



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI MILANO

SCUOLA DI DOTTORATO IN SCIENZE GIURIDICHE
DIPARTIMENTO CESARE BECCARIA
CURRICULUM IN DIRITTO PROCESSUALE PENALE
Ciclo XXVII

LA COOPERAZIONE INVESTIGATIVA
NELL'UNIONE EUROPEA
E LE GARANZIE DIFENSIVE DELL'ACCUSATO

Dott.ssa Valeria Francesca Mettica

Chiar.mo Prof. Luca Lupária

*Whatever view one holds about the penal law, no one will question its importance in society.
This is the law on which men place their ultimate reliance for the protection against all the
deepest injuries that human conduct can inflict on individuals and institutions.
By the same token, penal law governs the strongest force that we permit official agencies to
bring to bear on individuals.
Its promise as an instrument of safety is matched only by its power to destroy.
If penal law is weak or ineffective, basic human interests are in jeopardy.
If it is harsh or arbitrary in its impact, it works a gross injustice on those caught within its
coils.
The law that carries such responsibilities should surely be as rational and just as law can be.
Nowhere in the entire legal field is more at stake for the community, for the individual.*

Wechsler H., *The Challenge of a Model Penal Code*,
in *Harvard Law Review*, 1952

Sommario

Premessa.....	5
Le linee generali della ricerca	5
La metodologia della ricerca.....	7
CAPITOLO I.....	8
Dalla cooperazione intergovernativa alla europeizzazione della giustizia penale.	8
1. La cooperazione investigativa: le origini.	8
2. Il Trattato di Maastricht e il terzo pilastro.	15
3. La revisione del terzo pilastro.....	21
4. Il tramonto degli scenari classici.	30
5. La produzione normativa dell'Unione in materia penale <i>post</i> Lisbona e le <i>strategic guidelines</i> per il quinquennio 2015-2020.....	39
6. L'alba della nuova cooperazione investigativa europea.	41
CAPITOLO II	50
Le declinazioni della cooperazione investigativa tra Stati membri.....	50
Premessa.....	50
Sezione I - Il coordinamento tra Stati membri.....	51
1. I soggetti di coordinamento.	51
2. OLAF.....	52
3. Squadre investigative comuni.....	58
4. Eurojust.	61
Sezione II - Il collegamento tra Stati membri.....	76
1. Gli strumenti di collegamento.....	76
2. La rete dei magistrati di collegamento.....	76
3. Mandato di arresto europeo: dalla cooperazione tra Stati alla cooperazione tra Autorità giudiziarie.....	77
4. Mandato europeo di ricerca della prova e ordine europeo di indagine penale: prove di superamento del sistema rogatorio.....	80
Sezione III - La collaborazione tra Stati membri.	92
1. Lo scambio di informazioni investigative.....	92

2. La Rete giudiziaria europea (EJN).	92
3. Europol.	95
4. Sistema Informativo Schengen e le altre principali banche dati europee... ..	103
CAPITOLO III	111
<i>The European Public Prosecutor's Office: un progetto in evoluzione.</i>	111
1. Cenni introduttivi: gli albori di una istituzione senza precedenti.	111
2. L'EPPO nella proposta di Regolamento della Commissione: profili di diritto istituzionale.....	119
3. Profili di diritto para-sostanziale.....	125
4. Profili di diritto processuale.	131
5. Le garanzie dell'accusato.....	140
CAPITOLO IV	143
Le indagini europee e il processo penale italiano: le garanzie difensive.....	143
1. Le problematiche dello <i>status quo</i>	143
1.1. Conflitti di giurisdizione.....	144
1.2. La questione della lingua e il diritto alla traduzione degli atti compiuti all'estero.	151
1.3. Conseguenze della dicotomia penale-amministrativa nella natura dei soggetti attivi nella cooperazione investigativa europea.....	158
1.4. Utilizzabilità degli atti investigativi provenienti dall'estero.	161
2. Scenari futuribili: lo scenario <i>post</i> introduzione dell'EPPO.....	164
2.1. L'EPPO e la (libera?) scelta del foro competente.....	165
2.2. I conflitti di competenza.	172
2.3. La compatibilità degli strumenti di indagine e la disciplina della prova..	176
2.4. L'esercizio discrezionale dell'azione penale e la violazione dei principi costituzionali.....	182
2.5. Le indagini europee nei confronti di enti e gruppi di società.	184
Conclusioni	190
Le "norme minime comuni": compromesso al ribasso?	190
Bibliografia essenziale di riferimento	193

Premessa

Le linee generali della ricerca

Il tema della ricerca - imperniato sulla circolazione investigativa nel territorio europeo, intesa in una prospettiva sinergica di assistenza interstatale e comunitaria - sembra imporsi all'attenzione degli studiosi e dei pratici alla luce dei recentissimi sviluppi delle sempre più intrecciate relazioni tra il diritto sostanziale e processuale penale interno e l'Unione Europea.

I teorici delle materie penalistiche, infatti, si trovano attualmente di fronte al fenomeno dell'amplissima proliferazione delle fonti comunitarie e convenzionali, che costituiscono il fondamento giuridico di un sempre crescente numero di strumenti cooperativi e di nuove entità sovranazionali per l'attuazione ed il coordinamento delle indagini, che però non presentano - almeno sinora - regolamentazioni organiche.

Da un lato, quindi, l'Unione Europea, spinta dalla necessità di fronteggiare efficacemente la moderna fenomenologia criminale, che spesso assume caratteri di internazionalità se non di globalizzazione, procede verso l'ambiziosa creazione di uno *spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, ove l'Unione abbia gli strumenti per combattere il crimine transnazionale, il terrorismo e i reati commessi ai danni degli interessi finanziari dell'Unione stessa. Tale nozione di spazio, come osservato dal già Presidente di *Eurojust*, «*rappresenta un concetto astratto e dinamico, inglobando realtà ed identità differenti, che obbligano a propria volta a ponderare allo stesso tempo la unità e la diversità nella loro complessità, in un accelerato processo di trasformazione*» (J.L. LOPES DA MOTA, 2009). È proprio all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che in un paio di decenni l'Unione ha compiuto i progressi più sorprendenti, sostenendo la realizzazione di *networks* - come la Rete Giudiziaria Europea (EJN) o l'Accademia Europea di Polizia (CEPOL) -, la formazione di banche dati per la condivisione di informazioni - il Sistema Informativo Schengen (SIS) o il sistema informatico di frontiera (CIS) -, nonché la creazione di organismi di cooperazione - quali *Europol* o *Eurojust* - e l'elaborazione di concetti innovativi e nuovi strumenti giuridici.

D'altra parte, sin dagli esordi, l'attenzione europea si è concentrata anche sul tema dei diritti fondamentali dell'uomo, tanto che uno dei primi atti della neonata organizzazione internazionale fu proprio la stipula della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma nel 1950: una solenne dichiarazione, di poco successiva alla sua omologa adottata nel 1948 dalle Nazioni Unite, con la quale gli Stati membri del Consiglio d'Europa si impegnarono a rispettare e promuovere i diritti fondamentali dell'individuo così come sanciti dalla Convenzione. L'evoluzione normativa e giurisprudenziale di tali concetti, ha portato al riconoscimento di una vera e propria «centralità dell'uomo imputato nel [giusto] processo penale. [...] il processo equo tratteggiato dalle sentenze di Strasburgo è diventato un modello universale di procedura penale attenta ai diritti dell'imputato da importare in tutte le giurisdizioni nazionali [...], ma anche da esportare nelle giurisdizioni internazionali» (O. MAZZA, 2011)

È quindi questo il quadro che fa da sfondo allo studio e alla ricerca sullo sviluppo di uno spazio penale europeo, conteso tra l'universalizzazione e l'esaltazione dei diritti dell'accusato in quanto essere umano e la necessità di strumenti di difesa sociale da ergere a scudo dei cittadini europei di fronte alle crescenti minacce rappresentate dalla criminalità organizzata e internazionale e dal terrorismo.

Il diritto penale e processuale europeo, ancora in formazione, quindi, è inevitabilmente specchio delle emergenze del "sistema Europa", che reclama attenzione su aspetti opposti e potenzialmente in conflitto: l'efficacia della risposta e della repressione del crimine da un lato, e la salvaguardia dei diritti dell'uomo (e dell'accusato) e del giusto processo dall'altro.

Scopo della ricerca è dunque analizzare le tensioni intrinseche ed estrinseche proprie del sistema penale Europa, al fine di provare a prevedere se tale inarrestabile progresso normativo in *subiecta materia*, che sembra costituire una sorta di "mostro a due teste", possa sopravvivere e crescere o contenga in sé gli anticorpi di una *malattia autoimmune*, potenzialmente destinata a causare il collasso dell'esperimento di uno spazio unico di libertà, sicurezza e giustizia.

In altre parole, restringendo l'ambito di ricerca alla prospettiva dell'accusato – oggetto di indagine e titolare di diritti e garanzie –, e dopo aver delineato lo

status quo del sistema di cooperazione investigativa europea, anche alla luce degli scenari futuribili relativi alla Procura europea, nel corso della trattazione si tenterà di verificare se il sistema stesso abbia raggiunto un soddisfacente equilibrio tra le due anime che inevitabilmente ospita – quella repressiva e quella garantistica – ovvero se, nel tumultuoso evolversi della disciplina, non siano state privilegiate le esigenze di tutela della collettività e di *law enforcement* e lasciate sullo sfondo le garanzie individuali, rimaste una mera enunciazione di principio della Convenzione dei Diritti dell’Uomo.

La metodologia della ricerca

L’analisi del tema oggetto del lavoro si è svolta lungo una duplice direttiva di ricerca: per un verso l’attenzione è stata rivolta alla produzione legislativa e giurisprudenziale degli organi dell’Unione Europea, nonché dell’elaborazione scientifica di matrice comunitaria; d’altro canto si è cercato di non trascurare il profilo dell’impatto degli atti europei sulla legislazione nazionale.

In particolare, nel corso della trattazione si è cercato di ampliare l’ottica, talvolta angusta, in cui viene spesso confinata la materia ingiustamente considerata di nicchia, anche grazie al fervente “spirito europeista ed euroentusiasta” respirato nel corso del soggiorno presso la *Université Libre de Bruxelles*, durante la *Summer School “The European Area of Criminal Justice”* organizzata dalla *European Criminal Law Academic Network*, laddove sono state registrati gli approdi più recenti nella creazione delle fondamenta del diritto processuale penale europeo. In tale prospettiva si è cercato di dare conto degli esiti – seppur necessariamente in divenire – cui sono pervenute le istituzioni europee.

D’altra parte, si è cercato di individuare, pur in una materia tanto fluida, i possibili profili di frizione sia interni alla monumentale produzione normativa europea – in particolare tra gli strumenti esistenti e nuovi di cooperazione investigativa e le Carte dei diritti fondamentali –, sia in relazione all’ordinamento processualpenalistico italiano, in molti casi qualitativamente superiore rispetto agli *standards* minimi di garanzia riconosciuti dalle Carte internazionali all’accusato.

CAPITOLO I

Dalla cooperazione intergovernativa alla europeizzazione della giustizia penale.

Sommario: 1. – *La cooperazione investigativa: le origini.* 2. – *Il Trattato di Maastricht e il terzo pilastro.* 3. – *La revisione del terzo pilastro.* 4. – *Il tramonto degli scenari classici.* 5. – *La produzione normativa dell’Unione in materia penale post Lisbona e le strategic guidelines per il quinquennio 2015-2020.* 6. – *L’alba della nuova cooperazione investigativa europea.*

1. La cooperazione investigativa: le origini.

Il punto di partenza della presente trattazione va individuato nel silenzio inizialmente serbato dalle fonti internazionali istitutive degli organismi comunitari e dai Trattati di Roma in particolare, con riguardo alla materia della cooperazione in materia di diritto penale.

Dopo la seconda guerra mondiale, infatti, la priorità fondamentale era parsa essere quella di creare una struttura capace di tracciare, organizzare e sviluppare le scelte e le strategie necessarie alla guida del contesto economico in accordo tra gli Stati, oltre ad una ridefinizione dei rapporti tra gli Stati stessi.

Il settore delle discipline penalistiche, invece, proprio per lo spiccato carattere statale che le connota, è stato inizialmente tralasciato dal processo di integrazione europea.

Se, però, la maggior parte della dottrina europea ha sempre respinto l’idea di una competenza della Comunità Europea in materia penale, non può essere ignorato il potenziale impatto che comunque la legislazione europea può avere – ed ha avuto – nei confronti della legislazione penale domestica degli Stati membri sin dall’entrata in vigore della Convenzione Europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali.

La dottrina più attenta aveva già segnalato, infatti, come il diritto comunitario producesse degli effetti, seppur *riflessi*¹, sui sistemi penali degli

¹ GRASSO G., *Diritto penale e integrazione europea*, in GRASSO G. – SICURELLA R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, p. 3.

Stati membri, soprattutto attraverso la limitazione della sfera di applicazione delle norme incriminatrici², ove la norma penale interviene in funzione sanzionatoria di discipline extrapenale, come in numerosi settori della vita economica³. In tali ipotesi, l'incidenza della normativa comunitaria nei settori extrapenali presi in considerazione non potrà non esercitare influenze sulle disposizioni sanzionatorie: ad esempio, l'eventuale caducazione della precedente regolamentazione interna – anche a causa di un'incompatibilità tra normativa nazionale e disciplina della materia operata dalla fonte europea – da parte della normativa comunitaria rende di regola inapplicabili le relative norme incriminatrici⁴.

Nonostante le innegabili intersezioni tra il diritto comunitario e il diritto penale interno degli Stati membri, l'impostazione tradizionale ha resistito granitica quantomeno sino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, se si esclude la pronuncia della Corte Europea di Giustizia n. C-176/03 del 13 settembre 2005, che aveva pionieristicamente riconosciuto una seppur limitata competenza legislativa penale alla Comunità Europea.

Procedendo con ordine, e optando per un approccio cronologico dell'evoluzione delle competenze europee in ambito penale, occorre analizzare a partire dagli albori il percorso di integrazione europea, estesosi alla cooperazione europea in ambito penale.

Quale breve preliminare notazione, si deve premettere che, come assai noto, l'attuale Unione Europea trae le proprie origini dalla firma del Trattato sulla Comunità Europea del Carbone dell'Acciaio (CECA), firmato il 18 aprile 1951 a Parigi ed entrato in vigore il 25 luglio dell'anno seguente, che ha creato un ente sovranazionale con competenze proprie, per la prima volta superando il tradizionale modello di cooperazione intergovernativa, seppur in un settore limitato, anche se strategico, quale quello carbo-siderurgico.

² GRASSO G., *Diritto penale dell'economia, normativa comunitaria e coordinamento delle disposizioni sanzionatorie nazionali*, in *Riv. it. dir. int. privato e processuale*, 1987, p. 227-228.

³ PEDRAZZI C., *L'influenza della produzione giuridica C.E.E. sul diritto penale italiano*, in CAPPELLETTI M. – PIZZORUSSO A. (a cura di), *L'influenza del diritto europeo sul diritto italiano*, Milano, 1982, p. 601 e ss. Indagini assai accurate sono state condotte dalla dottrina francese anche nel decennio precedente. *Ex plurimis*, si vedano BIGAY J., *Droit communautaire et droit pénal*, in *Rev. trim. droit européen*, 1972, p. 47 e ss., e BIGAY J., *L'application des règlements communautaires en droit pénal français*, *ivi*, 1971, p. 53 e ss.

⁴ GRASSO G., *Diritto penale e integrazione europea*, *cit.*, p. 3.

La positiva esperienza della CECA ha condotto gli Stati membri a tentare un'analoga forma di collaborazione internazionale che potesse operare su di un settore più ampio di quello siderurgico. Si è così giunti alla firma del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE) e del Trattato sulla Comunità Europea per l'Energia Atomica (indifferentemente CEEA o Euratom), entrambi firmati il 23 marzo 1957 a Roma, ed entrati in vigore il 1 gennaio 1958⁵.

In questa fase i rapporti di cooperazione tra Stati in materia penale sono ancora esclusivamente appannaggio di Convenzioni bilaterali o plurilaterali, comunque estranee al circuito comunitario, come la Convenzione europea sull'estradizione firmata a Parigi il 13 dicembre 1957, o la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959. Tale ultimo atto internazionale, adottato in seno al Consiglio d'Europa, ma che ha visto anche l'adesione di Israele il 27 settembre 1967, costituisce il primo accordo internazionale che tratti dell'assistenza processuale penale in modo del tutto indipendente dalla disciplina dell'estradizione⁶.

Gli anni Sessanta sono caratterizzati da elevati livelli di crescita economica, che stabilizzano i mercati e, di conseguenza, le relazioni internazionali, preparando il terreno alla nuova stagione di integrazione europea che vede l'allargamento delle Comunità a nuovi Stati membri e che culmina nella firma l'8 aprile 1965 del Trattato di Bruxelles sulla fusione degli esecutivi delle Comunità, entrato in vigore nel 1967, nella firma il 29 gennaio 1966 dell'Accordo di Lussemburgo, che sancisce il passaggio dalla dipendenza del *budget* comunitario dai contributi nazionali ad un sistema di finanziamento basato su risorse proprie, nonché in una più stretta cooperazione sul piano della politica estera⁷.

⁵ Circa le origini e gli sviluppi dell'idea di integrazione europea e di come essa abbia preso forma all'interno dei trattati istitutivi delle Comunità europee, si veda, da ultimo, GRILLI A., *Le origini del diritto dell'Unione Europea*, Bologna, 2009. Per un approfondimento dell'evoluzione del Diritto Comunitario dalla origine della CECA agli anni Sessanta, rimanendo nell'ottica dell'epoca, quella più fedele alla percezione di allora della reale portata dei nuovi organismi internazionali, si veda CATALANO N., *Manuale di diritto delle Comunità Europee*, Milano, 1965.

⁶ LASZLOCZKY P., *La cooperazione internazionale negli atti di istruzione penale*, Padova, 1980, pag. 41.

⁷ Si veda DE FINA G., *Diritto comunitario*, Torino, 1980.

È però negli anni Settanta che, a seguito dei successi ottenuti nella cooperazione in politica estera, si inizia a teorizzare la possibilità di prevedere forme di collaborazione comunitaria anche nel settore investigativo, spinti dall'esigenza di migliorare gli strumenti di cooperazione intergovernativa al fine di fronteggiare le nuove minacce comuni rappresentate dalla criminalità transnazionale e dal terrorismo indipendentista o politico.

È in questo periodo, infatti, che prendono forma e vengono istituite le prime nuove strutture finalizzate alla cooperazione, soprattutto nel campo della cooperazione tra forze di polizia, come il Gruppo Trevi, e vengono avanzate le prime proposte volte al conseguimento dell'obiettivo di creazione di un'area giudiziaria penale europea.

Negli anni Ottanta e Novanta si acuisce il bisogno di implementare ulteriormente la cooperazione tra Stati membri in ambito penale, intesa quale pre-condizione per l'abolizione dei controlli ai confini interni all'area europea.

Ad imprimere una forte accelerazione al processo di integrazione in materia penale sono infatti state le emergenti esigenze di sicurezza e giustizia connesse alla crescente propensione della criminalità organizzata ad imporsi nelle forme dell'*impresa criminale multinazionale*⁸, percorrendo gli itinerari della comunitarizzazione (poi globalizzazione) dell'economia «senza regole, senza remore e senza limiti, soltanto prestando obbedienza alla *lex maxima* del profitto»⁹.

L'abbattimento delle frontiere nazionali e delle barriere doganali, infatti, oltre a comportare un'intensificazione dei rapporti tra Stati ed una maggiore interdipendenza delle economie nazionali in ragione del più consistente intreccio dei flussi economico-finanziari, ha anche l'effetto *perverso*¹⁰ di favorire talune forme di criminalità, in grado di avvalersi e sfruttare le

⁸ DARAIO G., *La circolazione della prova nello spazio giudiziario europeo*, in KALB L. (a cura di), «Spazio europeo di giustizia» e procedimento penale italiano, Torino, 2012, p. 504.

⁹ PISANI M., *Criminalità organizzata e cooperazione internazionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, p. 703.

¹⁰ DARAIO G., *La circolazione della prova nello spazio giudiziario europeo*, cit., p. 504.

opportunità offerte dalla comunitarizzazione dei mercati per compiere azioni delittuose in più Stati o, comunque, con effetti transnazionali¹¹.

In altri termini, gli stessi strumenti economico-finanziari che sostengono l'espansione transnazionale e l'integrazione dell'economia e del mercato, forniscono l'infrastruttura per l'espansione di una rete globale di criminalità, particolarmente abile nel collocare, occultare e reimpiegare i proventi illeciti in territori e giurisdizioni diversi da quelli nei quali i reati presupposto vengono consumati – ed eventualmente accertati –, in ciò traendo vantaggio dalla disomogeneità delle risposte repressive all'interno del contesto europeo¹².

Nasce così l'idea delle *compensatory measures*, frutto delle riflessioni conseguenti al Libro Bianco pubblicato nel giugno 1985 dalla Commissione CEE, ove venivano indicate le linee di sviluppo della Comunità per il completamento del mercato interno europeo e venivano precisati i numerosi ostacoli – tra cui il rischio del dilagare della criminalità – che si frapponivano ad una piena realizzazione del mercato unico, oltre alle misure per il superamento degli stessi. A tale proposito, il 17 febbraio 1986 è stato firmato il *Single Act*, o Atto Unico Europeo (AUE), vero e proprio Trattato di diritto internazionale (e non mero atto comunitario), entrato in vigore il 1 luglio 1987, con il quale si chiudevano i lavori della Conferenza intergovernativa avviata per tradurre in concrete azioni le linee di sviluppo contenute nel Libro Bianco sopra ricordato.

In quegli stessi anni, sulla scia delle linee di sviluppo esaminate nel Libro Bianco ed afferenti agli aspetti legati alla libera circolazione delle persone, non propriamente intesa nella sua valenza economica e di mercato, ha visto la luce l'Accordo di Schengen¹³, riguardante la graduale abolizione dei

¹¹ SALAZAR L., *La costruzione di uno spazio penale comune europeo*, in GRASSO G. – SICURELLA R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, cit., p. 396-397.

¹² DARAIO G., *La circolazione della prova nello spazio giudiziario europeo*, cit., p. 505, ma per un approfondimento socio-criminologico dell'argomento, si rinvia a ARNAUD A.J., *De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation. Quelques observations critiques*, in *Droit et société*, n. 35, 1997, p. 11 e ss., e a DE LEMOS CAPELLER W., *La transnationalisation du champ pénal: réflexions sur les mutations du crime et du control*, in *Droit et société*, n. 35, 1997, p. 61 e ss.

¹³ L'Italia ha ratificato il protocollo di adesione con legge 30 settembre 1993, n. 388, in GURI del 2 ottobre 1993, che contiene anche le necessarie norme di adattamento dell'ordinamento interno. In generale, per approfondire i rapporti tra ordinamento domestico e tali accordi, si rinvia a AA.VV., *L'Italia e Schengen*, Pubbl. della Camera dei Deputati, Roma, 1998.

controlli ai confini interstatuali intracomunitari, concluso il 14 giugno 1985 – poi implementato dalla Convenzione del 19 giugno 1990 (CISA).

Si trattava, anche in questo caso, di un Trattato di diritto internazionale, integrativo delle Comunità, ma concluso al di fuori di esse, che prevedeva l'attuazione di misure dirette a contenere e contrastare le problematiche connesse alla libera circolazione *comunitaria* delle persone, e relative, in particolare, a minacce di terrorismo, criminalità organizzata e traffico di stupefacenti.

A posteriori sembra corretto ritenere che una delle principali conseguenze degli accordi di Schengen sia stata quindi quello di costituire una sorta di “prova generale” di quello che poteva essere uno spazio unico europeo, preparando gradualmente gli Stati membri alla totale abolizione dei controlli di dogana e di frontiera interni alla Comunità Europea attraverso il rafforzamento e la previsione di misure volte a compensare il “*deficit di sicurezza*”¹⁴ conseguente al venir meno di tali controlli.

Tale rivoluzionario sistema di libera circolazione delle persone all'interno dell'area della Comunità Europea, senza più i tradizionali controlli ai confini intracomunitari, necessitava di tali *compensatory measures*, previste già nell'AUE, volte a garantire un adeguato livello di sicurezza dello spazio comune europeo, attraverso lo sviluppo di prassi di cooperazione di polizia e di cooperazione giudiziaria in ambito penale, proprio al fine di evitare che l'abolizione dei confini interni si traducesse in una facilitazione alla diffusione della criminalità.

Del rafforzamento di tali misure si sono occupati i titoli III e IV della Convenzione di implementazione degli accordi di Schengen, introducendo per la prima volta un'idea di area europea di giustizia penale e costituendo l'embrione di una sorta di diritto processuale penale europeo, gettando le basi di un percorso politico sfociato quindici anni più tardi nella proposta di istituzione di un Procuratore Europeo, in grado di effettuare indagini in ordine a talune particolari ipotesi di reato commesse sul territorio dell'Unione Europea e di concluderle decidendo per l'eventuale esercizio dell'azione penale.

¹⁴ SALAZAR L., *La costruzione di uno spazio penale comune europeo*, cit., p. 403.

A cavallo tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, inoltre, vedono la luce cinque importanti convenzioni finalizzate all'implementazione della cooperazione giudiziaria in materia penale: la convenzione sul *ne bis in idem* internazionale e la convenzione sulla consegna del condannato, entrambe del 25 maggio 1987, la convenzione sulla trasmissione di richieste di estradizione del 26 maggio 1989, la convenzione sul trasferimento dei procedimenti penali del 6 novembre 1990 e la convenzione sul riconoscimento delle sentenze del 13 novembre 1991. Si tratta, tuttavia di convenzioni che hanno avuto scarso successo a causa del limitato numero di ratifiche intervenute da parte degli Stati membri.

E' innegabile che già in questa prima fase, dagli anni Settanta all'inizio degli anni Novanta, si fosse già sviluppata una rete di cooperazione in materia penale e di sicurezza tra gli Stati membri, che tuttavia si collocava ancora al di fuori della cornice istituzionale della Comunità Europea e si evolveva in modo del tutto indipendente da essa.

Si trattava di una cooperazione puramente intergovernativa, di natura politica, in cui le decisioni potevano essere prese unicamente rispettando l'unanimità degli Stati. Tale sistema, in tutta evidenza, scontava un grave *deficit* democratico: il ruolo di primo piano spettava ai rappresentanti dei governi e degli apparati amministrativi degli Stati membri, senza alcuna possibilità di valutare in piena trasparenza le decisioni prese o gli accordi non raggiunti.

Anche qualora tali accordi, di natura meramente politica, riuscivano ad essere sottoscritti, riuscendo a raggiungere l'unanimità, la loro effettività era comunque limitata dal fatto che si faceva ricorso agli strumenti classici del diritto internazionale, ovvero a convenzioni, risoluzioni, o comunque ad atti di per sé non vincolanti, o che abbisognavano di ulteriori ratifiche per vincolare efficacemente gli Stati stessi e che spesso risultavano fonti frammentarie, a causa della possibilità per gli Stati di porre riserve. Per tale ragione parte della dottrina ha definito la cooperazione intergovernativa tipica di tale fase storica una *cooperazione virtuale*.

Tanto premesso, è innegabile che anche tale embrionale forma di cooperazione in materia penale e di sicurezza abbia portato al raggiungimento di alcune conquiste nel campo della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria: è in questo periodo, infatti, che nasce l'idea

di Europol¹⁵ e che vengono istituiti gli ufficiali di collegamento¹⁶, novità di indubbia rilevanza pratica, benché nati in un'epoca caratterizzata da una cooperazione ancora di natura prettamente tradizionale, in quanto permeata dai principi di sovranità nazionale e di territorialità.

2. Il Trattato di Maastricht e il terzo pilastro.

Con il Trattato di Maastricht – o Trattato sull'Unione Europea (TUE), firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1 novembre 1993¹⁷, il quadro comunitario subisce una ulteriore e importante modificazione: si sfuma la primigenia concezione prettamente economica, spostandosi in un'ottica di creazione di un organismo – l'Unione Europea – avente finalità politiche più generali, affiancata dalla previsione di una Unione monetaria dai programmi più precisi e penetranti.

Tale Trattato non si poneva l'obiettivo di stravolgere l'assetto comunitario precedente, suddiviso – come noto – nelle tre Comunità, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea per l'Energia Atomica (indifferentemente CEEA o Euratom), ma quello di razionalizzare e riorganizzare le competenze europee, teorizzando un modello di Unione Europea suddiviso in tre differenti *pilastri*, a seconda della materia e della incisività dei relativi atti di competenza europea.

La struttura europea così come prevista dal TUE vede le tre Comunità sopra citate costituire il primo pilastro dell'Unione, afferente alle storiche competenze comunitarie, accanto al quale si aggiungono due nuovi pilastri aventi ad oggetto ulteriori e inedite materie nelle quali gli Stati aderenti al TUE intendono intraprendere una politica comune: il pilastro della Politica Estera e Sicurezza Comune (PESC) e quello della Giustizia e Affari Interni (GAI).

La strutturazione dell'Unione in tre pilastri ed il conseguente ampliamento delle competenze comunitarie costituisce senza dubbio la novità maggiormente significativa introdotta dal Trattato di Maastricht. A seguito

¹⁵ Si veda *infra*, cap. II, sez. III, § 3.

¹⁶ Si veda *infra*, cap. II, sez. II, § 2.

¹⁷ In *G.U.C.E.* n. C 191 del 29 luglio 1992.

di tale sistematizzazione, gli Stati, pur limitandosi di fatto a cedere parte della loro sovranità unicamente nelle materie tradizionalmente comunitarie, raggruppate sotto il primo pilastro, hanno potuto perseguire obiettivi comuni, concordando un'armonica politica nelle materie di secondo e terzo pilastro – ovvero quelle in cui storicamente gli Stati sono più restii a cedere la propria assoluta sovranità – attraverso il metodo intergovernativo, ossia tramite una collaborazione tra gli esecutivi degli Stati membri esterna alla Comunità, ma ad essa strettamente collegata.

Se, infatti, nell'ambito delle azioni comuni condotte seguendo il metodo comunitario gli Stati membri attribuiscono competenze e funzioni alle istituzioni della Comunità Europea, impegnandosi a rispettare le decisioni e gli atti delle stesse e ad intervenire soltanto nelle forme e nei casi espressamente previsti dai Trattati, totalmente diverso è il metodo seguito dagli Stati nel caso di collaborazione intergovernativa tipica dei due nuovi pilastri introdotti dal Trattato di Maastricht, che privilegia, invece, la sovranità statale sulle istituzioni comunitarie, che pure sono in varia misura coinvolte nella realizzazione delle politiche dell'Unione.

In altre parole, nei settori rientranti nel secondo e nel terzo pilastro, il processo decisionale è fondato sul negoziato politico invece che sulla dialettica istituzionale attraverso cui si esplica l'azione europea nei settori pienamente comunitarizzati dal primo pilastro¹⁸. Conseguentemente, l'adozione degli atti nell'ambito del primo pilastro è più snella e può produrre norme direttamente applicabili negli Stati membri, mentre il metodo intergovernativo si avvale necessariamente della partecipazione diretta dei rappresentanti degli Stati, che, in conferenza intergovernativa, producono atti, non direttamente vincolanti, che giungono con difficoltà al termine dell'*iter* normativo, essendo di regola prevista l'approvazione all'unanimità.

Da un punto di vista normativo-strutturale, il TUE di Maastricht si presenta come un testo complesso, corredato da diciotto Protocolli e trentatré Dichiarazioni, ove vengono chiaramente indicati, all'art. 2 TUE, gli obiettivi prefissati dall'Unione con il Trattato stesso. Tra i numerosi obiettivi enunciati, quello che più interessa ai fini della presente trattazione, riguarda il rafforzamento dei diritti e degli interessi dei *cittadini europei*, nonché la

¹⁸ DARAIO G., *La circolazione della prova nello spazio giudiziario europeo*, cit., p. 509, nota 16.

creazione, conservazione e sviluppo dell'Unione quale spazio inteso a garantire la libertà, la sicurezza e la giustizia.

La prima conseguenza dell'adozione di tale Trattato, per i fini di cui alla presente trattazione, attiene indubbiamente alla centralizzazione di tutti i lavori e le discussioni relative al campo della cooperazione giudiziaria e di polizia – con l'esclusione all'attività disciplinata dagli accordi di Schengen – sotto il comune denominatore dell'Unione Europea, la cui attività è aumentata vertiginosamente già nel corso degli anni Novanta, polarizzandosi lungo tre direttive principali, che parte della dottrina ha identificato come i *tre assi della cooperazione giudiziaria penale e di polizia*¹⁹.

La prima direttiva di cooperazione si identifica sostanzialmente con alcuni dei primi strumenti giuridici vincolanti adottati dall'Unione nel settore Giustizia e Affari Interni (GAI), quali la Convenzione relativa alla procedura semplificata di estradizione tra gli Stati membri dell'Unione Europea, adottata il 10 marzo 1995²⁰, e la Convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'U.E., adottata il 27 settembre 1996²¹. Entrambe si innestano sulla preesistente citata Convenzione europea di estradizione del Consiglio d'Europa del 1957 e sulle disposizioni contenute negli accordi di Schengen, integrandole – ma non sostituendole – con un nuovo regime autonomo e peculiare per gli Stati membri, tanto che è stata coniata l'espressione di *millefoglie normativo*²² per identificare la stratificata disciplina della cooperazione penale europea in generale, e dell'extradizione in particolare.

La seconda direttiva di azione, riconducibile alle novità apportate dal TUE, è quella del ravvicinamento normativo o armonizzazione del diritto penale.

Già dal 1995, infatti, l'Unione Europea inizia a muovere i primi passi nel senso di imporsi e allocare le risorse necessarie per procedere all'elaborazione e all'adozione di strumenti attraverso i quali – per la prima volta nel panorama europeo – tendere all'introduzione di forme di limitata armonizzazione del diritto penale sostanziale, pur se facendo sempre ricorso ai tradizionali metodi intergovernativi. Ci si vuole qui riferire alla Convenzione PIF del 26

¹⁹ SALAZAR L., *La costruzione di uno spazio penale comune europeo*, cit., p. 404.

²⁰ In G.U.C.E. n. C 78 del 30 marzo 1995.

²¹ In G.U.C.E. n. C 313 del 23 ottobre 1996.

²² Espressione di BARBE E., *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, Parigi, 2002, p. 128.

luglio 1995²³, relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e alla incriminazione delle condotte di frode ai danni del bilancio comunitario, e alla Convenzione sulla lotta alla corruzione del 1997²⁴, che obbliga a incriminare gli atti di corruzione in cui siano coinvolti funzionari comunitari o di altri Stati membri.

Non deve sorprendere che il primo ambito di intervento penale dell'Unione abbia riguardato la materia della protezione degli interessi finanziari comunitari, che del resto ha sempre costituito il terreno di confine tra diritto penale e diritto comunitario, attesa la collocazione interna al primo pilastro di tutta la disciplina di definizione delle relative irregolarità, nonché della regolamentazione relativa ai controlli e alla sanzione amministrativa delle stesse²⁵. Tale disciplina è stata poi integrata dalla creazione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF, succeduto all'omologo UCLAF)²⁶, organismo dotato di un particolare statuto di indipendenza costituito all'interno della struttura della Commissione europea²⁷, e preposto ai controlli e alle verifiche *in loco* regolamentate dalla stessa Commissione²⁸ per la protezione degli interessi finanziari della Comunità contro frodi e irregolarità.

In tale *asse di cooperazione* non può dimenticarsi l'adozione del *Piano di azione contro la criminalità organizzata*²⁹, adottato dal Consiglio il 28 aprile 1997, atto non vincolante di recepimento delle indicazioni offerte dal Consiglio europeo di Dublino del 13-14 dicembre 1996, consistente in plurime *raccomandazioni* ed un calendario per la loro attuazione.

Alcune delle misure raccomandate dal Piano preannunciavano già le successive riforme che sarebbero state introdotte, qualche anno dopo, dal Trattato di Amsterdam, oltre ad incoraggiare gli Stati membri alla rapida

²³ In *G.U.C.E.*, n. C 316 del 27 novembre 1995.

²⁴ In *G.U.C.E.*, n. C 195 del 25 giugno 1997.

²⁵ Cfr. Regolamento CE n. 2988/95 del Consiglio del 19 dicembre 1995, in *G.U.C.E.*, n. L 312 del 23 dicembre 1995, relativo alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea.

²⁶ Cfr. decisione CE/CECA/Euratom n. 352/99, in *G.U.C.E.* n. L 136 del 31 maggio 1999.

²⁷ Si veda *infra*, cap. II, sez. I, § 4.

²⁸ Cfr. Regolamento CE n. 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996, in *G.U.C.E.*, n. L 292 del 15 novembre 1996

²⁹ In *G.U.C.E.*, n. c 251 del 15 agosto 1997.

attuazione delle Convenzioni di cooperazione già concluse con i metodi tradizionali ma non ancora ratificate, nonostante il considerevole ritardo.

Diversi sono stati, quindi, gli atti adottati nel pilastro GAI all'indomani dell'adozione del Trattato di Maastricht, come le diverse azioni comuni di armonizzazione del diritto penale sostanziale interno degli Stati membri in tema di criminalità organizzata³⁰, traffico di sostanze stupefacenti³¹, corruzione³², riciclaggio, sequestro e confisca dei proventi di reato³³, nonché diverse risoluzioni e raccomandazioni, anche se per lo più si trattava di strumenti dalla scarsa forza vincolante, tanto da indurre la dottrina a parlare di *armonizzazione a diritto invariato*³⁴, se non addirittura di *trompe l'oeil* o illusione ottica³⁵, per l'assenza di una reale volontà degli Stati di procedere verso incriminazioni comuni da adottarsi passando attraverso la rinuncia al tradizionale portato delle rispettive tradizioni giuridiche. Tuttavia, altra parte della dottrina ha osservato come alcune delle azioni comuni adottate a seguito del citato Piano di azione comune contro la criminalità organizzata, sembravano nonostante tutto testimoniare il progressivo crescere della soglia di ambizione e della volontà di perseguire forme di armonizzazione effettiva³⁶.

La terza direttiva, o il terzo asse lungo il quale avanza il processo di integrazione europea attraverso la cooperazione in materia penale, accanto alla cooperazione intergovernativa tradizionale e all'armonizzazione normativa, è la progressiva introduzione di forme innovative di cooperazione tra autorità giudiziarie.

In particolare, il primo organismo istituito nell'ambito della cooperazione in materia di polizia e giustizia riconducibile al terzo pilastro del Trattato UE,

³⁰ Azione comune del 21 dicembre 1998, n. 98/733/GAI, in *G.U.C.E.*, n. L 351 del 29 dicembre 1998.

³¹ Azioni comuni del 29 novembre 1996, n. 96/698/GAI e n. 96/699/GAI.

³² Azione comune del 22 dicembre 1998, n. 98/742/GAI, in *G.U.C.E.*, n. L 358 del 31 dicembre 1998.

³³ Azione comune del 3 dicembre 1998, n. 98/699/GAI, in *G.U.C.E.*, n. L 333 del 9 dicembre 1998.

³⁴ DE KERCHOVE D'HOUSSELGHEM J., *L'Europe pénale: bilan et perspectives*, in *Police and judicial cooperation in the European Union*, Cambridge, 2004, p. 335.

³⁵ FLORE D., *Une justice pénale européenne après Amsterdam*, in *Journal des tribunaux*, n. 60, 1999, p. 127.

³⁶ SALAZAR L., *La costruzione di uno spazio penale comune europeo*, cit., p. 407.

attraverso la Convenzione di Bruxelles del 26 luglio 1995³⁷, è stato l'ufficio di Polizia europeo (Europol)³⁸, subito seguito dall'azione comune³⁹ adottata il 22 aprile 1996 su iniziativa italiana per la creazione di un quadro di scambio di magistrati di collegamento⁴⁰ per migliorare la cooperazione giudiziaria tra Stati membri, che ha conferito una dimensione europea ad un progetto nato da un'esperienza bilaterale positiva tra Francia e Italia.

Successivamente, ancora in attuazione del Piano di azione dell'aprile 1997, tre ulteriori azioni comuni, la prima istitutiva di un meccanismo di valutazione dell'applicazione e dell'attuazione a livello nazionale degli impegni internazionali in materia di lotta alla criminalità organizzata, del 5 dicembre 1997⁴¹, la seconda volta alla creazione della Rete Giudiziaria Europea (EJN)⁴², del 29 giugno 1998⁴³ e la terza concernente le *buon prassi* che ciascuno Stato membro si impegnava ad adottare in materia di cooperazione giudiziaria penale, anch'essa del 29 giugno 1998⁴⁴. Tali strumenti paiono avere quale caratteristica comune quella di incidere – al fine di implementarla o, comunque, migliorarla – direttamente sulla concreta cooperazione giudiziaria piuttosto che sulla effettiva introduzione di nuove regole vincolanti⁴⁵.

In ogni caso, gli incoraggianti risultati conseguiti a seguito dell'attuazione del Piano di azione contro la criminalità organizzata hanno avuto l'effetto di incitare gli Stati membri alla prosecuzione nella individuazione di *road maps* programmatiche contenenti una lista di obiettivi e impegni più o meno precisati nei loro contenuti ed un calendario predeterminato per il loro conseguimento.

In occasione del Consiglio europeo di Vienna del dicembre 1998, in vista dell'imminente entrata in vigore del Trattato di Amsterdam⁴⁶, è stato così

³⁷ Convenzione ratificata e resa esecutiva in Italia con la L. 9 marzo 1998, n. 93, entrata in vigore il 1 ottobre 1998.

³⁸ Si veda *infra*, cap. II, sez. III, § 3.

³⁹ Azione comune del 22 aprile 1996, n. 96/277/GAI, in *G.U.C.E.*, n. L 105 del 27 aprile 1996.

⁴⁰ Si veda *infra*, cap. II, sez. II, § 2.

⁴¹ In *G.U.C.E.*, n. L 344 del 15 dicembre 1997.

⁴² Si veda *infra*, cap. II, sez. III, § 2.

⁴³ In *G.U.C.E.*, n. L 191 del 7 luglio 1998.

⁴⁴ In *G.U.C.E.*, n. L 191 del 7 luglio 1998.

⁴⁵ SALAZAR L., *La costruzione di uno spazio penale comune europeo*, cit., p. 409.

⁴⁶ Si veda *infra*, § 3.

adottato dal Consiglio il 3 dicembre 1998 un nuovo *Piano di azione*⁴⁷ per l'attuazione delle previsioni concernenti lo sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Scorrendo l'elenco programmatico di tale Piano, è possibile riscontrare alcune delle tematiche che effettivamente sono state poi al centro del dibattito negli anni successivi e, in taluni casi, hanno avuto attuazione venendo trasfusi in atti più o meno vincolanti, come il riconoscimento reciproco delle decisioni penali, l'attività transfrontaliera dell'autorità giudiziaria, ovvero indicazioni in materia di coordinamento delle indagini e delle procedure penali al fine di prevenire duplicazioni o conflitti di giurisdizione.

Riassumendo, quindi è solo con l'adozione del Trattato di Maastricht che la cooperazione giudiziaria in materia penale diviene davvero una *questione di interesse comune* al fine di realizzare il fondamentale obiettivo della libera circolazione delle persone, che il preambolo del Trattato, al punto decimo, collega alla necessità di salvaguardare la sicurezza dei cittadini europei, anche attraverso specifiche disposizioni relative alla giustizia e agli affari interni⁴⁸. Tuttavia, ancora in ossequio al baluardo della sovranità nazionale, la cooperazione rimane concepita come intergovernativa, seppur strettamente connessa agli obiettivi europei, e non ancora come *azione comune*, che implicherebbe necessariamente la soggezione degli Stati membri alle decisioni dell'Unione Europea intesa quale autorità *sovraordinata* anche in materia penale.

3. La revisione del terzo pilastro.

Ulteriore fondamentale tappa nel percorso evolutivo comunitario in materia di cooperazione europea in materia penale è rappresentata dal Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997⁴⁹ ed entrato in vigore il 1 maggio 1999.

Tale Trattato costituisce una svolta importante per le prospettive di rafforzamento della cooperazione penale in quanto, pur consolidando l'architettura suddivisa in pilastri introdotta a Maastricht, opera una sostanziale *risrittura*⁵⁰ del terzo pilastro sia sul piano contenutistico che sul

⁴⁷ In *G.U.C.E.*, n. C 19 del 23 gennaio 1999.

⁴⁸ DARAIÒ G., *La circolazione della prova nello spazio giudiziario europeo*, cit., p. 510.

⁴⁹ In *G.U.C.E.* n. C 340 del 10 novembre 1997.

⁵⁰ DARAIÒ G., *La circolazione della prova nello spazio giudiziario europeo*, cit., p. 510.

piano programmatico, enucleando l'obiettivo di rendere l'Unione anzitutto uno *spazio di libertà, sicurezza e giustizia*⁵¹ in cui sia assicurata *la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima*⁵².

Innanzitutto, gran parte delle materie e dei settori originariamente collocati all'interno del terzo (e del secondo) pilastro vengono *comunitarizzate* trasferendole all'interno del primo pilastro. Tali competenze, segnatamente riferibili al rilascio di visti, alla concessione di asilo, all'azione comune in materia di immigrazione, cooperazione doganale, cooperazione giudiziaria in materia civile e questioni in generale attinenti alla libertà di circolazione delle persone, vengono affrancate dal metodo intergovernativo di scarso livello di vincolatività e entrano a far parte a tutti gli effetti delle materie di diretta competenza UE.

Il terzo pilastro, quindi, cambia denominazione, passando da *Giustizia e Affari Interni* alla più specifica formulazione *Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale*, modifica non solo terminologica, in quanto con le novità introdotte in tale settore gli Stati membri dell'Unione si prefiggono di cooperare effettivamente e in modo incisivo anche in relazione a fenomeni criminali che esulano dai meri interessi finanziari dell'Unione stessa⁵³, come la prevenzione e repressione della criminalità organizzata, del terrorismo, dei traffici di droga, armi ed esseri umani e dei reati contro i minori, al fine di assicurare ai cittadini europei uno spazio europeo di libertà e giustizia ed un elevato livello di sicurezza.

La prevenzione e la lotta alla criminalità, infatti, sono fatte assurgere dall'art. 29 TUE al centro dell'azione europea di cooperazione, le cui declinazioni

⁵¹ Si tratta di tre concetti intrinsecamente ed inscindibilmente legati: non può aversi giustizia senza libertà, e non può aversi sicurezza senza giustizia. Secondo il Consiglio, la progressione in uno di questi tre settori non può essere accettabile se comporta allo stesso tempo una incidenza in uno degli altri due settori: è necessario raggiungere e mantenere un equilibrio tra le funzioni di spada e di scudo proprie della disciplina penale dell'Unione. Sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a partire dal Trattato di Amsterdam, si vedano, in particolare RAFARACI T. (a cura di), *L'area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, Milano, 2007, e DRAETTA U. – PARISI N. – RINOLDI D. (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2007.

⁵² Art. 3 TUE all'indomani delle modificazioni apportate dal Trattato di Amsterdam.

⁵³ BILANCIA P., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra realtà intergovernativa e prospettiva comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2004, p. 349-350.

nelle singole fattispecie costituiscono le priorità dell'Unione per il raggiungimento dello spazio di sicurezza comune.

Per dare concreta attuazione a tale ambizioso obiettivo, all'art. 29 TUE, il Trattato individua anche le principali direttrici lungo le quali l'Unione e gli Stati membri dovranno muovere: in primo luogo viene auspicata una più stretta cooperazione tra le forze di polizia, le autorità doganali e le altre autorità competenti degli Stati membri, sia direttamente che tramite il già citato Ufficio europeo di polizia, e una più stretta cooperazione tra le autorità giudiziarie domestiche, secondariamente si incitano gli Stati membri al riavvicinamento, ove necessario, delle normative penali interne a norma dell'art. 31 lett. e) TUE, che circoscrive l'ambito dell'armonizzazione ai soli reati di traffici illeciti di armi e sostanze stupefacenti, terrorismo e criminalità organizzata, con essa intendendo anche i reati di corruzione, falso, reati fiscali e frodi comunitarie.

Dal punto di vista delle modifiche propriamente istituzionali, il Trattato di Amsterdam ha aumentato significativamente le ipotesi di applicazione della procedura di codecisione, rafforzando il ruolo del Parlamento europeo, e, in considerazione del fatto che l'accresciuto numero di Stati membri aveva sempre più spesso creato notevoli difficoltà nel raggiungimento del voto unanime, ha ampliato il peso delle decisioni deliberate a maggioranza qualificata. Inoltre, all'art. 11 TCE è stata prevista la facoltà riconosciuta agli Stati membri di procedere ad una integrazione differenziata secondo il modello della *cooperazione rafforzata*, istituito ad oggi ancora presente, seppur con le modificazioni introdotte dal Trattato di Lisbona⁵⁴, che consente la realizzazione pratica limitata ad alcuni settori o materie di un'Europa *a più velocità*, in grado di assicurare promozione e sviluppo di azioni comuni tenendo conto, al contempo, delle esigenze contingenti dei singoli Stati membri.

Concretamente, l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam ha comportato un rafforzamento dei poteri delle istituzioni europee in materia penale: la Commissione si è vista dotare di un potere di iniziativa concorrente con quello degli Stati membri, il Parlamento ha acquisito il diritto ad una consultazione sistematica su ogni proposta normativa, se pur senza potere di co-decisione, e la Corte di Giustizia ha ottenuto la competenza pregiudiziale

⁵⁴ Si veda *infra*, § 4.

sull'interpretazione degli strumenti di terzo pilastro e di risoluzione dei conflitti sull'applicazione degli stessi. Sono i primi (timidi) passi verso il superamento dell'inevitabile *deficit* democratico che sembra affliggere le decisioni prese dalle istituzioni europee, soprattutto in materia penale⁵⁵.

La procedura di adozione è unica per tutti gli atti normativi di terzo pilastro⁵⁶ che, ai sensi dell'art. 34, par. 2, lett. a) TUE definiscono l'orientamento dell'Unione in merito alle questioni di cooperazione in materia penale. Si tratta, di regola, di una procedura di natura ancora spiccatamente intergovernativa, per quanto inserita nel sistema Unione, nella quale l'unica istituzione a svolgere un ruolo realmente decisionale resta il Consiglio, che ai sensi dell'art. 203 TCE è l'organo dei rappresentanti degli esecutivi degli Stati membri. Il citato intervento del Parlamento europeo reso necessario dal Trattato di Amsterdam, infatti, si risolve in una assai blanda attenuazione dell'impostazione intergovernativa data da Maastricht⁵⁷ al terzo pilastro, atteso il ruolo scarsamente incisivo sul processo decisionale. Inoltre, l'unanimità quale metodo decisionale comporta da un lato l'abbassamento del baricentro degli accordi su posizioni di compromesso, dall'altro il sempre presente rischio di apposizioni di veti o deroghe individuali da parte dei singoli Stati membri.

Tanto premesso, gli strumenti normativi a disposizione dell'Unione nelle materie di terzo pilastro all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam si identificano in *azioni comuni, decisioni quadro e convenzioni*. Di fatto, però, le modifiche introdotte nel Trattato ad Amsterdam hanno comportato l'abbandono dello strumento giuridico delle azioni comuni, prima molto utilizzate in vista di negoziati relativi alla stipulazione di

⁵⁵ Sul superamento del *deficit* democratico delle istituzioni comunitarie, che non consentirebbe il rispetto del principio di legalità, elemento fondamentale comune alle tradizioni costituzionali degli Stati membri e recepito nell'ordinamento comunitario, si veda GRASSO G., *Diritto penale e integrazione europea*, cit., p. 56-58. Non si può fare a meno di notare, tuttavia, che in questa fase storica tale *deficit* non si può dire totalmente superato, in quanto l'intervento del Parlamento europeo nella procedura legislativa si risolve in un parere obbligatorio, ma non vincolante, che di fatto lascia nelle mani dei rappresentanti dei governi riuniti nel Consiglio la potestà decisionale.

⁵⁶ Sulle fonti di diritto europeo dopo il Trattato di Amsterdam, si veda, tra gli altri, SALAZAR L., *Le fonti tipiche dell'Unione Europea*, in LA GRECA G. – MARCHETTI M.R. (a cura di), *Rogatorie penali e cooperazione giudiziaria internazionale*, Torino, 2003, p. 57 e ss.

⁵⁷ L'art. K6 del Trattato di Maastricht, del resto, non assegnava alcun ruolo al Parlamento europeo nella procedura di adozione degli atti, limitandosi ad attribuirgli un generale potere di indirizzare al Consiglio interrogazioni e raccomandazioni.

convenzioni internazionali in materia penale – anche esterne all’area europea – volte ad indirizzare l’operato degli Stati membri con riferimento al contenuto di tali convenzioni⁵⁸, in favore delle decisioni quadro.

Il motivo di siffatto orientamento delle istituzioni dell’Unione è rinvenibile nella indubbia maggiore efficienza delle decisioni quadro rispetto allo scopo perseguito. Da un lato, infatti, le decisioni quadro cominciano ad esplicitare i loro effetti in tempi sensibilmente molto più rapidi rispetto anche alle convenzioni, per le quali i tempi possono dilatarsi moltissimo e, a volte, non vi è neppure la certezza della loro effettiva entrata in vigore nonostante gli sforzi di compromesso profusi, necessitando di ratifica. Le decisioni quadro, d’altra parte, sono suscettibili di produrre effetti vincolanti per *tutti* gli Stati membri, anche se tali effetti investono il risultato da conseguire, non la forma e i mezzi: come noto, la definizione delle decisioni quadro data dall’art. 34, par. 2 TUE ricalca fedelmente quella fornita dall’art. 249 TCE per le direttive di primo pilastro.

L’art. 34 TUE, viceversa, nulla afferma avendo riguardo agli effetti delle convenzioni. Tuttavia, la loro natura di trattati internazionali comporta *ipso facto* che possano produrre effetti vincolanti se solo contengano obblighi, nella misura decisa di volta in volta dagli Stati firmatari.

Un’ulteriore novazione apportata dal Trattato di Amsterdam attiene alla comunitarizzazione dell’*aquis* degli Accordi di Schengen e delle successive implementazioni, che diventano patrimonio comune dell’Unione, includendone il contenuto nel primo e nel terzo pilastro in funzione della materia trattata⁵⁹, con la conseguenza che qualsiasi nuovo Stato chiedesse l’ammissione all’Unione Europea sarebbe vincolato anche ai protocolli parte degli Accordi di Schengen.

⁵⁸ Si pensi alla posizione comune 1997/661/GAI del 6 ottobre 1997, in *G.U.C.E.*, n. L 279 del 13 ottobre 1997, sui negoziati in seno al Consiglio d’Europa e all’OCSE relativi alla lotta alla corruzione; alla posizione comune 1999/235/GAI del 29 marzo 1999, in *G.U.C.E.*, n. L 87 del 31 marzo 1999, sulla proposta di convenzione ONU contro la criminalità organizzata; alla posizione comune 1999/364/GAI del 27 maggio 1999, in *G.U.C.E.*, n. L 142 del 5 giugno 1999, sui negoziati in seno al Consiglio d’Europa relativi al progetto di convenzione sul *cyber crime*.

⁵⁹ Si vedano in proposito la decisione del Consiglio del 20 maggio 1999, in *G.U.C.E.* n. L 176 del 10 luglio 1999 sulla determinazione dell’*aquis* di Schengen, e la decisione del Consiglio adottata in pari data e pubblicata sul medesimo numero *G.U.C.E.*, relativa all’attribuzione della corretta base giuridica a ciascun articolo della Convenzione di implementazione degli Accordi di Schengen e agli strumenti rientranti nell’*aquis*.

Si valorizza infine la dimensione esterna dell'Unione Europea anche nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia, prevedendo agli artt. 24 e 38 TUE la possibilità per l'Unione Europea di concludere accordi internazionali anche con Stati terzi.

Pochi mesi dopo l'entrata in vigore del nuovo Trattato, il 15 e 16 ottobre 1999, si è riunito il Consiglio europeo di Tampere, prima vera occasione in cui una riunione dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri è stata consacrata, in maniera pressoché esclusiva, al tema della giustizia e della cooperazione giudiziaria e di polizia⁶⁰.

Le conclusioni della presidenza di tale Consiglio⁶¹ hanno rappresentato il «*primo strumento programmatico di una seppur ancora embrionale politica criminale dell'Unione Europea*»⁶², che ha segnato il vero e proprio fondamentale punto di snodo dei differenti percorsi sino ad ora seguiti dall'Unione, ispirando gran parte degli strumenti adottati negli anni successivi nel quadro del terzo pilastro, come testimoniano i riferimenti ad esso costantemente operati nei preamboli degli atti istitutivi di tali strumenti.

In particolare, l'esito del Consiglio di Tampere ha inciso lungo tre direttrici: su un primo versante, si è riconosciuta la centralità del mutuo riconoscimento come nucleo della cooperazione giudiziaria; sotto un secondo profilo, si è indicata l'armonizzazione delle legislazioni in materia penale sostanziale e processuale come strumento fondamentale per la creazione dello spazio di sicurezza e giustizia; infine è al Consiglio di Tampere che si deve l'origine di Eurojust⁶³, definito dagli studiosi della

⁶⁰ Sul tema, si vedano SALAZAR L., *La costruzione di uno spazio penale comune europeo*, cit., p. 414-416 e SALAZAR L., *La costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il Consiglio europeo di Tampere*, in *Cass. pen.*, 2000, p. 1114 e ss.

⁶¹ *Le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere*, in *Cass. pen.*, 2000, p. 302 e ss.

⁶² SICURELLA R., *Diritto penale e competenze dell'Unione Europea. Linee guida di un sistema integrato di tutela dei beni giuridici sopranazionali e dei beni giuridici di interesse comune*, Milano, 2005, p. 125.

⁶³ Cfr. conclusione n. 46 del Consiglio europeo di Tampere, in *Le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere*, cit., p. 309. Sull'organismo Eurojust, si veda *infra*, cap. 2, sez. I, § 2.

cooperazione europea il «*primo organismo giudiziario nell'ambito del c.d. Terzo Pilastro*»⁶⁴.

Ancor più nel dettaglio, seppur nei limiti di sinteticità imposti dalla trattazione, si può osservare come di particolare rilievo nelle conclusioni di Tampere appaia la strategia del *doppio binario*⁶⁵, perseguita attraverso un'azione dichiaratamente incentrata sul principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie⁶⁶, posto a fondamento della cooperazione giudiziaria nell'Unione tanto in materia civile quanto in materia penale e da applicarsi sia alle sentenze che alle altre decisioni delle autorità giudiziarie, a prescindere dalla materia.

Se, da un lato, la soluzione prospettata, radicata nell'assunto di un'elevata fiducia tra gli ordinamenti giuridici fondati, tutti, sui valori dello Stato democratico di diritto e sul rispetto dei diritti umani, appare di più basso profilo⁶⁷ rispetto alla armonizzazione delle regole sostanziali e procedurali, d'altra parte si tratta di una opzione sicuramente maggiormente praticabile, tenuto conto della storica refrattarietà degli Stati alla condivisione del potere repressivo.

Del resto, autorevole dottrina ha osservato come proprio siffatta tecnica operativa sia divenuta nel tempo l'architrave dell'intero sistema europeo di cooperazione giudiziaria, paradossalmente travolgendo ogni tentativo di riavvicinamento e armonizzazione degli ordinamenti interni. Il principio del mutuo riconoscimento, infatti, produce due fondamentali risultati *a costo zero* dal punto di vista dell'impegno nell'edificazione di un diritto penale e processuale comune: il primo è costringere gli Stati a cooperare senza possibilità di opporre alcunché in ordine alle modalità, il secondo attiene al progressivo spostamento dell'asse della cooperazione dai tradizionali

⁶⁴ DE AMICIS G., *Eurojust*, in GRASSO G. – SICURELLA R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, cit., p. 468.

⁶⁵ SALAZAR L., *La costruzione di uno spazio penale comune europeo*, cit., p. 415.

⁶⁶ MELILLO G., *Il mutuo riconoscimento e la circolazione della prova*, in RAFARACI T. (a cura di), *L'area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, cit., p. 465.

⁶⁷ DARAIÒ G., *La circolazione della prova nello spazio giudiziario europeo*, cit., p. 514.

rapporti politico-diplomatici a un livello semplicemente giudiziario, ove le Autorità procedenti possano dialogare direttamente⁶⁸.

Secondo le linee guida approvate a Tampere, dunque, il superamento del tradizionale approccio alla cooperazione giudiziaria penale si impone, e deve riguardare tanto le procedure *in personam*, quanto quelle *in rem*, ossia deve ricomprendere anche il settore della ricerca e dell'acquisizione della prova, finora fortemente penalizzato dalle gravi disfunzioni connesse alle tradizionali forme di assistenza, con conseguente dispersione di elementi probatori spesso determinanti a «*garantire che i criminali non possano trovare nascondigli né occultare i proventi dei loro reati all'interno dell'Unione*»⁶⁹.

Nel contempo, comunque, il Consiglio europeo di Tampere ha ribadito che il reciproco riconoscimento non deve disgiungersi dalla prosecuzione dell'Unione nel processo di armonizzazione normativa, concentrando gli sforzi comuni principalmente nei settori di maggiore interesse europeo, individuati nella criminalità finanziaria, nella corruzione, nel traffico di sostanze stupefacenti e di esseri umani, nei reati contro i minori, nel *cyber crime* e nei reati ambientali.

Nonostante la loro indiscussa importanza, le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere non esauriscono la proliferazione dell'Unione nell'elaborazione di ulteriori strumenti programmatici volti all'orientamento della propria azione, soprattutto in ambito penale: pochi mesi dopo tali conclusioni l'Unione elabora un nuovo documento, la *New Millennium Strategy*⁷⁰ – composto da una serie di orientamenti politici accompagnati da 39 raccomandazioni dettagliate dirette al contrasto alla criminalità organizzata, riguardanti la raccolta dei dati e delle informazioni finalizzata alla prevenzione di infiltrazioni nei settori pubblico e privato dell'economia, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, e il rafforzamento di Europol –, subito seguito dal *Programma di misure per l'attuazione del reciproco*

⁶⁸ MAZZA O., *Il principio del mutuo riconoscimento, la mancata armonizzazione e il mito taumaturgico della giurisprudenza europea*, in MAZZA O., *Il garantismo al tempo del giusto processo*, Milano, 2011, p. 56-57.

⁶⁹ Cfr. conclusione n. 6 del Consiglio europeo di Tampere, in *Le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere*, cit., p. 303.

⁷⁰ Testo del Piano di azione in G.U.C.E., n. C 124 del 3 maggio 2000.

*ricoscimento delle decisioni penali*⁷¹, adottato in attuazione del progetto di Tampere.

All'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, in sintesi, ancora non si può parlare di una piena competenza legislativa europea in materia penale: le norme emanate dall'Unione non si caratterizzano come immediatamente efficaci all'interno dei singoli Stati membri, ma sono inserite in decisioni quadro, adottate dal Consiglio dell'UE, vincolanti quanto al risultato da ottenere, ossia costituiscono una sorta di *regole minime comuni*⁷². Resta di competenza degli Stati membri il *quomodo* in ordine ai mezzi da impiegare per il raggiungimento degli obiettivi fissati a livello europeo, alla loro natura e, in ultima analisi, all'individuazione degli strumenti normativi necessari nei vari ordinamenti per recepire le decisioni quadro.

Se, quindi, da un lato le decisioni quadro adottate dal Consiglio dell'Unione Europea in materia penale non hanno efficacia diretta nei singoli Stati e non possono di conseguenza creare posizioni soggettive tutelabili in sede nazionali, d'altra parte è previsto un preciso e non generico obbligo di ottemperanza in capo agli Stati membri in relazione ad esse, pertanto l'eventuale inadempienza dello Stato può essere sanzionata dinanzi agli organi dell'Unione.

In definitiva, è con il Trattato di Amsterdam, rafforzativo delle competenze di terzo pilastro dell'Unione, e con gli atti conseguenti, che lo *spazio giuridico europeo* in materia penale, che fino ad ora pareva un utopico miraggio proprio di alcuni studiosi, inizia a trovare concreto riscontro nella regolamentazione dell'Unione Europea, ponendo per la prima volta con forza la questione della conformazione degli ordinamenti nazionali alle regole generali comuni europee.

Se nel sistema delineato dal Trattato di Maastricht, infatti, la cooperazione giudiziaria e quella di polizia avevano assunto «*quasi la forma dimessa di antidoti, o contro-misure, rispetto ai rischi di una circolazione delle persone, oltre confini, che sia indiscriminata e pernicioso*»⁷³, con il Trattato di

⁷¹ Testo del Programma di misure in *G.U.C.E.* n. C 12 del 15 gennaio 2001.

⁷² NORMANDO R., *La problematica di un sistema processuale penale europeo*, in BARTONE N. (a cura di), *Diritto penale europeo*, Padova, 2001, p. 218.

⁷³ PISANI M., *Criminalità organizzata*, cit., p. 705.

Amsterdam la cooperazione in materia penale «*dismette la ridotta veste di “materia di interesse comune” ed effettua un vero salto di qualità*»⁷⁴, non proponendosi più solo di garantire la libera circolazione delle persone senza rischi, ma puntando a fornire ai cittadini europei un livello elevato di libertà, sicurezza e giustizia, superando così definitivamente la prospettiva di mera funzionalità mercantile: la cooperazione in ambito penale tra Stati membri ha imboccato la via della necessaria coincidenza dello spazio *economico* con uno spazio *giuridico* e *giudiziario* con una dignità propria, non più strumentale al mercato⁷⁵.

4. Il tramonto degli scenari classici.

Consolidato il quadro della cooperazione europea in materia penale, tracciato dal Trattato di Amsterdam e dalle successive conclusioni di Tampere, attraverso la firma il 12 dicembre 2000 del Trattato di Nizza, che ha imposto una più stretta collaborazione tra autorità giudiziarie ed altre autorità competenti degli Stati membri – anche tramite Eurojust, l’Unità europea di cooperazione giudiziaria, che assume un ruolo centrale –, l’Unione sembra aver raggiunto un soddisfacente equilibrio tra l’esigenza di proseguire nella attribuzione di competenze in materia penale all’UE e quella di rassicurare gli Stati membri in ordine alla relativa sovranità.

Secondo le previsioni del Trattato di Nizza, infatti, si persegue l’obiettivo della progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e delle sanzioni per quanto attiene alla criminalità organizzata, al terrorismo e al traffico di sostanze stupefacenti; quello della facilitazione dell’extradizione tra Stati membri e, non ultimo, si migliorano i meccanismi di cooperazione rafforzata già introdotti con il Trattato di Amsterdam, eliminando la facoltà di ogni Stato membro all’opposizione del veto su tale procedura.

Proprio nel momento in cui l’Unione sembra quindi accingersi ad avviare la concreta attuazione del monumentale sforzo programmatico che ha caratterizzato la seconda metà degli anni Novanta, i gravissimi attentati dell’11 settembre 2001 a New York e Washington vengono a sconvolgere del

⁷⁴ DARAIO G., *La circolazione della prova nello spazio giudiziario europeo*, cit., p. 511.

⁷⁵ DARAIO G., *La circolazione della prova nello spazio giudiziario europeo*, cit., p. 511.

tutto inaspettatamente il quadro d'insieme. Le conseguenze e il clima politico successivo a tali eventi impone così una brusca e decisa accelerazione al processo di formazione ed evoluzione di una competenza penale e processuale dell'Unione Europea, costituendo l'occasione e la ragione dell'adozione di decisioni radicali, volte alla rielaborazione della strategia europea nell'intero settore della cooperazione penale e nella lotta al terrorismo in particolare.

Ed infatti, in occasione del Consiglio europeo straordinario del 21 settembre 2001, i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri dell'Unione approvano un *Piano di Azione*⁷⁶ contro il terrorismo, riguardante, oltre a misure di sicurezza dei trasporti e lotta alle fonti di finanziamento al terrorismo, anche misure legislative da adottarsi nel campo della cooperazione giudiziaria e di polizia: si trova istantaneo accordo sulla disciplina di Eurojust⁷⁷, sull'istituzione del mandato di arresto europeo⁷⁸ e sulla necessità di adottare una decisione quadro per l'incriminazione delle condotte di terrorismo⁷⁹, imponendo l'imperativa scadenza per la loro approvazione definitiva nel dicembre 2001.

Contemporaneamente all'elaborazione delle citate direttive quadro, l'anno 2001 si chiude con il Consiglio europeo di Laeken. Durante tale vertice il Consiglio convoca una Convenzione sull'avvenire dell'Europa allo scopo di sciogliere i nodi irrisolti sullo sviluppo e sulla natura istituzionale dell'Europa, cui attribuisce il compito di predisporre la bozza della Carta fondamentale dell'Unione Europea e che inizia i lavori nel febbraio 2002. I lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa durano diciassette mesi, concludendosi il 18 luglio 2003 con la presentazione a Roma del Trattato che

⁷⁶ Le conclusioni ed il Piano di Azione del Consiglio europeo straordinario del 21 settembre 2001 sono reperibili online all'indirizzo seguente: http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/terrorism/documents/concl_council_21sep_en.pdf.

⁷⁷ Cfr. Decisione n. 2002/187/GAI, del 28 febbraio 2002, del Consiglio, che istituisce Eurojust per rafforzare la lotta contro le gravi forme di criminalità, in *GUCE*, n. L 63, del 6 marzo 2002.

⁷⁸ Cfr. Decisione quadro n. 2002/584/GAI, del 13 giugno 2002, del Consiglio, relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, in *GUCE*, n. L 190, del 18 luglio 2002.

⁷⁹ Cfr. Decisione quadro n. 2002/475/GAI, del 13 giugno 2002, del Consiglio, sulla lotta contro il terrorismo, in *GUCE*, n. L 164, del 22 giugno 2002.

adotta una Costituzione per l'Europa⁸⁰, che si prefigge di sostituire i trattati esistenti, costituendo la base giuridica dell'Unione Europea.

All'indomani degli attentati di Madrid dell'11 marzo 2004 si assiste ad una nuova mobilitazione dell'Unione sfociata il 25 marzo 2004 nell'adozione della *Dichiarazione sulla lotta al terrorismo*⁸¹, che contiene, oltre al proclamato impegno politico del Consiglio di adottare una serie di misure antiterrorismo comprendenti anche l'assistenza delle vittime, il rafforzamento dei controlli alle frontiere e la condivisione delle informazioni di *intelligence*, sette obiettivi strategici per un *Piano riveduto di azione dell'Unione Europea contro il terrorismo*, effettivamente adottato nel giugno 2004. Viene istituita altresì dal Consiglio la nuova figura del *Coordinatore europeo antiterrorismo*, che tuttavia non è stato mai dotato di poteri, strumenti e risorse concreti al fine di esercitare effettivamente il proprio ruolo di coordinamento, tanto da essere relegato ad «una quasi notarile funzione di registrazione di progressi e inadempienze degli Stati membri nell'attuazione del Piano di azione accompagnata da appelli rivolti ad essi tanto nobili quanto spesso destinati purtroppo a cadere nel vuoto»⁸².

Gli sforzi profusi nella direzione del rafforzamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia europeo vengono condensati dal Consiglio europeo in un nuovo documento programmatico, il Programma dell'Aja⁸³, adottato a Bruxelles il 5 novembre 2004 e destinato a subentrare a quello di Tampere. Per l'attuazione di tale Programma viene elaborato un Piano di azione⁸⁴ che,

⁸⁰ Per un dettagliato esame degli effetti che il Trattato costituzionale europeo avrebbe dovuto produrre in ambito penale, si vedano, tra gli altri, GRASSO G., *La Costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione Europea*, in DOLCINI E. – PALIERO C.E. (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, vol. III, Milano, 2006, p. 359 e ss.; GREVI V., *Linee di cooperazione giudiziaria in materia penale nella Costituzione europea*, in DOLCINI E. – PALIERO C.E. (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, cit., p. 2783 e ss.; SPIEZIA F., *Crimine transnazionale e procedure di cooperazione giudiziaria*, Milano, 2006, p. 95 e ss.; COPPETTA M.G. (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005; BERNARDI A., *Europeizzazione del diritto penale e progetto di Costituzione europea*, in *Dir. pen. e proc.*, 2004, p. 5 e ss.; DE AMICIS G. – IUZZOLINO G., *Lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia nelle disposizioni penali del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in *Cass. pen.*, 2004, p. 3067 e ss.

⁸¹ Il testo della Dichiarazione è online su <http://ue.eu.int/newsroom/newmain.asp>.

⁸² SALAZAR L., *La costruzione di uno spazio penale comune europeo*, in GRASSO G. – SICURELLA R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, cit., p. 419.

⁸³ In *GUCE*, n. C 53, del 3 marzo 2005.

⁸⁴ Cfr. *Piano di azione sull'attuazione del Programma dell'Aja inteso a rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia dell'Unione Europea*, in *GUCE*, n. C 198, del 12 agosto 2005.

oltre a definire gli obiettivi primari, tra cui la definizione di norme minime relative all'assunzione delle prove nella prospettiva della loro ammissibilità, predispone un calendario per le attuazioni.

Il Programma dell'Aja, comunque, al di là delle lodevoli intenzioni che ne accompagnano l'adozione, non determina però quell'auspicato salto di qualità sul piano delle realizzazioni concrete ed effettive degli strumenti per il rafforzamento dell'azione dell'Unione relativa allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, anche e soprattutto per la ancora assai ridotta competenza legislativa dell'Unione in materia penale.

Il Piano di azione varato nel 2004 subisce un nuovo aggiornamento da parte del Consiglio straordinario GAI del 13 luglio 2005, a seguito degli attentati terroristici di Londra e secondo un copione ormai tragicamente rodato. Di qualche mese successiva è l'adozione del *Documento di strategia dell'Unione contro il terrorismo*, che, tuttavia, si limita a schematizzare e riordinare le misure già proposte nei testi che lo precedevano, riassumendole nell'acronimo PPPR, ossia *Prevenzione, Protezione, Perseguimento e Risposta*⁸⁵.

⁸⁵ Di fondamentale importanza e molto più incisivo nel perseguire lo scopo di rafforzare la cooperazione investigativa in materia di terrorismo, criminalità transfrontaliera e immigrazione clandestina, ma firmato al di fuori della cornice dell'Unione Europea, oggetto della presente ricerca, è il Trattato di Prüm, volto all'intensificazione della cooperazione e dello scambio di informazioni di polizia all'interno di uno schema a geometria variabile comprendente i Paesi G6, ossia Belgio, Olanda, Lussemburgo, Francia, Germania, Spagna e Austria. L'Accordo, firmato il 27 maggio del 2005 – cui poi hanno aderito altri Stati membri tra cui l'Italia, che ha ratificato il testo del Trattato con Legge 30 giugno 2009, n. 85 – prevede la creazione di schedari nazionali di analisi del DNA e contiene le disposizioni relative alla disciplina della consultazione e della comparazione automatizzata dei profili genetici e dei dati dattiloscopici, oltre a quelle relative alla regolamentazione dello scambio di informazioni su persone inquisite, sugli autoveicoli e i relativi proprietari, sul possibile utilizzo di *Sky Marshalls* – ovvero sia agenti di polizia privata o di Stato che operino sotto copertura sui voli commerciali al fine di prevenire e contrastare direttamente – a bordo degli aerei, sulla falsificazione dei documenti, sui rimpatri congiunti e sui pattugliamenti congiunti di frontiera. Il Trattato si occupa altresì di immigrazione clandestina, prevedendo anche la possibilità di inviare Ufficiali di collegamento esperti in falsi documentali nei Paesi di origine dei flussi migratori irregolari. È prevista, altresì la possibilità di costituire squadre miste per forme di intervento comune nel territorio di uno degli Stati contraenti e la mutua assistenza in caso di manifestazioni di massa, catastrofi o altre gravi calamità. Per un approfondimento sulle novità introdotte dal Trattato di Prüm, si veda SALAZAR L., *La costruzione di uno spazio penale comune europeo*, cit., pp. 413-414.

Nel frattempo, come noto, il processo di ratifica della Costituzione per l'Europa si è bruscamente interrotto a fronte degli esiti negativi delle consultazioni popolari in Francia e nei Paesi Bassi. Dopo tale battuta di arresto, gli studi sulla modifica dei trattati europei hanno ripreso vigore, giungendo infine nel 2007 alla firma del Trattato di Lisbona⁸⁶, che, riprendendo sostanzialmente il contenuto dell'abortita Carta Costituzionale europea del 2004, ha ampliato e integrato il concetto di cooperazione giudiziaria e investigativa in materia penale.

È stato abbandonato il termine «Costituzione», carico di un importante valore simbolico forse sentito ancora come eccessivamente intrusivo nella sovranità degli Stati membri, in quanto prepotentemente evocativo di una natura federale dell'Unione Europea.

Come anticipato, comunque, le direttrici di intervento sostanziali si pongono in linea di continuità con il fallito trattato costituzionale, procedendo verso la circoscrizione delle competenze europee entro un'area definita e l'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo e del suo ruolo nel procedimento legislativo ordinario, la cui portata viene generalizzata⁸⁷.

Il nuovo atto internazionale modifica ampiamente sia il precedente Trattato sull'Unione Europea (TUE), che, esprimendo i principi, regolamentando gli scopi e delineando la architettura istituzionale dell'Unione Europea, ne assume il ruolo di testo di base, sia il Trattato che istituisce la Comunità

⁸⁶ In *GUCE*, n. L 196, del 17 dicembre 2007 ed entrato ufficialmente in vigore il 1 dicembre 2009. La ratifica da parte dell'Italia è intervenuta con Legge 2 agosto 2008, n. 130, pubblicata in *GU*, n. 185, dell'8 agosto 2008.

⁸⁷ Per approfondire il tema delle modifiche istituzionali e sostanziali apportate all'architettura comunitaria dal Trattato di Lisbona, si vedano, tra gli altri, MANGIAMELI S., *Il disegno istituzionale dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. Eur.*, 2011, p. 377 e ss.; PEERS S., *Mission accomplished? EU justice and home affairs law after the Treaty of Lisbon*, in *Common market law review*, (48)3, 2011, p. 661 e ss.; ROSSI L.S., *From EU pillar to area: the impact of the Lisbon Treaty on the External Dimension of Freedom, Security and Justice*, in *Dir. Uni. Eur.*, 2011, p. 999 e ss.; BASSANINI F. – TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010; ZANGHI' C. – PANELLA L. (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010; APRILE E. – SPIEZIA F., *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione Europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009; BILANCIA P. – D'AMICO M. (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009; BARATTA R., *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, p. 21 e ss.; CRAIG P., *The Treaty of Lisbon: process, architecture and substance*, in *European Law Review*, 2008, p. 137 e ss.; DANIELE L., *Trattato di Lisbona: addio all'idea federalista per superare gli ostacoli degli euroscettici*, in *Guida al dir.*, 2007, f. 6, p. 11 e ss.; ZILLER J., *Il nuovo trattato europeo*, Bologna, 2007.

Europea (TCE) – organismo che cessa formalmente di esistere e viene assorbito nell’Unione stessa –, ribattezzato Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE) e destinato a racchiudere le norme afferenti alle diverse competenze legislative europee, nonché gli strumenti e le modalità attraverso le quali le stesse sono esercitate. I due Trattati, comunque, ancorché formalmente distinti e separati, per espressa previsione dell’art.1, par. 3, TUE, lungi dall’essere uno servente all’altro, rappresentando un *unicum* hanno pari valore giuridico.

La modifica più evidente apportata all’assetto comunitario attraverso l’adozione del Trattato di Lisbona attiene senza dubbio al superamento della tradizionale architettura a tre pilastri: tale distinzione viene eliminata e tutti i settori di competenza europea vengono attratti nell’alveo del metodo comunitario, con la parziale eccezione della politica estera e di sicurezza comune, ovvero l’ex secondo pilastro PESC, che – in ragione della propria peculiarità e del profondo legame con il principio di sovranità statale – rimane comunque legato a logiche tipiche del metodo intergovernativo⁸⁸.

Contestualmente all’eliminazione della struttura a pilastri viene meno il regime speciale previsto con riguardo agli atti europei idonei ad incidere in tale settore: dalle decisioni quadro e dalle convenzioni, sottratte al controllo della Corte di Giustizia⁸⁹ e approvate all’unanimità si passa agli strumenti di

⁸⁸ La disciplina del settore PESC si rinviene agli artt. 23-41 TUE e la competenza europea è suddivisa tra Consiglio europeo, con poteri di indirizzo generale, e il Consiglio d’Europa, che adotta le decisioni finali, senza alcuna possibilità di intervento per Parlamento e Commissione, salve eccezioni espressamente stabilite.

Sul punto si vedano, tra gli altri, MUNARI F, *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in *Dir. Un. Eur.*, 2011, p. 941 e ss.; VILLANI U., *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi integr. eur.*, 2011, p. 9 e ss.; PUOTI P., *La PESC nella prospettiva del trattato di revisione*, in *Studi integr. eur.*, 2008, p. 539 e ss.

⁸⁹ Anteriormente all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la competenza della Corte del Lussemburgo nel quadro della cooperazione giudiziaria in materia penale era disciplinata dall’art. 35 TUE, che poneva una serie di limitazioni piuttosto consistenti rispetto a quanto previsto per il Giudice comunitario nelle materie afferenti al primo pilastro, subordinando, tra l’altro, l’intervento della Corte di Giustizia ad una dichiarazione di accettazione della sua giurisdizione da parte dello Stato membro. Con il Trattato di Lisbona e la conseguente attrazione della cooperazione giudiziaria in materia penale tra le competenze legislative dirette dell’Unione, anche l’area di competenza della Corte ha assistito ad un notevole ampliamento: rispetto al settore della cooperazione giudiziaria la sua giurisdizione è pressoché coincidente con quella che la Corte aveva con riguardo al primo pilastro.

tecnica legislativa ordinaria dell'Unione⁹⁰, la cui regola generale è il voto a maggioranza qualificata⁹¹.

Il nuovo assetto istituzionale e funzionale sancito nel Trattato di Lisbona, dunque, apporta notevoli miglioramenti alla legittimità ed efficacia dell'azione dell'Unione Europea attraverso il ridimensionamento delle tecniche normative tradizionali a favore delle procedure di codecisione, che comporta – finalmente – il superamento del *deficit democratico* che tradizionalmente caratterizzava gli atti normativi europei, allo stesso tempo evitando che l'opposizione di singoli Stati membri determini di fatto la paralisi dell'Unione stessa⁹², nonché attraverso il mutamento della tipologia degli atti normativi in materia di cooperazione giudiziaria penale e di polizia, mutuandoli da quella originariamente riservata agli atti di primo pilastro e

⁹⁰ Si tratta, prevalentemente, di *regolamenti e direttive*, approvate ai sensi degli artt. 289 e 294 TFUE con la *procedura legislativa ordinaria*, che consiste nell'adozione congiunta dell'atto legislativo da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. In particolare, il *Regolamento* è definito dall'art. 288, par. 2, TFUE, come un atto normativo di portata generale, obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri: con l'emanazione di un Regolamento, in altre parole, l'Unione Europea produce norme che, oltre a vincolare gli Stati sul piano del diritto internazionale, penetrano direttamente negli ordinamenti nazionali, affiancando le fonti interne tra le norme direttamente applicabili dai Giudici nazionali di merito nella soluzione di controversie loro devolute. La direttiva, definita dall'art. 288, par. 3, TFUE, invece, è un atto normativo che vincola gli Stati membri per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. A differenza del Regolamento, la direttiva è introdotta negli ordinamenti nazionali attraverso il procedimento ordinario di recepimento: la concreta attuazione resta affidata agli Stati membri, che dovranno provvedervi entro il termine fissato dalla direttiva stessa mediante le proprie fonti interne, le uniche vincolanti per il Giudice. Tuttavia, è necessario fare presente che la Corte di Giustizia del Lussemburgo riconosce alle direttive europee *efficacia diretta* negli Stati membri che non abbiano provveduto al loro recepimento entro il termine, qualora si tratti di atti sufficientemente determinati (cfr., *ex plurimis*, Corte Giust. CE, 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90; Id., 5 aprile 1979, C-148/78; Id., 4 dicembre 1974, C-41/74. Sul punto, si vedano, tra gli altri, ADAM R. – TIZZANO A., *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2010, p. 146 e ss.; DANIELE L., *Diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2010, p. 222 e ss.; TESAURO G., *Diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2010, p. 174 e ss.

⁹¹ Il ricorso al voto a maggioranza qualificata per l'adozione di atti dell'Unione Europea in materia penale incontra tuttavia talune deroghe: è il caso dell'estensione della competenza dell'Unione all'adozione di norme minime di matrice processuale penale ulteriori rispetto a quelle già previste nel Trattato, *ex art. 82, par. 2, co. 2, lett. d)*, TFUE; dell'ampliamento della competenza comunitaria ad altre sfere di criminalità transfrontaliera *ex art. 83, par. 1, co. 3*, TFUE; dell'istituzione della Procura europea *ex art. 86, par. 1, co. 1*, TFUE; dell'adozione di misure relative alla cooperazione operativa di polizia *ex art. 87, par. 3, co. 1*, TFUE.

⁹² In questo senso, ALLEGREZZA S., *L'armonizzazione della prova penale alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Cass. pen.*, 2008, p. 3883.

rendendo così più incisiva l'azione delle istituzioni europee nel perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 3 TUE ed, in particolare, nel proposito di trasformare l'Europa da mero mercato comune a spazio unitario di libertà, sicurezza e giustizia⁹³.

Superata con il Trattato di Lisbona la tradizionale architettura a pilastri, quindi, la potestà normativa in materia penale dell'Unione Europea non è più confinata in quello che era tradizionalmente definito il terzo pilastro, ove poteva esercitarsi con limiti ben definiti e un ruolo piuttosto limitato delle Istituzioni comunitarie: ora l'Unione dispone esplicitamente di un certo potere in materia penale come previsto dall'art. 83 TFUE, mentre, in materia di protezione degli interessi finanziari, l'art. 325 TFUE ha rimosso il limite precedentemente esistente concernente la possibilità di intervento nei sistemi nazionali incidendo sul diritto penale e processuale domestico⁹⁴.

In ogni caso, ora come in passato, il mutuo riconoscimento continua a rappresentare l'architrave della cooperazione giudiziaria in materia penale dell'Unione, pur se la prospettiva dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali penali e processuali ha riscontrato notevoli ed apprezzabili margini di apertura nelle disposizioni del Trattato di Lisbona, anche sulla scorta dell'osservazione che il ravvicinamento normativo contribuisce in modo decisivo ad alimentare la fiducia reciproca tra Stati membri necessaria a sostenere una compiuta applicazione degli strumenti basati sul mutuo

⁹³ Cfr. DARAIO G., *La circolazione della prova nello spazio giudiziario europeo*, cit., p. 524, che rinvia a sua volta a CAMPAILLA S., *La "circolazione" giudiziaria europea dopo Lisbona*, cit., p. 92 e RINOLDI D., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in DRAETTA U. – PARISI N. (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte speciale: il diritto sostanziale*, cit., p. 7.

⁹⁴ Sulle principali modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona con riguardo, in particolare, alla competenza dell'Unione e alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, si vedano, tra gli altri, CAMPAILLA S., *La "circolazione" giudiziaria europea dopo Lisbona*, in *Proc. pen. e giustizia*, 2011, f. 5, p. 90 e ss.; ROMOLI F., *Il nuovo volto dell'Europa dopo il Trattato di Lisbona. Un'analisi penalistica "multilivello"*, in *Arch. pen.*, 2011, p. 166 e ss.; TIBERI G., *Le nuove fonti del diritto nella cooperazione giudiziaria in materia penale dopo il Trattato di Lisbona ed il loro impatto sull'ordinamento interno*, in RAFARACI T. (a cura di), *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2011, p. 13 e ss.; RINOLDI D., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in DRAETTA U. – PARISI N. (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte speciale: il diritto sostanziale*, Milano, 2010, p. 1 e ss.; APRILE E. – SPIEZIA F. (a cura di), *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione Europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009; MUSACCHIO V., *Il Trattato di Lisbona e le basi per un nuovo diritto penale europeo*, in *Riv. pen.*, 2008, f. 5, p. 471 e ss.

riconoscimento, che non può essere considerato quale un *dogma assoluto*⁹⁵, ma «*andrebbe coltivat[o] sulla base di un'integrazione normativa almeno minimale*»⁹⁶.

Il primo documento programmatico dell'Unione afferente allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e successivo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è rappresentato dalla Risoluzione del Consiglio europeo del 30 novembre 2009⁹⁷ relativa all'approvazione di una *Road map* per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali, che prevede la progressiva adozione di misure minime concernenti il diritto alla traduzione e all'interpretazione⁹⁸, il diritto all'informazione relativa ai diritti e all'accusa⁹⁹, il diritto alla difesa tecnica e all'assistenza legale gratuita, il diritto alla comunicazione con familiari, datore di lavoro e autorità consolari, nonché le garanzie speciali per indagati o imputati *vulnerabili*.

Di poco successivo è il *Programma di Stoccolma* adottato dal Consiglio europeo nel dicembre 2010 e intitolato "*Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*"¹⁰⁰. In tale documento vengono enunciati i criteri ispiratori e le priorità politiche dell'azione dell'Unione per lo sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia secondo una tabella di marcia successivamente specificata all'interno del relativo *Piano di azione*¹⁰¹ per l'attuazione del Programma. Per quanto più strettamente attiene alla cooperazione in materia penale, il Programma di Stoccolma, oltre ad auspicare l'estensione del principio del mutuo riconoscimento a tutti i tipi di sentenze e decisioni di natura giudiziaria, ipotizza nuove iniziative normative

⁹⁵ Della stessa opinione DARAIO G., *La circolazione della prova nello spazio giudiziario europeo*, cit., pag. 525; SPIEZIA F., *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2010, p. 1991; MELILLO G., *Il mutuo riconoscimento e la circolazione della prova*, in *Cass. pen.*, 2006, p. 272.

⁹⁶ Così MAZZA O., *Il principio del mutuo riconoscimento, la mancata armonizzazione e il mito taumaturgico della giurisprudenza europea*, in MAZZA O., *Il garantismo al tempo del giusto processo*, Milano, 2011, p. 57.

⁹⁷ In *GUUE*, n. C 295, del 4 dicembre 2009.

⁹⁸ Già adottata la direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, del 20 ottobre 2010, in *GUUE*, n. L 280, del 26 ottobre 2010.

⁹⁹ Adottata la direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione nei procedimenti penale, del 22 maggio 2012, in *GUUE*, n. L 142, del 1 giugno 2012.

¹⁰⁰ In *GUUE*, n. C 115, del 4 maggio 2010.

¹⁰¹ Cfr. COM(2010)171, non in *GUUE*.

anche in materia probatoria: la Commissione viene invitata a proporre un sistema globale di acquisizione probatoria applicabile a diverse tipologie di prova nei procedimenti aventi dimensione transfrontaliera in grado di sostituire gli strumenti sinora adottati, caratterizzati da una disciplina assai frammentaria, e contestualmente capace di valorizzare gli elementi di flessibilità tipici del sistema tradizionale e di mutuo riconoscimento.

Nel frattempo, non si interrompe la produzione europea di documenti programmatici: il 10 giugno 2011 è stata adottata sulla base di una Risoluzione del Consiglio europeo ¹⁰² una ulteriore *Road map*, relativa però al rafforzamento della tutela e dei diritti delle vittime, in particolare nei procedimenti penali¹⁰³.

La portata dirompente di tale documento si rinviene nell'attenzione devoluta alla vittima di reato, fino ad ora appannaggio esclusivo della normativa nazionale e delle Convenzioni internazionali, ma mai oggetto di serie riflessioni da parte delle istituzioni dell'Unione. Si esprime, così, un interesse ed una competenza legislativa dell'Unione a tutto tondo in materia penale e processuale, non più solo determinata da contingenze emergenziali e limitata all'accrescimento degli strumenti di indagine riferibili ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa.

5. La produzione normativa dell'Unione in materia penale *post* Lisbona e le *strategic guidelines* per il quinquennio 2015-2020.

¹⁰² In *GUUE*, n. C 187, del 28 giugno 2001.

¹⁰³ In attuazione di tale *road map*, il 13 dicembre 2011 è stata emanata la direttiva 2011/99/UE sull'Ordine di protezione europeo, in *GUUE*, n. L 338, del 21 dicembre 2011. Tale direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano mediante il D. Lgs. 11 febbraio 2015, n. 9, in *GU*, n. 44, del 23 febbraio 2015. Per un primo commento della norma di introduzione dell'*European Protection Order*, con il quale l'autorità di un Paese dell'Unione dispone che gli effetti di una misura di protezione disposta a tutela di una persona vittima di reato si estendano al territorio di un altro Stato membro nel quale la persona protetta risiede o soggiorna, ovvero dichiara di voler risiedere o soggiornare, si veda CAGOSSI M., *L'ordine di protezione europeo fa il suo ingresso nell'ordinamento italiano*, in *Dir. pen. cont.*, 23 marzo 2015.

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'attività normativa in materia penale dell'Unione Europea si è concentrata principalmente sul ravvicinamento delle legislazioni interne degli Stati membri¹⁰⁴.

In particolare, in materia sostanziale sono state approvate sei direttive – sostitutive di altrettante precedenti decisioni quadro – volte a perseguire tale obiettivo. Si tratta della direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani, della direttiva 2011/92/UE sulla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, della direttiva 2013/40/UE relativa agli attacchi contro i sistemi di informazione, della direttiva 2014/42/UE sul sequestro e sulla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione, della direttiva 2014/57/UE sulle sanzioni penali in caso di abuso di mercato e della direttiva 2014/62/UE contro la falsificazione dell'Euro e delle altre monete. Ulteriori proposte di direttiva sono comunque attualmente in discussione.

Ancor più significativi – e maggiormente rilevanti ai fini della presente ricerca – sono gli interventi del legislatore europeo in materia di diritto processuale penale. Ci si riferisce qui alla direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, alla direttiva 2012/13/UE relativa al diritto all'informazione nell'ambito di procedimenti penali e alla direttiva 2013/48/UE sul diritto al difensore. Altre tre direttive sono attualmente in fase di negoziazione e attengono alla presunzione di innocenza e al diritto di partecipare ed essere presente al processo¹⁰⁵, alle speciali garanzie necessarie per minorenni indagati o imputati¹⁰⁶ e all'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato per i soggetti meno abbienti nell'ambito delle procedure relative all'esecuzione del mandato di arresto europeo (MAE)¹⁰⁷.

Il 27 e 28 giugno 2014 il Consiglio Europeo riunito a Ypres ha poi adottato le *strategic guidelines* per il quinquennio 2015-2020, che si discostano notevolmente dal precedente programma di lavoro pluriennale previsto a Stoccolma. Si tratta infatti di semplici linee guida estremamente generiche e

¹⁰⁴ Cfr. WEYEMBERGH A, *Storia della cooperazione*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, II ed. riveduta e ampliata, Milano, 2015, p. 195.

¹⁰⁵ COM(2013)821/2 def.

¹⁰⁶ COM(2013)822 final.

¹⁰⁷ COM(2013)824 def.

sintetiche, con un contenuto assai poco ambizioso¹⁰⁸. La priorità generale è rappresentata dall'esigenza di assicurare la trasposizione coerente, la messa in opera effettiva ed il consolidamento degli strumenti giuridici e delle misure esistenti, pur prevedendo l'adozione di nuove misure volte a rendere più chiara e coerente la legislazione dell'Unione.

L'obiettivo dichiarato è dunque quello di consolidare i risultati fin qui raggiunti e armonizzare le legislazioni processuali e penali degli Stati membri, anche attraverso un rafforzamento del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni in materia civile e penale, implementando una base minima comune di garanzia dei diritti degli indagati e imputati e al contempo accrescere il livello di protezione per le vittime.

Centrale, comunque, rimane anche l'esigenza di far proseguire i negoziati relativi all'istituzione della Procura europea¹⁰⁹, parallelamente accrescendo i livelli di competenza di *Eurojust*¹¹⁰ e *Europol*¹¹¹, al fine di garantire la cooperazione operativa, anche attraverso lo scambio di informazioni tra le Autorità degli Stati membri.

6. L'alba della nuova cooperazione investigativa europea.

Il Trattato di Lisbona, quindi, come anticipato, può costituire la base giuridica della competenza penale diretta dell'Unione Europea, spingendosi a consentire altresì l'introduzione di nuovi strumenti di cooperazione penale processuale o investigativa, ovvero il potenziamento di quelli già esistenti.

Pur se formalmente esterna all'ambito della presente ricerca, appare necessaria un'analisi – quantomeno nelle sue linee essenziali – della base giuridica delle competenze dell'Unione Europea in ambito penale sostanziale, in quanto strettamente connessa agli aspetti processual-penalistici, se non altro nella inderogabile funzione di circoscriverne l'applicazione.

In particolare, due sono le norme inserite nel Trattato sul funzionamento dell'Unione che le consentono di intervenire in materia penale: l'art. 83, par.

¹⁰⁸ Cfr. WEYEMBERGH A, *Storia della cooperazione*, cit., p. 194.

¹⁰⁹ COM(2013)534 *final*.

¹¹⁰ COM(2013)535 *final*.

¹¹¹ COM(2013)173 *final*.

1 e 2, TFUE, contenuto nella seconda parte, dedicata alle *politiche ed azioni interne* dell'Unione Europea, del quarto capo del titolo quinto concernente lo *spazio di libertà, sicurezza e giustizia*; e l'art. 325 TFUE, ospitato nella parte sesta del Trattato dedicata alle istituzioni europee, all'interno del titolo secondo, capo sesto, concernente la lotta contro la frode¹¹².

L'art. 83 TFUE costituisce la base giuridica *generale* della competenza riconosciuta dal Trattato di Lisbona all'Unione Europea in materia penale, distinguendo tra *competenza autonoma* e *competenza accessoria*.

Per quanto attiene alla competenza autonoma, il primo paragrafo dell'art. 83 TFUE dispone che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possano promulgare *direttive* che stabiliscano norme minime comuni relative alla definizione dei reati, comprese le relative fattispecie e sanzioni, in sfere di criminalità particolarmente gravi, che si presentino in dimensione transnazionale a seguito delle loro peculiari caratteristiche, ovvero delle loro implicazioni, o di una particolare necessità di combatterle su basi comuni. Tali sfere sono esplicitamente indicate dalla norma in commento e si riferiscono a ipotesi di terrorismo, tratta di esseri umani, sfruttamento sessuale di donne e minori, traffico di armi e sostanze stupefacenti, criminalità organizzata, ma anche criminalità informatica, contraffazione di mezzi di pagamento, corruzione e riciclaggio.

L'elenco fornito dall'art. 83, par. 1, TFUE, tuttavia, appare come *tendenzialmente* tassativo, in quanto suscettibile di una revisione ampliativa, seppur in via legislativa e non interpretativa. Si prevede, infatti, che al fine di adeguare la normativa europea all'evoluzione della criminalità e delle sue forme, il Consiglio possa individuare nuove altre sfere di criminalità transnazionale mediante l'adozione di una decisione approvata all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo. Ad una più approfondita analisi della formulazione letterale dell'art. 83 TFUE, relativa all'ampliamento

¹¹² Per un approfondimento sulla distinzione strutturale tra le norme costituenti la base giuridica per la competenza europea diretta in materia penale, e le relative conseguenze nella produzione di norme volte alla prevenzione e alla lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, si veda PICOTTI L., *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, intervento in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti giuridici*, Convegno di Studi, in *Dir. pen. cont.*, 2013, pp. 17-20.

delle sfere di competenza penale dell'Unione Europea soggetto al limite del rispetto dei requisiti giustificativi della dimensione transnazionale – ovvero sia le caratteristiche del reato, le sue implicazioni, o la particolare necessità di combatterlo su basi comuni –, si osserva come di fatto tale articolo potrebbe paradossalmente fungere da grimaldello per indebolire il requisito stesso della transnazionalità intesa in senso stretto, facendo leva sull'esigenza di combattere i reati su basi comuni, anche se riguardanti fattispecie di rilievo puramente interno, così da valorizzare pienamente l'obiettivo europeo di costituzione di un effettivo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Oltre alla competenza diretta in materia penale nelle sfere sopra elencate, l'Unione Europea ha anche una competenza accessoria, fondata sull'art. 83, par. 2, TFUE. Tale norma dispone che, qualora l'armonizzazione e il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si riveli indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore *già* oggetto di misure di armonizzazione, possono essere stabilite con *direttiva* norme comuni minime relative alla definizione di reati e sanzioni nel medesimo settore.

In altre parole, l'ordinamento europeo non impone più agli Stati membri unicamente l'obbligo di punire certi comportamenti con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, ma può imporre l'obbligo di punirlo con sanzioni penali – delle quali mediante direttive può essere indicato anche il *quantum* e la tipologia –, qualora sia indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che sia già stato oggetto di misure di armonizzazione, superando il precedente regime del doppio binario¹¹³.

¹¹³ Il regime del doppio binario, tipico del sistema pre-Lisbona caratterizzato dalla suddivisione in tre pilastri delle competenze europee, comportava che qualora la tutela di obiettivi fissati dal Trattato CE volesse essere perseguita attraverso la comminazione di sanzioni penali, l'elaborazione di atti a opera del legislatore comunitario finalizzati alla definizione della condotta da incriminare doveva necessariamente essere integrata da atti adottati dal Consiglio ai sensi delle disposizioni di cui al titolo VI, TUE pre-Lisbona, contenenti l'indicazione del tipo e del *quantum* di sanzione applicabile rispetto alla fattispecie armonizzata mediante gli atti comunitari. Il regime del doppio binario era rimasto invariato anche dopo le Sentenze della Corte di Giustizia del 13 settembre 2005, nella causa C-176/03, *Commissione vs. Consiglio*, e del 23 ottobre 2007, nella causa C-440/05, *Commissione vs. Consiglio*, che hanno annullato le decisioni quadro n. 2003/80/GAI, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, e n. 2005/667/GAI, intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi, sulla

Il settore di intervento penale, però, deve già essere stato oggetto quantomeno di armonizzazione: non sembra possibile, in quanto travalicante il significato letterale della norma, l'interpretazione che consenta un intervento normativo europeo volto a regolamentare, armonizzandola, una politica dell'Unione e contestualmente a imporne la tutela con norme minime di natura penale¹¹⁴. Oltre che contrario al tenore letterario della disposizione, tale interpretazione è chiaramente esclusa dalla stessa Commissione¹¹⁵, che nel dettare le linee guida per garantire il corretto esercizio della competenza penale accessoria dell'Unione, configura il ricorso al diritto penale quale *ultima ratio*, ammettendolo solo nella misura in cui sia verificato che non è possibile assicurare altrimenti l'attuazione efficace di una politica europea, scongiurando l'*inflazione penale* tanto temuta da una parte della dottrina¹¹⁶.

Per quanto attiene l'esercizio del potere legislativo dell'Unione declinato sia nella competenza autonoma o diretta, che in quella accessoria, ai sensi dell'art. 83 par. 3, TFUE, gli Stati membri che dovessero ritenere che i principi

base del ragionamento secondo cui la base giuridica idonea alla disciplina della materia oggetto di tali atti fossero le norme dell'allora primo pilastro. Infatti, benché l'annullamento delle decisioni quadro sia stato integrale, in ragione dell'inscindibilità delle disposizioni in esse contenute, i Giudici di Lussemburgo hanno ribadito l'incompetenza della Comunità europea nella determinazione del tipo e del livello delle sanzioni applicabili. Per un approfondimento, si veda AMALFITANO C., *La competenza penale dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in CAMALDO L. (a cura di), *L'istituzione del Procuratore Europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Torino, 2014, p. 21, nota 56.

¹¹⁴ Per una ragionata lettura dell'art. 83, par. 2, TFUE, si veda RUBI CAVAGNA E., *Réflexions sur l'harmonisation des incriminations et de sanctions pénales prévues par le traité de Lisbonne*, in RCS, 2009, p. 506 e ss.

¹¹⁵ Cfr. COM(2011)573 del 20 settembre 2011, *Verso una politica penale dell'Unione Europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale*, commentata in NICOSIA E., *Le linee guida della Commissione europea sull'uso del diritto penale per l'attuazione delle politiche dell'UE*, in *Dir. pen. contemporaneo*.

¹¹⁶ Sul tema dell'inflazione penale si veda, da ultimo, SICURELLA R., «*Prove tecniche*» per una metodologia dell'esercizio delle nuove competenze concorrenti dell'Unione Europea in materia penale, in GRASSO G. – PICOTTI L. – SICURELLA R. (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale dei settori di interesse europeo alla luce del trattato di Lisbona*, Milano, 2011, p. 37 e ss., già in SICURELLA R., *Diritto penale e competenze dell'Unione Europea*, Milano, 2005, p. 580, rispetto alla previsione di cui all'art. III-271, par. 2 del Trattato Costituzione Eur., corrispondente all'attuale art. 83, par. 2, TFUE. Invita alla cautela nell'esercizio della competenza penale accessoria, ricordando come l'Unione Europea ben possa ricorrere all'imposizione di sanzioni amministrative in alternativa a quelle penali, riducendo il rischio di «*minare la coerenza interna dei sistemi penali nazionali*» anche BERNARDI A., *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, in *Dir. pen. contemp.*, 2012, n. 1, p. 76 e ss.

fondamentali del proprio sistema di sicurezza sociale o del proprio sistema di giustizia penale possano essere minacciati da un progetto legislativo in corso di adozione, potranno esercitare la *clausola con freno di emergenza*. In tal caso lo Stato interessato può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione, così sospendendo la procedura legislativa ordinaria. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto alla procedura legislativa, tenendo presenti le considerazioni presentate dallo Stato, ovvero pone fine in modo definitivo alla procedura stessa, eventualmente invitando la Commissione a presentare una nuova proposta.

Viceversa, accanto alle clausole con freno di emergenza, sia per le procedure legislative ex art. 83, par. 1, TFUE, che per quelle ex art. 83, par. 2, TFUE, è possibile per gli Stati esercitare la *clausola di accelerazione*, ovvero sia ricorrere alla cooperazione rafforzata a geometria variabile, in modo da consentire comunque un progresso nella normativa penale e processuale europea, seppur in ambito ristretto rispetto alla estensione dell'Unione.

L'art. 325, par. 4, TFUE, invece, contiene una norma che assicura all'Unione la potestà legislativa penale di dettaglio, specificatamente con riguardo alla protezione degli interessi finanziari europei. La norma in questione dispone che il Parlamento europeo ed il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possano adottare *le misure necessarie* nei settori della prevenzione e della lotta alla frode, al fine di pervenire ad un livello di protezione efficace ed omogeneo in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. Le misure menzionate dalla formulazione letterale della norma includono certamente anche gli interventi nel settore penale, in quanto il Trattato di Lisbona ha abrogato il quarto paragrafo dell'originario art. 280 TCE – norma che costituiva l'omologo precedente dell'art. 325 TFUE –, che espressamente vietava che le misure adottabili dall'UE riguardassero *l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri*.

L'impiego del termine generico *misure* nel dettato normativo dell'art. 325, par. 4, TFUE, in luogo di quello di *direttive* utilizzato invece nella formulazione dell'art. 83, par. 1 e 2, TFUE, sembra a tutti gli effetti legittimare un intervento del Parlamento e del Consiglio europeo nei settori della prevenzione e della lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari

dell'Unione, non solo con l'atto tipico finalizzato al ravvicinamento delle legislazioni nazionali, ma altresì attraverso gli altri atti legislativi tipici di cui all'art. 288 TFUE, anche più incisivi. Ci si vuole riferire qui in particolare ai *regolamenti*, direttamente applicabili in ogni loro parte nel tessuto normativo degli Stati membri, senza alcun bisogno di atti di recepimento¹¹⁷.

Per quanto riguarda, infine, il piano processuale, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si assiste da un lato alla codificazione a livello pattizio del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni penali, quale fondamento della cooperazione giudiziaria penale, come già affermato al punto 33 delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, con la previsione, all'art. 82 TFUE, della possibilità per il legislatore europeo di intervenire mediante direttive adottate con procedura legislativa ordinaria volte al ravvicinamento e all'armonizzazione delle legislazioni penali anche processuali degli Stati membri, laddove necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle decisioni penali.

D'altra parte, si assiste al rafforzamento degli strumenti di cooperazione penale esistenti e alla previsione di nuovi soggetti investigativi.

In particolare, l'art. 85 TFUE esplicitamente assegna ad Eurojust il compito di sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro e gravi forme di criminalità transfrontaliera o che comunque richiede un'azione penale su basi comuni, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni ottenute dagli Stati membri e da Europol. Si consideri che il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea consente al Parlamento europeo ed al Consiglio di attribuire ulteriori compiti ad Eurojust attraverso l'emanazione di regolamenti approvati secondo la procedura legislativa ordinaria, spingendosi a legittimare il potere di Eurojust di avviare direttamente indagini penali¹¹⁸.

Sebbene risulti pacificamente esplicitato nel Trattato che, anche laddove Eurojust decida di esercitare il potere di determinare l'avvio di un'indagine,

¹¹⁷ Cfr. AMALFITANO C., *La competenza penale dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in CAMALDO L. (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Torino, 2014, pp. 24-25.

¹¹⁸ Per una più approfondita analisi anche strutturale di Eurojust, nonché per una disamina delle sue competenze, si veda *infra*, cap. 2, sez. I, § 2.

gli atti formali e processuali saranno comunque assunti dalla competente autorità giudiziaria nazionale, sembra evidente che l'attribuzione di siffatto potere sarà destinato a trasformare irrimediabilmente la natura di Eurojust, evolvendolo da organismo di coordinamento ad organo investigativo, seppur non titolare del potere di esercizio dell'azione penale¹¹⁹.

È tuttavia l'art. 86 TFUE a rappresentare uno degli aspetti indubbiamente più innovativi introdotti dal Trattato di Lisbona, prevedendo la possibilità di creare un nuovo soggetto attivo sul panorama europeo dell'investigazione penale: il Pubblico Ministero Europeo. La sua istituzione è prevista al citato art. 86, par. 1, TFUE con la laconica espressione – ripresa dalla formulazione letterale dell'art. III-274, par. 1, dell'abortito Trattato costituzionale del 2004 – secondo cui la sua costituzione avverrà *a partire da Eurojust*.

Tale previsione, se attuata attraverso l'approvazione della proposta di Regolamento n. COM(2013)534/final, potrà sensibilmente modificare le dinamiche operative nello spazio giudiziario europeo, con cambiamenti epocali in materia di indagini ed esercizio dell'azione penale e di cooperazione giudiziaria nell'ambito dell'Unione Europea.

La creazione di un organismo investigativo unitario con competenza estesa a tutto il territorio dell'Unione, infatti, darebbe forti connotati federali alla stessa costruzione sistematica europea, pur non potendo parlare propriamente di un sistema europeo di giustizia, in quanto l'azione penale dovrebbe comunque essere esercitata dinanzi alle Corti nazionali secondo le regole procedurali previste in ciascuno Stato membro, non essendo previsto – né allo stato prevedibile – alcun organismo giudiziario di merito a livello europeo.

La previsione dell'art. 86 TFUE, peraltro, rappresenta il punto di arrivo di un lungo percorso promosso sia dalla Commissione che dal Parlamento europei¹²⁰, che aveva trovato un suo momento di sintesi propositiva nel

¹¹⁹ Di tale opinione, FERRARA C., *La decisione del Consiglio 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002 che istituisce Eurojust e successive modificazioni con particolare riferimento alle disposizioni inerenti i poteri del collegio e del membro nazionale*, in DE MATTEIS L. – FERRARA C. – LICATA F. – PIACENTE N. – VENEGONI A., *Diritto penale sostanziale e processuale dell'Unione Europea*, Padova, 2011, p. 129.

¹²⁰ Si vedano, in particolare, la Comunicazione della Commissione sulla *Protezione degli interessi finanziari: la creazione di un procuratore europeo*, COM(2000)608, del 29 settembre 2000; il *Libro verde* elaborato dalla Commissione europea sulla tutela degli interessi

progetto del *Corpus Juris*¹²¹, quale modello di una tutela penale sovranazionale, anche se limitata a determinate ipotesi delittuose, che ha visto la luce per la prima volta nel 1997, poi seguito da una seconda versione, denominata versione di Firenze, nel 2000.

La materia della tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea, quindi, sembra confermarsi quale vettore per la costruzione e lo sviluppo dello spazio giudiziario europeo, così come nel 1995 la Convenzione PIF costituì il primo esempio di normativa penale sovranazionale con finalità di armonizzazione dei sistemi penali nazionali, gettando le basi per un ampliamento e uno sviluppo successivi di notevole rilevanza¹²².

La portata dell'innovazione risulta essere ancor più ampia se si considera che le previsioni di cui all'art. 86 TFUE si inseriscono nel già tratteggiato quadro di norme costituito dagli artt. 82-85 TFUE, contrassegnato a sua volta da modificazioni radicali concernenti la semplificazione del sistema di produzione normativa europeo conseguente al riordino delle basi giuridiche, alla scomparsa della struttura a pilastri e – non da ultimo – alla generale estensione della regola della procedura legislativa ordinaria.

L'impressione complessiva che può essere ricavata dalla lettura delle norme sul pubblico ministero, sia nell'abbandonato Trattato di Costituzione europea che nel nuovo Trattato di Lisbona, è che il dettato normativo sia stato volutamente generico, a conferma del fatto che la creazione di una Procura europea interessi *ex se*, a prescindere dalla sua concreta configurazione, lasciata all'implementazione successiva della disposizione. In

finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura europea, COM(2001)715, dell'11 dicembre 2001, in <http://europa.eu.int/comm/anti-fraud/green-paper/contributions/date.html>, e la relativa Risoluzione del Parlamento europeo, adottata il 27 marzo 2003, e pubblicata in *GUCE*, n. C 62 E/191, dell'11 marzo 2004.

¹²¹ Sul tema, si rinvia *infra*, cap. III, § 1. Per un preliminare approfondimento, si vedano DELMAS MARTY M., *Necessità, legittimità e fattibilità del Corpus Juris*, in GRASSO G. – SICURELLA R. (a cura di), *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale di beni giuridici comunitari*, Milano, 2003, p. 205 e ss.; VAN DEN WINGAERT C., *Corpus Juris, parquet européen et juge National. Vers une chambre préliminaire*, in *Agon*, 1999, n. 23, p. 11 e ss.; e, più di recente, DE ANGELIS F., *L'espace judiciaire Pénal Européen: une vision se concrétise*, in *ERA Forum*, 2011, p. 43 e ss.; FLORE D., *The prospect of a European Prosecutor*, in *ERA Forum*, 2008, vol. 9, p. 229 e ss.; PIATTOLI B., *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano, 2002, p. 183 e ss.

¹²² SPIEZIA F., *Gli scenari per la istituzione del Procuratore europeo alla luce del Trattato di Lisbona e i rapporti con Eurojust*, in CAMALDO L. (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, cit., p. 127 e ss.

realtà, quella che nel Trattato del 2009 sembra essere una sorta di *indifferenza* per i profili istituzionali, ordinamentali, procedurali e sostanziali del nuovo soggetto, si spiega quale espressione del compromesso politico che ne ha reso possibile la previsione specificata unicamente dall'ambigua espressione «*a partire da Eurojust*». Il collegamento a tale organismo è certamente sintomatico della volontà di mantenere la futura Procura europea un organismo indipendente, affrancato dalle autorità politiche.

In ogni caso, prescindendo dalla valutazione di carattere eminentemente politico concernente l'opportunità dell'istituzione di un organismo quale il Pubblico Ministero Europeo¹²³, e rinviando al prosieguo della trattazione per una più puntuale analisi dei contenuti della proposta di istituzione avanzata dalla Commissione e attualmente in discussione¹²⁴, si deve osservare che la creazione del Pubblico Ministero Europeo risponde anche ad una logica che supera le sue specifiche finalità istitutive, rappresentando indubbiamente un tassello importante nella costruzione del sistema europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, fungendo da ulteriore e decisivo strumento per la definitiva legittimazione di un diritto penale e processuale europeo, attraverso la creazione di una struttura parafederale in materia di giustizia¹²⁵.

¹²³ Sul punto, si veda VENEGONI A., *Alcune buone ragioni per l'istituzione di un ufficio del Procuratore europeo*, in *Dir. pen. contemp.*, 17 dicembre 2012.

¹²⁴ Cfr. *infra*, Cap. III.

¹²⁵ Per un approfondimento dei temi legati all'implementazione dell'art. 86 TFUE, si vedano le conclusioni dello *Strategic Seminar "Eurojust and the Lisbon Treaty: towards more effective actions"*, organizzato a Bruges nel 2010 da Eurojust, Doc. n. 17625/2010 REV 1 CATS 105 Eurojust 147, del 9 dicembre 2010.

CAPITOLO II

Le declinazioni della cooperazione investigativa tra Stati membri.

Sommario: *Premessa. Sezione I – Il coordinamento tra Stati membri. 1. – I soggetti di coordinamento. 2. – OLAF. 3. – Squadre investigative comuni. 4. – Eurojust. Sezione II – Il collegamento tra Stati membri. 1. – Gli strumenti di collegamento. 2. – La rete dei magistrati di collegamento. 3. – Mandato di arresto europeo: dalla cooperazione tra Stati alla cooperazione tra Autorità giudiziarie. 4. – Mandato europeo di ricerca della prova: prove di superamento del sistema rogatorio. Sezione III – La collaborazione tra Stati membri. 1. – Lo scambio di informazioni investigative. 2. – La Rete giudiziaria europea (EJN). 3. – Europol. 4. – Sistema Informativo Schengen e le altre principali banche dati europee.*

Premessa.

Prima di affrontare analiticamente i soggetti e gli strumenti disponibili sul panorama della *Piccola Europa* nell'ambito della cooperazione in materia penale tra Unione Europea e Stati membri, sembra necessaria una breve premessa di ordine metodologico, diretta a precisare le linee sistematiche che verranno seguite nell'esposizione. Ed invero, la ricerca supererà la suddivisione, per così dire tradizionale, in categorie basata sulla natura degli organismi e degli strumenti di cooperazione investigativa e che vede contrapporsi cooperazione giudiziaria e cooperazione di polizia, per provare a tratteggiare una distinzione differente, costruita sulla tipologia di apporto effettivo dei soggetti di cooperazione e sulle modalità di ausilio fornito dagli strumenti.

In altre parole, si cercherà di prescindere dalla natura giudiziaria o di polizia degli organismi e degli strumenti di cooperazione, in quanto, pur se fondamentale per la maggior parte degli ordinamenti, e per questo adottata pressoché all'unanimità dalla dottrina, dal punto di vista italiano tale classificazione ha scarso rilievo pratico: anche qualora lo strumento fosse da inscrivere nel sottoinsieme della cooperazione di polizia, infatti, per il nostro ordinamento sarebbe comunque concretamente gestito ed azionato secondo le istruzioni – se non proprio direttamente – di un magistrato del Pubblico Ministero, a tutti gli effetti parte dell'autorità giudiziaria.

Parimenti appare non particolarmente significativo adottare la classificazione tra *cooperazione verticale*, ovvero sia procedente *a cascata* dal livello europeo al livello nazionale, e *cooperazione orizzontale*, realizzata nel caso di cooperazione per così dire *diretta* tra diversi Stati, bipartizione pur validamente utilizzata dalla dottrina più attenta¹.

Più interessante ai fini del presente studio pare infatti soffermarsi sul meccanismo dei vari strumenti di cooperazione, che con il passare del tempo e l'accrescersi delle competenze europee in ambito di spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, si sono sempre più intensificati ed evoluti, sino alla creazione di veri e propri soggetti esterni agli Stati membri deputati alla cooperazione penale.

Su tali basi, la trattazione si snoderà lungo la tripartizione della cooperazione tra Stati membri in coordinamento, collegamento e collaborazione.

Da tale schematizzazione rimane volutamente esterno l'Ufficio del Pubblico Ministero Europeo, sia perché non ancora appartenente allo *satus quo* del panorama europeo, essendo la sua introduzione solo prevista, seppur nel prossimo futuro, sia perché dirompente nelle sue precipue caratteristiche, tanto da sfuggire, a sommosso avviso di chi scrive, anche da un'ottica di cooperazione, inserendosi prepotentemente in una visione quasi federale dell'Unione Europea².

Sezione I - Il coordinamento tra Stati membri.

1. I soggetti di coordinamento.

Sembra corretto ritenere che l'elaborazione di un valido ed efficace modello processuale penale europeo non può prescindere dalla creazione di un rapporto solidaristico tra i protagonisti della cooperazione investigativa. Ed invero, come è stato autorevolmente osservato, una collaborazione operativa efficace a livello europeo si ottiene «potenziando i contatti tra i responsabili

¹ Si veda, ad esempio, la classificazione e la conseguente organizzazione espositiva adottata, tra gli altri, da Gaetano De Amicis. A tale proposito si rinvia a DE AMICIS G., *La cooperazione verticale*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, II edizione riveduta e ampliata, Milano, 2015, p. 201 e ss. E DE AMICIS G., *La cooperazione orizzontale*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, cit., p. 241 e ss.

² Si veda *infra*, cap. 3.

primari – quindi le forze di polizia e le autorità giudiziarie degli Stati membri –, gli organismi decentrati aventi compiti di agevolazione (Europol ed Eurojust) e l’Olaf che è l’ufficio europeo e *partner* privilegiato di Eurojust al quale sono demandate le indagini amministrative. Senza dimenticare, su di un altro versante, il possibile raccordo, attraverso la Rete di punti di contatto, con la Corte penale internazionale quando l’obiettivo è il perseguimento dei grandi crimini»³.

Ciò posto e prima di procedere all’esame funzionale dei protagonisti della cooperazione investigativa, appare necessario svolgere qualche ulteriore precisazione di metodo in ordine alla classificazione scelta per l’analisi le “forme” in cui si declina la cooperazione investigativa tra gli Stati membri dell’Unione,

Se infatti per *cooperazione* si intende genericamente l’operare insieme ad altri, dando un contributo allo sforzo generale per il conseguimento di un fine comune, il *coordinamento* si caratterizza quale *species* del *genus* cooperazione, indicando un’armonia tra parti che concorrono a formare un tutto, costituendo un unico soggetto, efficace combinazione di elementi.

In primo luogo, dunque, verranno esaminate le strutture e le funzioni di OLAF, Squadre investigative comuni ed Eurojust, appunto i soggetti di coordinamento tra gli Stati membri, destinati ad agevolare le autorità nazionali attraverso la cooperazione investigativa.

2. OLAF.

Il primo soggetto di coordinamento attivo – seppur indirettamente – a livello europeo nella cooperazione penale è l’Ufficio europea per la lotta antifrode (OLAF).

Si tratta di un organismo direttamente impegnato in attività anche ispettive e sanzionatorie, ma di tipo amministrativo, ma con uno spiccato rilievo penalistico e di stimolo per le autorità giudiziarie nazionali⁴.

L’OLAF è stato istituito il 28 aprile 1999 dalla Commissione europea con decisione 1999/352, cui hanno fatto seguito nello stesso anno il regolamento

³ BUZZELLI S., *Processo penale europeo*, in *Enc. dir., Annali*, II, tomo 1, Milano, 2008, p. 712.

⁴ DE AMICIS G., *La cooperazione verticale*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, cit., p. 203.

CE n. 1073 e il regolamento EURATOM n. 1074, nonché l'accordo inter-istituzionale tra Parlamento europea, Consiglio dell'Unione Europea e Commissione il 25 maggio 1999.

Il fine dichiarato dalla Commissione stessa della costituzione di tale organo – indipendente anche sul piano funzionale dagli altri organismi europei, pur se integrato, dal punto di vista amministrativo, in seno alla Commissione europea – è l'implementazione dell'efficacia della tutela degli interessi finanziari comunitari prima, e dell'Unione Europea poi, nonché il potenziamento dell'attività di controllo e contrasto alle frodi. Si tratta dunque di un *servizio investigativo sovranazionale* con il compito di affiancare e rafforzare i sistemi antifrode già attuati dagli Stati membri, cui spetta in via prioritaria il compito di provvedere alla protezione del bene comune costituito dalle risorse e dagli interessi finanziari europei⁵.

I due regolamenti del 1999 sono poi stati abrogati e sostituiti dal nuovo regolamento n. 883/2013, approvato l'11 settembre 2013 e relativo alle indagini OLAF. La razionalizzazione dell'intera materia è poi avvenuta con la decisione 2013/478/UE del successivo 23 settembre 2013, che ha modificato la precedente decisione della Commissione n. 352 del 1999.

Di fatto, OLAF ha assorbito integralmente in sé tutte le funzioni prima esercitate dalla Unità di coordinamento della lotta antifrode (UCLAF), creata dalla Commissione con la decisione 1987/572.

Alla luce del citato quadro normativo, OLAF è assegnatario di una pluralità di compiti, comprensivi sia di funzioni extrainvestigative, che dello svolgimento di indagini amministrative che riguardino frodi, corruzione e altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione, nonché fatti

⁵ Tale compito, infatti, è espressamente previsto dall'art. 325 TFUE, che ha sostituito il precedente art. 280 del Trattato di Amsterdam del 1997, a sua volta sostitutivo dell'art. 209-A del Trattato costitutivo della CE, così come modificato dal Trattato di Maastricht nel 1992. Tale norma, infatti, prevede che l'Unione e gli Stati membri combattano la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa, mediante l'adozione di misure dissuasive e tali da consentire una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri, nelle istituzioni, negli organi e negli organismi dell'Unione medesima. Per raggiungere tale obiettivo, gli Stati sono invitati a coordinare il proprio operato e a cooperare direttamente con la Commissione. La medesima norma, peraltro, legittima anche un intervento legislativo diretto del Parlamento Europeo e del Consiglio, che, previa consultazione della Corte dei Conti, possono adottare le misure necessarie ai fini di prevenzione e lotta alla frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione.

gravi che attengano all'esercizio di attività professionali che possano costituire un inadempimento degli obblighi dei funzionari e degli agenti comunitari, perseguibili in sede disciplinare e/o penale.

Nell'esercizio delle proprie prerogative OLAF è del tutto indipendente dalla Commissione europea in cui è incardinato e soggiace unicamente alle decisioni e alle direttive del direttore generale dell'Ufficio, che – ai sensi dell'art. 17.3 del regolamento 883/2013 – *non sollecita né accetta istruzioni dalla Commissione, dai Governi, da altre istituzioni o da organi o organismi anche interni all'Unione*. Del resto, tanto l'indipendenza del direttore⁶, quanto il ruolo di garanzia proprio del Comitato di Vigilanza, composto da cinque personalità esterne e indipendenti con il compito di vigilare sull'indipendenza dell'OLAF, sono tesi ad assicurare l'esercizio efficace della funzione investigativa antifrode⁷.

OLAF, quindi, è – al momento e in attesa dell'istituzione dell'Ufficio del Procuratore Europeo – l'unico soggetto europeo dotato di poteri investigativi autonomi tali da consentirgli di comportarsi quale *organo inquirente comunitario*, seppur di natura amministrativa.

⁶ La stessa nomina del direttore generale dell'Ufficio OLAF, che resta in carica per un mandato pari a sette anni non rinnovabile, avviene attraverso una procedura istituzionale volta a neutralizzare il rischio di interferenze sull'esercizio del successivo mandato investigativo. Ai sensi dell'art. 17.2 del regolamento 883/2013, infatti, è previsto che la decisione finale, adottata dalla Commissione, avvenga solo a seguito di una previa consultazione con il Parlamento europeo ed il Consiglio e con il parere favorevole del Comitato di Vigilanza. Per approfondimenti si veda DE AMICIS G., *La cooperazione verticale*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, cit., p. 205.

⁷ La Corte di Giustizia non ha mancato di sottolineare l'importanza e la peculiarità dello *status* di indipendenza dell'OLAF e dei relativi membri. Ci si riferisce alla decisione C-11/2000 del 10 luglio 2003 in *Commissione vs. BCE*, intervenuta a seguito del ricorso presentato dalla Commissione Europea a seguito della decisione della Banca Centrale Europea che nell'ottobre 1999, quindi pochi mesi dopo la creazione dell'OLAF, aveva attribuito ai propri servizi interni la competenza esclusiva ad indagare sui fatti di frode e di irregolarità pregiudizievoli per gli interessi finanziari della Banca Centrale stessa. L'accoglimento del ricorso presentato dalla Commissione europea si è fondato sul duplice rilievo che OLAF da un lato dispone di una competenza investigativa esplicitamente estesa a tutte le istituzioni europee, ivi compresa quindi la BCE, dall'altro che la piena indipendenza di cui gode l'Ufficio, comunque tenuto ad effettuare le inchieste nel rigoroso rispetto del diritto comunitario e dei diritti fondamentali dell'uomo (a loro volta pacificamente parte dell'*aquis* comunitario), esclude il rischio di un pregiudizio alle prerogative della Banca. Dello stesso segno anche un successivo intervento della Corte di Giustizia, che ha annullato un'altra decisione con cui la Banca Europea degli Investimenti aveva inteso disciplinare e limitare la collaborazione con OLAF: C-15/2000 del 10 luglio 2003, in *Commissione Europea vs. BEI*.

In particolare, OLAF è abilitato a svolgere sia indagini *interne*, cioè svolte nei confronti di membri e di personale delle istituzioni, degli organi e degli organismi europei sospettati di frode, corruzione o altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione e/o di fatti collegati e gravi commessi nell'esercizio delle loro funzioni, sia indagini *esterne*, ovvero sia effettuate nell'ambito degli Stati membri o presso Paesi terzi con i quali siano in vigore accordi di cooperazione, nei confronti di operatori privati sospettati di frode, di corruzione, di aver violato il diritto comunitario con infrazioni suscettibili di arrecare danno al bilancio dell'Unione, o di qualsiasi attività illecita lesiva degli interessi finanziari europei.

In entrambe le sopra citate tipologie di indagine, ai sensi dell'art. 8 del regolamento n. 883/2013, sia le istituzioni che gli organi comunitari sono tenuti a comunicare senza indugio all'Ufficio qualsiasi informazione sia relativa ai fatti di competenza di OLAF. Nelle indagini interne alla Commissione Europea, tuttavia, la collaborazione contempla una ulteriore modalità di sviluppo, che impone al personale di tale istituzione di comunicare *obbligatoriamente e senza ritardo*, direttamente o per via gerarchica, ogni *plausibile* notizia su fatti di competenza di OLAF relativa all'indagine interna alla stessa Commissione, senza che l'adempimento di tale obbligo possa comportare una qualsivoglia conseguenza pregiudizievole o anche solo sfavorevole per l'informatore⁸.

Nelle indagini interne, inoltre, l'Ufficio anti frode ha la facoltà di accedere senza alcun preavviso ai locali delle istituzioni, nonché ad ogni documentazione ivi esistente. L'art. 4.2 del citato regolamento n. 883/2013, inoltre, dispone che OLAF abbia la possibilità di assumere informazioni da qualsiasi persona, indipendentemente dal ruolo o dalla qualifica rivestita.

Nelle indagini di rilevanza esterna, invece, ad OLAF è data la possibilità di svolgere controlli e verifiche *in loco*, attraverso vere e proprie ispezioni e/o perquisizioni da eseguirsi presso le sedi degli operatori sospetti o di terzi con essi in rapporti. L'oggetto di indagini può riguardare sia documenti, che prodotti o attività, ed il personale OLAF può contare anche sull'appoggio e sull'assistenza delle autorità locali al fine di evitare la dispersione degli elementi di prova. Si tratta di indagini che debbono essere svolte con le stesse modalità previste per gli omologhi controlli amministrativi locali e,

⁸ Cfr. decisione della Commissione n. 396 del 1999, art. 2. 1-4.

conseguentemente, sono soggetti al rispetto delle medesime garanzie procedurali. Proprio per tale ragione, pur nel silenzio normativo del regolamento 883/2013 sul punto, si ritiene che OLAF abbia facoltà di assumere a sommarie informazioni qualsiasi persona ritenuta in grado di riferire circostanze utili all'indagine come nelle indagini interne, ma pare ragionevole ritenere che tali persone – a differenza dei funzionari o dei membri delle istituzioni e degli organi comunitari – non siano soggette all'obbligo di riferire⁹.

L'impulso alla procedura di indagine OLAF può originare sia *ex officio*, derivando dalla decisione in tal senso del direttore generale, sia su richiesta delle istituzioni europee in caso di indagini interne, ovvero delle autorità nazionali in relazione ad indagini esterne. Tali richieste, comunque, ai sensi dell'art. 5 del regolamento 883/2013, non hanno valore cogente e non si traducono, quindi, in un obbligo per OLAF di incardinare un procedimento investigativo.

Al fine di standardizzare le procedure interne, che comunque normativamente restano caratterizzate dalla più ampia discrezionalità, rendendole così più trasparenti e garantendone la coerenza interna, l'OLAF ha adottato delle linee guida procedurali¹⁰, specificate poi nelle *Guidelines on Investigative Procedures for OLAF Staff*¹¹, pubblicate il 1 ottobre 2013, in cui ha stabilito che ogni notizia di illecito, per poter consentire l'incardinamento di una indagine, debba presentare necessariamente alcuni requisiti. In primo luogo, evidentemente, è necessario che tali notizie riguardino infrazioni di competenza dell'Ufficio antifrode; devono poi contenere quantomeno dei sospetti sufficientemente gravi¹² e l'apertura dell'indagine deve rispondere ad un bisogno di tutela che le autorità nazionali non sono in grado di soddisfare

⁹ DE AMICIS G., *La cooperazione verticale*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, cit., p. 207.

¹⁰ Cfr. *OLAF Manual – Operational Procedures*, OPOCE, Luxemburg, 2009, reperibile in <http://host.uniroma3.it/docenti/walbaumrobinson/materiali/20112012/OLAF-Manual-Operational-Procedures.pdf>.

¹¹ In http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/gip/gip_18092013_en.pdf#page=1

¹² Tale requisito è di origine giurisprudenziale e viene teorizzato – seppur incidentalmente – già nella già citata sentenza della Corte di Giustizia del 10 luglio 2003 che accoglieva il ricorso della Commissione Europea avverso il provvedimento della Banca Centrale Europea limitativo delle competenze OLAF. In tale decisione, infatti, la Corte rimarcava come la decisione del direttore generale dell'Ufficio antifrode di aprire un'indagine in ogni caso «non potrebbe intervenire in assenza di sospetti sufficientemente seri».

appieno, nel rispetto del fondamentale principio di sussidiarietà che regola la competenza dell'Unione Europea e la sua possibilità di ingerirsi in materie che – di norma e altrimenti – sarebbero di competenza nazionale.

Naturalmente, le investigazioni debbono essere svolte nel pieno rispetto, oltre che dei diritti umani, ormai entrati a far parte dell'*aquis* comunitario, anche del principio di imparzialità, oggetto di un vero e proprio pieno diritto azionabile da parte dell'indagato che lo vedesse ingiustificatamente compresso. Tale principio si aggiunge e bilancia i profili di necessaria rapidità e completezza delle indagini¹³, che impongono ad OLAF che l'indagine, una volta avviata, sia svolta in modo continuativo e si concluda entro un periodo di tempo ragionevole e proporzionato alle circostanze e alla complessità del caso.

È altresì evidente che le attività di indagine di OLAF, in considerazione della possibile *trasmigrazione* dei relativi risultati all'interno dei procedimenti penali nazionali, pur essendo di natura amministrativa e meramente preliminare rispetto all'attività eventualmente svolta in un momento successivo da altre autorità e pur non comportando l'esercizio di poteri coercitivi paragonabili a quelli dell'attività di polizia, debbano comunque svolgersi nel rispetto di alcune garanzie difensive minime.

Preliminarmente, sul punto si osserva che, nonostante non siano fissati dei termini massimi di durata delle indagini antifrode, l'art. 7.8 del regolamento n. 883/2013 impone al direttore generale dell'Ufficio di informare il Comitato di Vigilanza sull'andamento delle indagini qualora siano trascorsi dodici mesi senza che esse siano state concluse, comunicando le ragioni che hanno impedito la chiusura delle indagini stesse e la tempistica prevedibile in ordine alla loro definizione.

Le procedure OLAF, inoltre, tendono a garantire anche una forma di contraddittorio, essendo prevista come doveroso dare la possibilità alle persone attenzionate di fornire una propria versione dell'accaduto prima che si traggano le conclusioni dell'indagine. Tale adempimento, comunque, può

¹³ In questo senso si è espressa la giurisprudenza, precisando come «*la preoccupazione di OLAF di condurre le inchieste con celerità, benché legittima quando i fatti sono risalenti e suscettibili di prescrizione, non può tuttavia giustificare un esame parziale o selettivo delle possibili responsabilità*», proprio in ossequio al principio di imparzialità e completezza delle indagini (Cfr. Trib. UE del 6 aprile 2006, in T-309/03, *Manuel Camos Grau*).

essere differito qualora debba essere garantita la riservatezza dell'indagine, ovvero nel caso in cui l'indagine rientri nell'ambito di competenza di un'autorità nazionale.

Terminata l'attività investigativa, ai sensi dell'art. 11 del regolamento 883/2013, l'OLAF redige, sotto il controllo del direttore generale, una relazione conclusiva, ove si dà conto dei fatti accertati, valutandone l'eventuale rilievo illecito e si formulano le raccomandazioni dirette alle competenti autorità nazionali e/o comunitarie per l'esercizio di eventuali ulteriori azioni penali, civili, amministrative o disciplinari di loro competenza, che vengono trasmesse unitamente alla relazione finale e al fascicolo all'autorità competente per le azioni successive. Tale trasmissione rappresenta per OLAF un obbligo se l'indagine era di tipo interno, mentre è discrezionale in caso di indagine esterna.

La trasmissione della relazione finale, del fascicolo di indagine e, più in generale, delle informazioni raccolte da OLAF non comporta un obbligo di attivazione delle autorità giudiziarie nazionali destinatarie di tali incartamenti, anche se esse sono comunque invitate a valutare con attenzione gli elementi probatori ivi contenuti. Proprio per tale principio, la Corte di Giustizia ha affermato la non ammissibilità del ricorso per annullamento avverso la decisione OLAF di investire dei risultati delle proprie indagini le autorità nazionali, motivando in ordine alla possibilità per l'interessato di esercitare adeguatamente i propri diritti nell'ambito dell'eventuale successivo procedimento avviato in sede nazionale¹⁴.

3. Squadre investigative comuni.

Le squadre investigative comuni – *Joint Investigation Teams (JIT)* – sono un fondamentale congegno per ottenere una cooperazione più stretta tra forze di polizia e autorità giudiziarie di due o più Stati membri che trattano indagini transfrontaliere complesse¹⁵. Si tratta di soggetti istituiti *ad hoc* per

¹⁴ Cfr. Decisione della Corte di Giustizia del 19 aprile 2005, in C-521/04, *Hans Martin Tillack*.

¹⁵ Sulle squadre investigative comuni, tra gli altri: FERRARA C., *La decisione quadro n. 2002/465/GAI del 13 giugno 2002 istitutiva delle squadre investigative comuni*, in DE MATTEIS L. – FERRARA C. – LICATA F. – PIACENTE N. – VENEGONI A., *Diritto penale sostanziale e processuale dell'Unione Europea*, Padova, 2011, p. 133 e ss.; D'AMATO, *Istituzione di squadre investigative comuni sovranazionali*, in *Osservatorio del processo penale*, 2007, p. 27; KAPPLINGHAUS J., *Joint Investigation Teams: basic ideas, relevant legal instruments and first experiences in Europe*, relazione al 134th *International Training Course*, presso *Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of the Offenders (UNAFEI)*, Visiting

la risoluzione di un determinato caso, e con durata temporanea. Il presupposto per la creazione di una squadra investigativa comune è l'esistenza di una complessa indagine di notevole portata, che esiga un'azione coordinata e concertata tra Stati membri.

Oltre alle autorità nazionali competenti, possono far parte delle JITs anche autorità di altri Stati non membri, e esponenti di Europol¹⁶, Eurojust e OLAF.

La necessità di dare vita a squadre investigative sopranazionali che consentano – soprattutto nel contrasto alla criminalità organizzata, al terrorismo internazionale e ai c.d. *cross-border crimes* – di superare i tradizionali limiti della cooperazione tra Stati, necessariamente soggetta ai tempi e alla discrezionalità politica degli esecutivi, era già stata messa in evidenza sul panorama internazionale nel corso del Consiglio Europeo di Tampere del 1999.

Un primo tentativo di disciplina di tali squadre si era poi avuto nell'anno successivo, con la Convenzione Europea di Bruxelles sulla cooperazione e sull'assistenza giudiziaria in materia penale del 29 maggio 2000, che per anni non è stata ratificata. Per tale ragione, all'indomani dei gravi attentati terroristici di New York e Washington dell'11 settembre 2001, si scelse di estrapolarne l'istituto delle squadre investigative comuni e renderlo operativo attraverso l'approvazione di una decisione quadro: viene così approvata la decisione quadro 2002/465/GAI¹⁷ del Consiglio UE del 13 giugno 2002.

In particolare, come anticipato, una squadra investigativa comune può essere formata per uno scopo determinato e per una durata limitata, che può essere prorogata con l'accordo di tutte le parti quando le indagini condotte da uno Stato membro su reati comportano inchieste difficili e di notevole portata che

experts' papers, Resource material series, n. 73, 2007; RIJKEN C. – VERMUELEN G., *Joint Investigation Teams in the European Union: from theory to practice*, L'Aja, 2006; MANGIARACINA A., *Verso nuove forme di cooperazione giudiziaria: le squadre investigative comuni*, in *Cass. Pen.*, 2004, p. 2189 e ss.; IUZZOLINO G., *Le quadre investigative comuni*, in *Dir. e Giust.*, 2003, n. 15, p. VIII e ss.

¹⁶ Il personale di Europol – di cui si tratterà più diffusamente in seguito, *infra* Cap. II, Sez. III, § 3 – può partecipare, con funzioni di support, alle squadre investigative comuni prestando assistenza in tutte le attività e scambiando informazioni con tutti i membri della squadra, ma non può prendere parte all'attuazione di qualsivoglia misura coercitiva di esclusiva competenza delle forze di polizia del Paese che ospita la JIT.

¹⁷ In *GUCE*, n. L 162, del 20 giugno 2002.

hanno un collegamento con altri Stati membri, ovvero quando più Stati membri svolgono indagini su reati che, per le circostanze del caso, esigono un'azione coordinata e concertata negli Stati membri interessati¹⁸.

Ai sensi dell'art. 13 della Convenzione di Bruxelles, la squadra investigativa comune opera nel territorio degli Stati membri che la costituiscono ed è diretta da un rappresentante dell'autorità competente che prende parte alle indagini penali nello Stato membro nel cui territorio la squadra interviene, che agisce entro i limiti delle proprie competenze in conformità al diritto nazionale. La squadra investigativa comune, infatti, opera in conformità al diritto domestico del Paese in cui interviene, e i membri della squadra, nello svolgimento delle proprie funzioni, rispondono a chi ne è preposto alla direzione, tenendo conto delle condizioni stabilite dalle rispettive autorità di appartenenza nell'accordo sulla costituzione della squadra stessa.

Lo Stato membro nel cui territorio la squadra agisce, inoltre, predispone le condizioni organizzative necessarie per consentirle di operare.

Per quanto attiene poi alla responsabilità civile, quando i funzionari di uno Stato membro operano in un altro Stato membro, lo Stato di appartenenza è responsabile dei danni da essi eventualmente causati nell'esercizio della missione, conformemente al diritto interno dello Stato in cui operano. Lo Stato nel cui territorio sono causati i danni provvede al risarcimento degli stessi alle condizioni applicabili se i danni fossero stati causati dai propri funzionari, salvo poi essere rimborsato integralmente delle somme versate alle vittime o ai loro aventi diritto da parte dello Stato di appartenenza del funzionario che ha causato i danni stessi nel corso della missione nello Stato estero. Tanto premesso, comunque, ciascuno Stato membro rinuncia a

¹⁸ In particolare, e per tratteggiare un quadro della diffusione e dell'utilizzo delle squadre investigative comuni in Europa nel periodo dal 2010 al 2013, si riporta qui la statistica del numero di JITs attivate per stato membro: Austria 3; Belgio 19; Bulgaria 13; Repubblica Ceca 10; Danimarca 8; Estonia 15; Finlandia 13; Francia 24; Germania 19; Ungheria 3; Lettonia 6; Lituania 6; Malta 2; Polonia 1; Portogallo 2; Romania 2; Repubblica Slovacca 2; Slovenia 1; Spagna 6; Svezia 8; Olanda 15; UK 30.

Per quanto riguarda invece le tipologie di reato perseguite attraverso l'istituzione di JITs, dal 2010 al 2013 la statistica è la seguente: *Cybercrime* 6; Corruzione 3; Traffico di sostanze stupefacenti 23; Contraffazione della moneta unica 2; fabbricazione di documenti falsi 1; Truffa e frode 3; Immigrazione illegale 5; Riciclaggio 6; Furti d'auto e altri crimini relativi a veicoli a motore 5; Omicidio 3; Evasione fiscale 7; Rapine 4; Furto aggravato 3; Reati connessi al terrorismo 2; Traffico di esseri umani 15; Traffico di specie animali protette 1; Sfruttamento della prostituzione 1; *Skimming* e *phishing* 2; Altri reati 3.

chiedere ad un altro Stato membro il risarcimento dei danni subiti da agenti stranieri nel corso di operazioni comuni.

Quanto alla responsabilità penale dei *membri distaccati*, ovverosia i membri della squadra provenienti da uno Stato membro diverso rispetto a quello sul cui territorio interviene la squadra, essi sono assimilati ai funzionari dello Stato membro in cui interviene la squadra stessa.

La regolamentazione specifica della squadra e dei suoi poteri, in ogni caso, spetta alla legislazione nazionale di recepimento della decisione.

In Italia, sebbene sia stata più volte esaminata la possibilità di introdurre specifiche previsioni all'interno del Codice di procedura penale o di normative speciali, non sono ancora state introdotte norme per l'attuazione della disciplina delle squadre investigative comuni¹⁹.

4. Eurojust.

¹⁹ Nel corso della XV legislatura il Governo Italiano aveva presentato il disegno di legge n. 1271 "Istituzione di squadre investigative comuni sovranazionali", approvato dal Senato della Repubblica nel maggio 2007, ma la conclusione anticipata della legislatura non ne ha consentito l'esame. Successivamente, il disegno di legge n. 804 e il disegno di legge n. 841, comunicati alla Presidenza nel giugno 2008, sostanzialmente riproductivi del testo legislativo n. 1271 del 2007, esortavano l'attuazione nell'ordinamento italiano della decisione quadro 2002/465/GAI, al fine di garantire il rispetto degli obblighi derivanti dalle disposizioni europee in materia di squadre investigative comuni. Contestualmente i predetti disegni di legge prevedevano modifiche al codice di procedura penale mediante l'introduzione degli articoli da 371-ter a 371-octies, c.p.p., concernenti le indagini comuni tra autorità giudiziarie di differenti Stati. Come nel disegno di legge del 2007 si era preferito tenere distinta la procedura di costituzione di squadre investigative comuni richiesta da autorità italiane (art. 371-ter, c.p.p.), da quella in cui l'Italia è Paese ricevente di tale richiesta proveniente da uno Stato estero (art. 371-quater, c.p.p.). Sono poi state previste delle norme volte alla disciplina dei requisiti dell'atto costitutivo della squadra (art. 371-quinquies, c.p.p.), degli adempimenti esecutivi (art. 371-sexies, c.p.p.) e delle modalità di partecipazione dei membri distaccati, dei rappresentanti e degli esperti di altri Stati (art. 371-septies, c.p.p.). Da ultimo, sono state previste le condizioni cui subordinare l'utilizzazione delle informazioni acquisite nel corso di attività investigative comuni per fini diversi da quelli indicati nell'atto costitutivo della squadra (art. 371-octies, c.p.p.). La Commissione Giustizia del Senato ha provveduto all'esame dei due progetti, ma nel gennaio 2009 ha adottato un testo unificato contenente una norma attuativa speciale avulsa dal codice di procedura penale, che secondo tale progetto non sarebbe soggetto a modificazioni. Tale testo è stato sottoposto e approvato dal Senato della Repubblica il 6 aprile 2011, ma l'iter legislativo si è successivamente arenato. Per un primo commento a tale progetto, si veda PONTEDURO S., *Le squadre investigative comuni sovranazionali: un nuovo strumento di cooperazione giudiziaria e di polizia*, in *Cass. Pen.*, 2012, f. 10, p. 3566 e ss. e SCCELLA A., *Verso le squadre investigative comuni: lo scenario italiano*, in *Questione giustizia*, 2010, p. 137 e ss.

Eurojust, o Unità Europea di Cooperazione Giudiziaria, è un organo dell'Unione Europea dotato di personalità giuridica autonoma con sede all'Aja.

Nasce con la decisione 2002/187/GAI adottata dal Consiglio il 28 febbraio 2002 sulla base degli artt. 31 e 34 *exTUE*, ispirandosi alla organizzazione della Direzione Investigativa Antimafia italiana, al fine di stimolare e migliorare il coordinamento e la cooperazione tra le Autorità giudiziarie degli Stati membri per rafforzare la lotta contro le gravi forme di criminalità²⁰ nell'ottica di perseguimento dell'obiettivo della costruzione dello spazio unico di libertà, sicurezza e giustizia previsto dai Trattati²¹.

Si tratta di un vero e proprio organismo avente istituzionalmente funzioni di coordinamento, al contempo espressione dei principi di autonomia, contatto diretto e mutua fiducia tra gli Stati membri dell'Unione Europea e interfaccia sovranazionale per rafforzare l'efficienza dei sistemi penali nazionali, generalmente basati su criteri di competenza territoriale, e quindi necessariamente frammentati²².

²⁰ Cfr. punto 46 delle Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999.

²¹ Sulla genesi e sulle finalità di Eurojust, si vedano, tra gli altri, MITSILEGAS V., *EU Criminal Law*, Oxford, 2009, p. 187 e ss.; DE AMICIS G., *Eurojust*, in GRASSO G. – SICURELLA R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, p. 467 e ss.; PANZAVOLTA M., *Eurojust: il braccio giudiziario dell'Unione*, in COPPETTA M.G. (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005, p. 149 e ss.; MARTELLINO C., *Il ruolo di Eurojust nella costituzione e nel funzionamento delle squadre investigative comuni*, relazione per l'incontro di studio organizzato dal CSM *L'attuazione di Eurojust e i modelli di coordinamento delle indagini nella prospettiva della libera circolazione delle autorità giudiziarie*, Roma, 11-15 ottobre 2004, in www.csm.it; DE AMICIS G., *Riflessioni su Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2002, p. 3606 e ss.; DE AMICIS G., *La costruzione di Eurojust nell'ambito del "Terzo Pilastro" dell'Unione Europea*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 1964 e ss.; NILSSON H.G., *Eurojust. The beginning or the end of the European Public Prosecutor*, relazione alla conferenza *Eurojustice*, Santander, 24-27 ottobre 2000; SALAZAR L., *Eurojust: una prima realizzazione della decisione del Consiglio di Tampere*, in *Doc. giust.*, 2000, n. 6, c. 1339 e ss.; SALAZAR L., *La costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il Consiglio europeo di Tampere*, in *Cass. pen.*, 2000, p. 1114 e ss.

²² Così FERRARA C., *La decisione del Consiglio 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002 che istituisce Eurojust e successive modificazioni con particolare riferimento alle disposizioni inerenti i poteri del collegio e del Membro nazionale*, in DE MATTESI L. – FERRARA C. – LICATA F. – PIACENTE N. – VENEGONI A., *Diritto penale sostanziale e processuale dell'Unione Europea*, Padova, 2011, p. 110.

Nel fornire la propria assistenza, Eurojust opera nel rispetto delle normative già esistenti nel settore della cooperazione, alle quali sono vincolate anche le Autorità nazionali²³.

La struttura di Eurojust, presieduta da un Presidente e due Vicepresidenti a rotazione, si compone di ventisette membri nazionali, distaccati in ciascuno degli Stati membri di appartenenza in conformità al proprio ordinamento giuridico. I membri nazionali sono coadiuvati da uno o più aggiunti o assistenti, dovendo ogni Stato stabilire e assicurare un contributo continuo ed efficace ad Eurojust nel raggiungimento dei suoi obiettivi, fissati dall'art. 3 della decisione istitutiva.

In particolare, costituiscono obiettivi di Eurojust il miglioramento e la promozione del coordinamento tra le Autorità giudiziarie nazionali

²³ Si ricordano, oltre agli accordi bilaterali eventualmente in vigore tra gli Stati membri, le Convenzioni nella cui cornice agiscono le Autorità nazionali e che costituiscono la base per le richieste di assistenza rivolte alle Autorità degli altri Stati membri, che debbono essere rispettate anche nelle richieste di assistenza inoltrate ad Eurojust, anche se esterne all'Unione Europea intesa in senso stretto: la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale approvata dal Consiglio d'Europa del 1959, ratificata dall'Italia con la Legge 23 febbraio 1961, n. 215; la Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato del 1990, ratificata dall'Italia con la Legge 9 agosto 1993, n. 328, in base alla quale sono previsti obblighi di assistenza per le parti contraenti che, dallo scambio anche spontaneo di informazioni, possono arrivare all'adozione di misure provvisorie, ovvero alla confisca di beni che si assumono essere l'oggetto del riciclaggio; l'art. 53 della Convenzione di applicazione della Convenzione di Schengen (CAAS), che consente rapporti diretti tra le autorità giudiziarie nazionali, ratificata dall'Italia con la Legge 30 agosto 1993, n. 388; la Convenzione ONU sul crimine organizzato del 2000, unitamente ai tre Protocolli addizionali sulla tratta di esseri umani, sul traffico di migranti e sul traffico di armi, che prevedono anche meccanismi di cooperazione giudiziaria nelle fattispecie di reato previste quando transnazionali, ratificati dall'Italia con Legge n. 146 del 2006; la decisione quadro 2002/584/GAI che introduce il mandato di Arresto Europeo (di cui, più diffusamente, *infra*, sez. II, § 3) e si sostituisce alla Convenzione di estradizione del 1957 tra gli Stati membri dell'Unione Europea e che prevede, al di là delle consuete forme di assistenza che Eurojust può fornire in occasione dell'esecuzione di MAE, alcune particolari ipotesi in cui Eurojust può intervenire, attuata nell'ordinamento italiano con la Legge 22 aprile 2005, n. 69; la Convenzione in materia di mutua assistenza penale tra Stati membri del 29 maggio 2000, che prevede una disciplina innovativa che consente l'istituzione delle squadre investigative comuni (cfr. *supra*, § 3) e operazioni di infiltrazione, nonché le intercettazioni da svolgersi contemporaneamente in più Paesi; la convenzione di Budapest sulla criminalità informatica del 2001, ratificata dall'Italia con la Legge 18 marzo 2008, n. 48; la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento al terrorismo di Varsavia del 2005, entrata in vigore nel 2008; la Convenzione PIF elaborata sulla base dell'art. K3 exTUE e i relativi due protocolli addizionali, firmata a Bruxelles nel 1997 e ratificata dall'Italia da ultimo con la Legge 4 agosto 2008.

nell'ambito di indagini e azioni penali concernenti due o più Stati membri dell'Unione, di sua iniziativa o dietro sollecitazione delle stesse Autorità competenti, nonché l'assistenza delle Autorità nazionali nel rafforzamento dell'efficacia delle indagini e delle azioni penali transnazionali, nella cooperazione con Stati terzi o tra Stati membri e la Commissione europea per quanto riguarda casi concernenti crimini che ledano gli interessi finanziari dell'Unione.

In ogni caso, Eurojust è competente ad operare in tutti i casi di criminalità grave ed organizzata, ed in particolare in relazione a ipotesi di terrorismo, traffici di esseri umani, migranti, armi, sostanze stupefacenti, organi e tessuti, documenti amministrativi, veicoli, beni culturali e specie animali o vegetali protette, in relazione ai crimini perpetrati contro i minori, in casi di corruzione, frode e reati contro gli interessi finanziari dell'Unione, criminalità ambientale e informatica, riciclaggio di denaro e di proventi di reati, contraffazione e falsificazione di moneta o altri mezzi di pagamento, nonché altri tipi di reato di natura transnazionale su richiesta degli Stati membri, ovvero reati connessi a quelli in elenco²⁴.

L'Italia si è adeguata all'introduzione del nuovo organo di cooperazione recependo la decisione con la Legge 14 marzo 2005, n. 41, che stabilisce le disposizioni per l'attuazione della decisione 2002/187/GAI che istituisce Eurojust, regolando anche lo statuto e i poteri del Membro Nazionale.

L'Unità nazionale italiana si caratterizza per una struttura piramidale che vede al vertice il Membro Nazionale Eurojust e alla base una rete capillare di corrispondenti.

L'organismo di vertice è composto unicamente da magistrati nominati dal Ministro di Giustizia che rimangono in carica quattro anni (salvo rinnovo a discrezione del Ministero), a differenza di molti altri Stati membri ove possono farne parte anche ufficiali di polizia.

²⁴ In generale sul tema del coordinamento delle indagini transnazionali e sul ruolo di Eurojust in materia, si vedano CASELLI G. – DE AMICIS G., *Il coordinamento delle indagini transnazionali fra assistenza giudiziaria e indagini comuni*, in MELILLO G. – SPATARO A. – VIGNA P. (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, Milano, 2004, p. 145 e ss.; DE LEO F., *Le funzioni di coordinamento di Eurojust*, in MELILLO G. – SPATARO A. – VIGNA P. (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, cit., p. 95 e ss

In particolare, l'incarico di Membro Nazionale per l'Italia è esercitato da un Giudice o da un Pubblico Ministero con almeno venti anni di anzianità di servizio, nominato con decreto del Ministro della Giustizia, acquisite le valutazioni del Consiglio Superiore della Magistratura. Il Membro Nazionale è collocato fuori dal ruolo organico della magistratura per tutta la durata dell'incarico.

Gli assistenti del Membro Nazionale sono nominati, in numero complessivo non superiore a tre, anch'essi con decreto del Ministro della Giustizia, secondo la medesima procedura prevista per il Membro Nazionale, tra i Giudici e i magistrati del Pubblico Ministero con qualifica almeno di magistrato del tribunale. Essi possono essere altresì nominati tra i dirigenti della amministrazione della giustizia. Uno degli assistenti, purché in possesso delle medesime qualifiche, può sostituire il Membro Nazionale nell'esercizio delle sue funzioni. Come il Membro Nazionale, anche gli assistenti sono collocati al di fuori dei rispettivi ruoli organici per tutta la durata dell'incarico.

Il Ministro della Giustizia, comunque, può sempre indirizzare al Membro Nazionale direttive per l'esercizio delle sue funzioni, per tramite del Capo del Dipartimento per gli affari di giustizia.

Soprattutto tale ultima disposizione contenuta in seno alla L. 41/2005, che di fatto assegna al Ministro, espressione politica dell'esecutivo, il potere di indirizzo dell'Unità nazionale Eurojust ha suscitato aspre critiche da parte degli addetti ai lavori, che hanno osservato come si tratti di una figura priva delle competenze specifiche nelle materie di interesse di Eurojust, in quanto esterna alla magistratura e all'Autorità giudiziaria e portatrice di interessi politici, per definizione di parte.

Ai sensi della Legge n. 41/2005, il membro Nazionale italiano di Eurojust è titolare di specifici poteri che gli consentono di sollecitare le autorità competenti all'avvio di una indagine o all'esercizio dell'azione penale in ordine a fatti specifici o istituire squadre investigative comuni, assistendole per la maggiore efficacia ed efficienza possibile del coordinamento interstatale anche collaborando con la Rete Giudiziaria Europea e addirittura qualora le indagini o le azioni penali interessino unicamente lo Stato italiano e un paese terzo, ovvero lo Stato italiano e una Istituzione europea.

Fermi restando i contatti diretti con le Autorità competenti, sono i corrispondenti nazionali, che rappresentano la base della struttura piramidale della Unità domestica degli Stati membri, a costituire i punti di contatto privilegiati del Membro Nazionale.

La Legge n. 41/2005 designa quali corrispondenti nazionali Eurojust per l'Italia, ciascuno rispetto alle proprie attribuzioni, i componenti dell'Ufficio II della Direzione generale della Giustizia penale del Dipartimento degli affari di giustizia del Ministero della Giustizia, i membri della Direzione Nazionale Antimafia e le Procure generali presso le Corti di Appello.

Tale *omnicomprensivo* criterio di individuazione dei corrispondenti nazionali per l'Italia di Eurojust contenuto nella citata Legge di attuazione della decisione istitutiva di Eurojust ha suscitato numerose critiche²⁵, in particolar modo per la scarsità di competenze specifiche dei membri così delineati e per il numero, se non eccessivo, sicuramente molto elevato di rappresentanti, che appesantiscono notevolmente le riunioni con il vertice.

²⁵ La Legge italiana di attuazione, infatti, ha ritenuto di caratterizzare il Membro nazionale come una figura avente funzioni essenzialmente amministrative, benché l'art. 5 della stessa L. 41/2005 preveda l'attribuzione al Membro nazionale dei poteri – sostanzialmente giudiziari – previsti dall'art. 6 della decisione quadro. Sulle critiche alla normativa italiana di recepimento della decisione istitutiva di Eurojust, si vedano, tra gli altri, NICASTRO G., *Eurojust*, in ARMONE G. – CIMINI B.R. – GANDINI F. – IUZZOLINO G. – NICASTRO G. – PIOLETTI A., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, Milano, 2006, p. 63 e ss.; DE AMICIS G., *L'attuazione di Eurojust nell'ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 1439 e ss.; DE AMICIS G. – SANTALUCIA G., *L'attuazione di Eurojust nell'ordinamento italiano: prime riflessioni sulla l. 14 marzo 2005, n. 41*, in *Cass. pen.*, 2005, p. 726 e ss.; DE AMICIS G., *Lotta alla criminalità, la sfida di Eurojust. Terrorismo, droga e riciclaggio nel mirino*, in *Dir. giust.*, 2005, n. 11, p. 106 e ss.; LO VOI F., *Eurojust: prime riflessioni su alcuni profili ordinamentali*, in *Dir. pen. proc.*, 2005, p. 542 e ss.

In ogni caso, la Corte Costituzionale con la Sentenza n. 136 del 6-15 aprile 2011 ha escluso la natura giudiziaria delle funzioni svolte da Eurojust e dai suoi membri nazionali, ritenendo pertanto conforme al quadro dei principi costituzionali la disciplina normativa della procedura di nomina del Membro nazionale. In particolare, la Corte Costituzionale ha ritenuto che l'attività di Eurojust solo strumentale rispetto a quella svolta dalle autorità giudiziarie nazionali e, pertanto, ha rilevato che i poteri e le funzioni di tale organismo non siano riconducibili a quelli giudiziari propri dei magistrati del Pubblico Ministero, difettando del potere di esercizio dell'azione penale. Ritiene non condivisibili le argomentazioni svolte dal Giudice delle leggi e le conclusioni cui lo stesso giunge, DE AMICIS G., *La Corte Costituzionale nega la natura giudiziaria di Eurojust: una pronuncia discutibile*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2011, che ha sottolineato come la Corte abbia escluso dal *thema decidendum* la decisione 2009/426/GAI del 16 dicembre 2008, pur invocata dalle parti, in quanto non ancora attuata, anche se il relativo termine è spirato il 4 giugno 2011.

Il sistema Eurojust è stato poi modificato con la decisione 2009/426/GAI, adottata dal Consiglio il 16 dicembre 2008, evoluzione del documento COM(2007)644-def, con cui la Commissione europea si rivolge al Consiglio e analizza l'attività di Eurojust a cinque anni dalla istituzione, fornendone una valutazione tutto sommato positiva, anche considerato il progressivo aumento del carico di lavoro²⁶.

In tale prospettiva, la Commissione ritiene che sia necessario migliorare la struttura pensata nel 2002 per Eurojust, superando gli emersi punti di criticità e debolezza del modello. Ci si riferisce alla mancanza di coerenza nelle attribuzioni di potere alle Unità nazionali, alla diversità di durata delle cariche e al *background* di provenienza dei membri nazionali, allo scarso coordinamento degli Stati membri, di Europol e della rete di magistrati di collegamento con Eurojust stessa, nonché le problematiche emerse in relazione alla possibilità di accesso da parte di tutti i membri delle Unità nazionali ai dati presenti nelle varie banche dati nazionali e in relazione alla possibilità di Eurojust di richiedere l'avvio di una indagine alle autorità nazionali. Il documento della Commissione si chiude con l'auspicio che Eurojust divenga un organismo più solido, e per raggiungere tale obiettivo di rafforzamento di Eurojust è necessario che gli Stati membri potenzino le Unità nazionali.

Tali indicazioni sono state recepite nella citata decisione del 2008, in cui si insiste molto sui poteri dei membri delle Unità nazionali, in particolar modo per consentirne l'azione almeno in casi di necessità e urgenza, quando non si dispone del tempo materiale per risalire l'intera struttura sino al vertice. La decisione del 2008 istituisce poi un sistema di controllo automatico dei dati e dei fascicoli, in modo da accrescere la tutela della *privacy* e garantire che il trattamento dei dati sensibili avvenga nel rispetto delle convenzioni di settori e della normativa europea in tale materia. Altro aspetto della tutela dei dati penali attiene necessariamente alla cancellazione dei dati stessi qualora obsoleti, con un meccanismo controllato che consenta invece il

²⁶ Cfr., tra gli altri, SPIEZIA F., *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2010, p. 2000 e ss.; DE AMICIS G. – SURANO A., *Il rafforzamento dei poteri di Eurojust a seguito della nuova decisione 2009/426/GAI*, in *Cass. pen.*, 2009, p. 4453 e ss.; APRILE E. – SPIEZIA F., *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione Europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009.

prolungamento della permanenza nei *database* di tali informazioni qualora ricorrono determinati presupposti.

Per quanto attiene alle sopra delineate problematiche relative alla durata delle cariche e alla competenza dei membri delle Unità nazionali, la decisione del 2008 impone una durata minima della carica di quattro anni, in modo da consentire una certa continuità nell'azione dei membri delle Unità nazionali, la cui operatività deve essere costante. Inoltre è previsto che i membri delle Unità nazionali debbano essere Giudici, Pubblici Ministeri ovvero Ufficiali di polizia, in modo da garantire che abbiano familiarità e esperienza in campo processuale penale e investigativo.

Si impone inoltre agli Stati membri di rendere sempre disponibile ai membri di Eurojust l'accesso ai fascicoli o registri nazionali relativi al casellario giudiziale, ai registri delle notizie di reato, ai registri delle persone sottoposte a misure cautelari, nonché alla banca dati dattiloscopica e del DNA.

Le attività di Eurojust finalizzate al conseguimento dei propri obiettivi possono essere così riassunte, sulla base delle attribuzioni conferite al Membro Nazionale e al collegio dagli artt. 6 e 7 della decisione istitutiva, così come modificata dalla decisione 2009/426/GAI: Eurojust fornisce impulso e costituisce organo di collegamento nelle attività di indagine tra le Autorità nazionali degli Stati membri, agevolando le iniziative di cooperazione giudiziaria o assistenza diretta; si fa tramite di collegamento tra le Autorità competenti degli Stati membri per la concreta gestione dei rapporti di cooperazione, per l'esecuzione delle domande di estradizione o di rogatoria, anche mediante l'organizzazione di *tavoli di lavoro comuni*²⁷.

²⁷ Alle riunioni di primo livello, intercorrenti tra i 27 membri di Eurojust, si affiancano le riunioni di secondo livello, alle quali prendono parte solamente i rappresentanti dei *desk* interessati, nel corso delle quali vengono esposte le problematiche del caso, lo stato delle indagini nazionali, i possibili nessi e collegamenti e viene fissata la data dei successivi incontri. Alle riunioni di terzo livello prendono parte anche ufficiali che più direttamente si interessano del caso, e all'esito delle stesse viene generalmente raggiunto un accordo, informale e non vincolante, sull'avvio di un'indagine, sull'esercizio di un'azione penale presso la competente sede giurisdizionale a livello nazionale, ovvero sulla identificazione dell'autorità giudiziaria nazionale che ha la competenza giurisdizionale per procedere nel caso specifico, con riflessi sui procedimenti degli altri Stati. Tale individuazione avviene mediante la combinazione di una serie di criteri da individuarsi caso per caso, ovvero sulla base di linee guida adottate da Eurojust sin dal 2003, comunque sempre puramente indicative e non vincolanti.

Si tratta dunque di un soggetto che si pone come tramite di collegamento tra gli Stati, innovativo in quanto separato e – tendenzialmente – indipendente da essi e dal potere politico, ma che sostanzialmente coadiuva gli Stati stessi nell'utilizzazione e nella fruizione più efficiente ed efficace possibile dei tradizionali strumenti cooperativi in materia penale, quali le procedure di estradizione e di rogatoria.

In particolare, infatti, Eurojust si occupa di promuovere la risoluzione dei problemi legati ad investigazioni concorrenti anche ai fini di prevenire la formazione di *bis in idem*²⁸, nonché di promuovere l'individuazione di contatti in Paesi terzi al fine di rendere più agevole la cooperazione e di individuare eventuali questioni giuridiche e problematiche legali ricorrenti, studiando e promuovendo *best practice* con le quali facilitare la raccolta di elementi di prova che possano successivamente essere acquisiti in giudizio.

Inoltre, Eurojust incentiva l'informazione reciproca tra Autorità nazionali e ne supporta la cooperazione assicurandone la coordinazione, fornisce sostegno logistico, in particolare promuovendo e organizzando riunioni di coordinamento tra le Autorità nazionali competenti, provvedendo alla

²⁸ Il compito di prevenire ipotesi di *bis in idem* e conflitti di giurisdizione è assegnato ad Eurojust, sia pure in forma non vincolante per le autorità nazionali, in forza degli artt. 6, lett. a), n. 2 e 7, lett. a), n. 2, della Decisione 2002/187/GAI, e discende direttamente dall'attribuzione dei poteri di coordinamento delle indagini e delle azioni penali concernenti almeno due Stati membri ex art. 3 della decisione citata. A tal fine, ed in mancanza di criteri oggettivi, vincolanti e tassativamente preordinati nella normativa, Eurojust ha adottato apposite linee guida volte a prevenire e a risolvere, sia pure in via facoltativa e nel quadro delle possibilità offerte dall'attuale quadro normativo delle convenzioni e degli strumenti internazionali, le eventuali situazioni di conflitto legate alle diverse ipotesi di concorrenza delle giurisdizioni ed al conseguente rischio di azioni multiple avviate in relazione agli stessi fatti di reato. Tra i criteri cui viene data rilevanza si segnalano elementi di tipo strettamente giuridico – quali la gravità delle condotte, il numero delle vittime, i tempi di definizione dei procedimenti, il luogo in cui si è verificata la maggior parte degli atti criminali o il maggior danno, il luogo di residenza dell'accusato e la possibilità di ottenerne l'extradizione – accanto a fattori di incidenza essenzialmente *pratica*, come la presenza e la protezione dei testimoni, gli interessi delle vittime, i poteri attribuiti alle autorità giudiziarie, il luogo di più efficace recupero dei proventi del crimine, o altri ancora. In ogni caso, infatti, tali criteri di prevenzione e risoluzione dei conflitti hanno carattere non vincolante e costituiscono un catalogo aperto di criteri puramente orientativi e non gerarchicamente ordinati. Inoltre, mai tali criteri potranno avere prevalenza rispetto a eventuali specifici criteri di collegamento dettati da strumenti internazionali applicabili nel caso concreto in base alla normativa convenzionale, con cui possono essere state introdotte forme di giurisdizione concordata tra gli Stati interessati, né tantomeno rispetto a criteri di risoluzione dei conflitti stabiliti dalla normativa nazionale.

traduzione e alla interpretazione nelle varie lingue degli Stati membri ove necessario, sempre in stretta collaborazione con gli altri soggetti attivi sul panorama della cooperazione penale europea, ovverosia la Rete Giudiziaria Europea (EJN), l'Organismo Europeo di Lotta Anti-Frode della Commissione (OLAF), ed Europol.

Importante e ulteriore ruolo svolto da Eurojust attiene alla ricezione e all'inoltro delle richieste di assistenza giudiziaria emesse dalle Autorità degli Stati membri al fine di ottenerne l'esecuzione coordinata, nonché alla richiesta diretta in ordine alla trasmissione di informazioni necessarie all'esercizio delle proprie funzioni, all'avvio di un'indagine ovvero all'esercizio dell'azione penale con riguardo a specifici fatti, all'istituzione di una squadra investigativa comune, oltre a richieste affinché due o più Stati membri si coordinino tra loro nelle indagini, o addirittura affinché le autorità di uno Stato membro riconoscano che le autorità di altro Stato membro si trovano in una posizione migliore per dare avvio ad una indagine ovvero a esercitare l'azione penale in ordine a precisi e determinati fatti.

In particolare, al fine del conseguimento degli obiettivi di Eurojust anche attraverso l'invio di richieste dirette, il Membro Nazionale può stabilire contatti diretti con le Autorità competenti richiedendo e scambiando, anche in deroga al divieto stabilito *ex art. 329 c.p.p.*, informazioni scritte in ordine a procedimenti penali e al contenuto degli atti di tali procedimenti, accedendo alle informazioni contenute nel casellario giudiziale, nel casellario dei carichi pendenti, nell'anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e nell'anagrafe dei carichi pendenti degli illeciti amministrativi dipendenti da reato, nei registri delle notizie di reato e in tutti gli altri registri istituiti presso gli uffici giudiziari e in ogni pubblico registro.

Come anticipato, Eurojust, oltre a essere titolare del potere di effettuare richieste dirette alle Autorità competenti, è altresì soggetto passivo di richieste e comunicazioni che possono pervenire dagli Stati membri, che debbono essere indirizzate al Membro Nazionale distaccato a L'Aja.

La decisione 2009/426/GAI del Consiglio del 16 dicembre 2008 prevede l'istituzione all'interno di Eurojust di un coordinamento permanente che consenta all'organismo di essere continuamente disponibile a ricevere e a gestire le richieste provenienti dagli Stati membri e ad intervenire

immediatamente in casi urgenti, con la conseguente necessaria costituzione in ogni Stato membro di un *sistema di coordinamento nazionale Eurojust*.

In particolare, il Pubblico Ministero può sollecitare ad Eurojust ogni tipo di appoggio che ritenga necessario in materia di cooperazione giudiziaria penale anche meramente logistica. In determinate occasioni, peraltro, il Membro Nazionale può agire solamente dietro richiesta pervenuta in Eurojust e inoltrata da uno Stato membro. Si tratta di situazioni che abbiano relazione con forme di criminalità comunque grave, ma non specificate nelle decisioni Europol ed Eurojust, di casi in cui sia necessario instaurare una cooperazione con Stati terzi estranei all'area UE, di casi di cooperazione con OLAF, o nel caso in cui si renda necessario un sostegno allo Stato membro da parte di Eurojust con riguardo al coordinamento con Autorità straniere, ovvero alla preparazione, integrazione ed esecuzione di lettere rogatorie.

Eurojust è dotata di competenze riguardanti la cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione Europea al fine di stimolare e promuovere il coordinamento e a supportare le autorità nazionali per quanto riguarda l'esecuzione dei mandati di arresto europei. In particolare, il regime giuridico del mandato di arresto europeo prevede espressamente l'intervento di Eurojust qualora si verificano ritardi sui termini dell'esecuzione, fatto comprensivo delle cui ragioni deve essere tempestivamente informato il Membro nazionale, e su richiesta delle autorità di esecuzione del MAE di uno Stato membro in caso di richieste concorrenti per la consegna della medesima persona.

Particolari competenze sono previste per Eurojust anche in materia di terrorismo²⁹. Secondo la decisione 2005/671/GAI del Consiglio dell'Unione Europea del 20 settembre 2005, riguardante lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di terrorismo, il corrispondente nazionale di Eurojust in materia di terrorismo ha accesso a tutte le informazioni che riguardino processi penali e condanne per reati di terrorismo e procede al loro inoltro ad Eurojust. Nell'ordinamento italiano, le funzioni di corrispondente nazionale di Eurojust per le materie relative al terrorismo sono attribuite alle Procure della Repubblica sedi delle Direzioni Distrettuali

²⁹ Sul tema del terrorismo, *focus* fondamentale al centro dell'attenzione dell'Unione Europea si rinvia, da ultimo, a KOSTORIS R.E. -VIGANÒ F., *Il nuovo "pacchetto" antiterrorismo*, Torino, 2015.

Antimafia. Le comunicazioni dei corrispondenti anti terrorismo ad Eurojust devono possedere un contenuto informativo minimo, comprensivo dei dati che identificano la persona, il gruppo o l'ente oggetto delle indagini o del processo penale, i reati commessi e le specifiche circostanze, le informazioni sulle condanne passate in giudicato, le relazioni con altri procedimenti connessi, nonché le richieste di assistenza giudiziaria, incluse le lettere rogatorie, che siano state inviate ad altri Stati membri o presentate da altri Stati membri, unitamente ai relativi risultati.

Oltre alle comunicazioni specifiche in materie che siano in relazione con l'esecuzione del mandato di arresto europeo, con il terrorismo, ovvero di quelle che gli siano sollecitate, il Pubblico Ministero competente deve informare il Membro Nazionale dei casi riguardanti le indagini ed i procedimenti per i tipi di criminalità e reati che rientrano nella sfera di competenza di Eurojust, nei casi in cui le indagini coinvolgono due o più Stati membri dell'Unione Europea o un Paese terzo o le istituzioni³⁰. La Decisione 2009/426/GAI ha modificato la disciplina dello scambio di informazioni, favorendo tale scambio e rendendolo in taluni casi obbligatorio e sistematico. Il Membro Nazionale di Eurojust, infatti, con l'attuazione delle riforme introdotte nel 2008, deve essere prontamente informato dalle competenti autorità nazionali nel caso in cui il reato per cui si indaga rientri nell'elenco di cui all'art. 13 della Decisione modificata³¹, o vi siano indicazioni concrete del coinvolgimento di un'organizzazione criminale, ovvero della forma transnazionale del reato stesso.

Gli Stati membri, inoltre, sono tenuti a informare i rappresentanti nazionali circa l'eventuale istituzione di una squadra investigativa comune, dei casi di conflitti di giurisdizione o consegne controllate di armi, sostanze stupefacenti o rifiuti, ovvero di eventuali difficoltà in ordine all'esecuzione di richieste in materia di cooperazione giudiziaria.

Sebbene l'autorità nazionale conservi la primaria responsabilità nella conduzione del procedimento, la nuova disciplina dettata dalla decisione 2009/426/GAI, soprattutto nei casi di urgenza, disegna una logica di

³⁰ Cfr. art. 7, L. 41/2005.

³¹ L'elenco fornito dall'art 13 della Decisione 2009/426/GAI del Consiglio del 16 dicembre 2008 comprende le ipotesi di tratta di esseri umani, sfruttamento sessuale di minori e pornografia infantile, traffico di stupefacenti, traffico di armi da fuoco, corruzione.

condivisione dei compiti e delle responsabilità tra l'autorità nazionale stessa ed il membro nazionale di Eurojust, ragione per la quale quest'ultimo dovrà precisare e rendere sempre nota la propria qualità, specificando se stia agendo quale organo di Eurojust o come competente autorità nazionale³².

La centralità attuale di Eurojust nel coordinamento dei diversi attori della cooperazione internazionale e le sue ulteriori prospettive in vista di una possibile futura costituzione di un Ufficio del Procuratore Europeo³³ hanno trovato un riconoscimento normativo anche nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea come modificato a seguito del Trattato di Lisbona, in particolare agli artt. 85 e 86.

L'art. 85 rappresenta una delle norme maggiormente innovative nel settore della cooperazione poiché stabilisce che il Parlamento europeo e il Consiglio, mediante Regolamento approvato secondo le procedure legislative ordinarie, potranno attribuire ad Eurojust – oltre al rafforzamento dei poteri di coordinamento delle indagini sovranazionali e l'esplicito riconoscimento del potere di intervento al fine di prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione – il potere di avvio diretto di indagini penali.

Sebbene risulti specificato nel Trattato che, laddove Eurojust decida di esercitare il potere di determinare l'avvio di un'indagine, gli atti formali della procedura saranno comunque assunti dalla competente autorità giudiziaria nazionale, appare evidente che l'attribuzione di tale potere sarà destinata a trasformare irrimediabilmente la natura di Eurojust da organismo di mero coordinamento ad organismo di indagine, seppure non ancora titolare del potere di esercizio dell'azione penale.

Peraltro, la possibile attribuzione di tale prerogativa appare in linea con le indicazioni adottate nel *Piano di azione*³⁴ per l'attuazione del *Programma di Stoccolma 2010-2014*, poiché la Commissione ha calendarizzato al 2012 l'adozione di una proposta di Regolamento per il conferimento di tali nuove prerogative ad Eurojust, ove espressamente si richiede, altresì, un sistematico

³² Cfr. FERRARA C., *La decisione del Consiglio 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002 che istituisce Eurojust e successive modificazioni con particolare riferimento alle disposizioni inerenti i poteri del collegio e del membro nazionale*, in DE MATTEIS L. – FERRARA C. – LICATA F. – PIACENTE N. – VENEGONI A., *Diritto penale sostanziale e processuale dell'Unione Europea*, cit. p. 126.

³³ Si veda *infra*, cap. III.

³⁴ In *GUUE*, n. C 115, del 4 maggio 2010.

coinvolgimento di Eurojust ed Europol nelle principali operazioni transfrontaliere e nella creazione di squadre investigative comuni, precisando che spetta proprio ad Eurojust assicurare il seguito a livello giudiziario dei lavori di Europol.

L'art. 86 TFUE prevede poi che l'eventuale istituzione di una Procura europea debba avvenire «*a partire da Eurojust*». Tale formulazione, volutamente generica, induce a ritenere che le Istituzioni europee intendano pervenire alla nascita di tale nuovo e dirompente organismo a seguito di un processo graduale a formazione progressiva, nascente dalla sperimentazione di moduli operativi sostanzialmente incentrati sul funzionamento di Eurojust, nell'esercizio da parte di quest'ultimo organismo di prerogative e competenze crescenti sino a quelle direttamente investigative³⁵. Si tratta di un *modus operandi* tipico, «*in linea con quella che è stata la procedura di creazione di tutte le più importanti Istituzioni comunitarie*»³⁶.

In sintesi il Trattato, pur non attribuendo a Eurojust i poteri tipici di un organo di accusa, gli riserva comunque rilevanti poteri di avvio delle indagini penali, di coordinamento operativo delle stesse e di impulso all'esercizio dell'azione penale da parte delle autorità nazionali competenti, delineando un potenziale e futuribile ruolo di *organo di indagine e di coordinamento* cui corrisponderebbe un ruolo di *organo di azione* dinanzi ai Giudici nazionali per la futura Procura europea³⁷.

Nella stessa direzione, peraltro, devono essere interpretati gli accordi di collaborazione³⁸ stipulati da Eurojust con OLAF ed Europol che hanno

³⁵ Sul tema, tra gli altri, si vedano DE AMICIS G., *Il ruolo dell'Olaf e di Eurojust negli interventi a tutela degli interessi finanziari comunitari: quale collaborazione?*, in GRASSO G. – SICURELLA R. (a cura di), *Per un rilancio del progetto europeo. Esigense di tutela degli interessi comunitari e nuove strategie di integrazione penale*, Milano, 2008, p. 606 e ss.; KUHL L., *The future of the European Union's financial interests*, in *Eucrim*, 2008, n. 3-4, p. 186 e ss.; VERVAELE J.A.E., *The shaping and reshaping of Eurojust and Olaf*, in *Eucrim*, 2008, n. 3-4, p. 180 e ss.

³⁶ Cfr. DE AMICIS G., *La Corte Costituzionale nega la natura giudiziaria di Eurojust: una pronuncia discutibile*, cit., p. 3606 e ss.

³⁷ Sul punto si vedano DE AMICIS G., *Il "rafforzamento" di Eurojust nella prospettiva del Pubblico ministero europeo: finis an transitus?*, in CORSO P.M. – ZANETTI E. (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, Piacenza, 2010, p. 111 e ss.; GREVI V., *Linee di cooperazione giudiziaria in materia penale nella Costituzione europea*, in DOLCINI E. – PALIERO C.E. (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Milano, 2006, p. 2796 e ss.

³⁸ Con Europol è stato concluso l'Accordo di collaborazione il 9 giugno 2004, accordo di cui è stata sollecitata una urgente revisione dal Consiglio dell'Unione Europea con la

stabilito una serie di protocolli operativi³⁹ al fine di consentire alle diverse agenzie europee operanti nel settore della cooperazione e delle investigazioni sovranazionali di coesistere e di apportare le specificità e positività delle proprie esperienze, preparando al contempo la transizione verso un nuovo sistema di rapporti necessariamente diretto e coordinato dalla Procura Europea, le cui attribuzioni funzionali sembrano essere destinate a riunire progressivamente entrambe le attività parallele del coordinamento delle attività investigative e dell'esercizio dell'azione penale per i reati lesivi di beni giuridici di rilievo europeo.

La chiara suddivisione delle competenze e delle attribuzioni tra Eurojust ed il futuro Pubblico Ministero Europeo, necessaria per distinguere nettamente le funzioni del coordinamento e della cooperazione ricadenti sul primo organismo e quelle dell'effettivo svolgimento delle indagini e dell'esercizio dell'azione penale affidate al secondo, anche nel caso in cui i beni giuridici oggetto di tutela e le correlate fattispecie criminosi aventi carattere sovranazionale possano astrattamente sovrapporsi, è affidata alle due proposte di Regolamento avanzate nell'estate 2013 dalla Commissione europea⁴⁰.

Dichiarazione del 6 giugno 2008 anche in considerazione del riordino della disciplina regolativa delle competenze ed attribuzioni di Europol come entità dell'Unione a seguito della Decisione del Consiglio del 6 aprile 2009, in *GUUE*, n. L 121, del 15 maggio 2009. Il nuovo accordo di collaborazione tra i due organismi – disponibile in www.eurojust.europa.eu – è entrato in vigore dal 1 gennaio 2010. Per quanto attiene ai rapporti con OLAF, si consideri l'Accordo pratico sulle modalità di cooperazione tra Eurojust e OLAF nella lotta contro le frodi finanziarie, la corruzione e qualsiasi altro reato che leda gli interessi finanziari europei del 24 settembre 2008, pubblicato in *GUUE*, n. C 314, del 9 dicembre 2008.

³⁹ Tali accordi hanno ad oggetto numerosi ambiti di attività: lo scambio di informazioni su casi che riguardano le frodi o altri reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione Europea; la reciproca assistenza negli stessi casi, spontaneamente o su richiesta, per assicurare il rispettivo coordinamento delle attività; la collaborazione nella partecipazione e nella costituzione delle squadre investigative comuni; la creazione di rispettivi punti di contatto al fine di risolvere i problemi pratici che eventualmente dovessero porsi nella gestione comune delle attività; consultazioni regolari ed una stretta cooperazione nelle rispettive azioni di contrasto, con scambio di informazioni operative, strategiche e tecniche, nonché con il coordinamento delle attività rispetto alle autorità giudiziarie e di polizia; il sostegno congiunto alle autorità nazionali nella selezione degli obiettivi principali della repressione del crimine; l'informazione reciproca dei casi in cui tali organismi eserciteranno il loro diritto di chiedere agli Stati membri di iniziare un'indagine.

⁴⁰ Ci si riferisce alla proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) del

Sezione II – Il collegamento tra Stati membri.

1. Gli strumenti di collegamento.

L'esame delle declinazioni della cooperazione investigativa tra gli Stati membri dell'Unione non può prescindere dall'analisi degli strumenti di *collegamento* – altra *species* di cooperazione –, che consentono di stabilire un legame ovvero una comunicazione tra le diverse autorità giudiziarie degli Stati membri.

In questo insieme rientrano la rete dei magistrati di collegamento, il mandato di arresto europeo, il mandato europeo di ricerca della prova e l'ordine europeo di indagine: si tratta di congegni previsti per consentire la circolazione dei prodotti dell'attività investigativa tra gli Stati membri, al fine di superare le lungaggini burocratiche che connotavano il sistema rogatorio.

Ne deriva, quindi, che anche dalla operatività e dall'efficacia di tali strumenti dipende la creazione di uno spazio europeo di giustizia.

2. La rete dei magistrati di collegamento.

Di istituire una rete di magistrati di collegamento, in grado di fornire supporto in caso di complesse indagini penali internazionali, soprattutto con riguardo alle indagini sui traffici della criminalità organizzata, si inizia a parlare nel 1996 con l'Azione comune n. 277: l'idea è del Ministro della Giustizia francese, ispirato al modello di collegamento ideato dal magistrato antimafia italiano, dott. Giovanni Falcone.

La previsione formale di un quadro di magistrati di collegamento diretto a migliorare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione Europea viene così positivizzata all'interno del testo dell'Azione comune del Consiglio UE del 22 aprile 1996, n. 277. L'obiettivo dichiarato di tale Azione consisteva nel miglioramento della rapidità e dell'efficacia della cooperazione giudiziaria in generale, e, in particolar modo, di contribuire allo scambio di informazioni sui sistemi giuridici e giudiziari nazionali, nonché sul loro funzionamento.

17 luglio 2013, COM(2013)535 *final*, e alla proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura Europea del 17 luglio 2013, COM(2013)534 *final*.

Le funzioni dei magistrati di collegamento, ai sensi dell'amplissima e financo generica definizione datane dall'art. 2 dell'Azione comune n. 277/1996, comprendono qualsiasi attività intesa a facilitare nonché accelerare, in particolare tramite l'istruzione di contatti diretti con i servizi competenti e con le Autorità giudiziarie dello Stato membro di destinazione, tutte le forme di cooperazione giudiziaria in campo penale e, se del caso, civile⁴¹.

Le funzioni dei magistrati di collegamento possono altresì includere, sulla base degli accordi bilaterali conclusi tra gli Stati membri, qualsiasi attività intesa a garantire le funzioni di scambio di informazioni e di dati statistici dirette a facilitare la conoscenza reciproca dei rispettivi sistemi giuridici e ordinamenti interni, e dei rapporti esistenti tra le professioni giuridiche specifiche di ciascuno Stato membro, nonché lo scambio dei dati giuridici ed eventualmente l'accesso ai *database* ove essi sono contenuti.

Concretamente, quindi, i magistrati di collegamento, istituiti *ad hoc* in relazione a singole e specifiche indagini, affiancano i magistrati fornendo informazioni pratiche sulle prassi e sul sistema processuale penale straniero, garantendo contatti diretti con i servizi competenti e velocizzando così grandemente le procedure rogatorie.

A causa della sostanziale marcata sovrapposizione tra le funzioni dei magistrati di collegamento e le funzioni tipiche della Rete Giudiziaria Europea (EJN), istituita successivamente con il fine di generalizzare i risultati positivi ottenuti proprio attraverso l'impiego dei magistrati di collegamento, l'art. 2, co. 4, dell'Azione comune istitutiva dell'EJN ha previsto la possibilità di associare i magistrati di collegamento alla rete stessa qualora siano di fatto investiti di funzioni analoghe, con un sensibile risparmio di costi.

3. Mandato di arresto europeo: dalla cooperazione tra Stati alla cooperazione tra Autorità giudiziarie.

L'unico meccanismo esistente per la consegna di persone ricercate prima del Mandato di Arresto Europeo (MAE) era l'extradizione, che è un meccanismo complesso formato da una fase giurisdizionale e una fase meramente politica, che prevede l'intervento diretto del Ministero di Grazia e Giustizia. Per la

⁴¹ Sul punto, si vedano tra gli altri PAOLUCCI C.M., *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Assago, 2011, p. 432; MOGINI S., *I magistrati di collegamento*, in *DocG*, 2000, p. 1135 e ss.

grande importanza di questa seconda fase, l'extradizione si caratterizza quale rapporto tra Stati, non tra Autorità giudiziarie⁴².

L'extradizione, inoltre, non è un meccanismo agile: non vi sono termini di scadenza, nemmeno ordinatori, circostanza che si traduce in evidenti storture del sistema, quali ad esempio lunghissimi periodi di custodia cautelare per soli fini estradizionali.

Inoltre, spesso nei procedimenti estradizionali non vengono rispettate le regole del giusto processo, in quanto il procedimento non viene instaurato al fine di appurare la responsabilità propria e colpevole di un individuo in relazione alla commissione di un fatto di reato, bensì il procedimento è volto ad accertare se l'individuo stesso sia o meno *consegnabile* allo Stato che ne ha avanzato richiesta. Per tale ragione, quindi, non è applicabile ai procedimenti estradizionali l'art. 6 CEDU: non è in discussione la colpevolezza, e conseguentemente si ritiene ammissibile la decisione meramente politica.

Per superare tale sistema, nel 1994 si apre un progetto pilota per l'accelerazione dei tempi e la semplificazione delle procedure estradizionali tra Scozia, Irlanda del Nord e Inghilterra, primo embrione di quello che sarebbe poi divenuto il Mandato di Arresto Europeo.

⁴² Ulteriore (illegittimo) meccanismo di cooperazione tra Stati finalizzato alla consegna di persone ricercate, presente sin da prima dell'entrata in vigore del mandato di Arresto Europeo, e sfortunatamente utilizzato anche in momenti successivi, in particolar modo nella cooperazione con Stati terzi rispetto all'Unione Europea, è rappresentato dalle *extraordinary renditions*. Si tratta di un sistema che ha avuto amplissima diffusione in seguito ai gravissimi attentati di New York e Washington del settembre 2001, privo di qualsivoglia legittimazione e di cui non vi è alcuna traccia nelle fonti internazionali, né nelle convenzioni, né nel diritto europeo. Concretamente è un sequestro di persona sospettata di aver commesso crimini a fini terroristici, tecnicamente definito nel diritto internazionale con *sparizione forzata con detenzione segreta* grazie all'intervento dei servizi di *intelligence* europei ed extraeuropei. Il caso più eclatante fu quello del "prelievo" in Italia di Abu Omar, fatto uscire dal territorio UE portandolo nella base NATO di Aviano e da lì trasferito in Egitto. Tale sistema è illegittimo non solo in quanto privo di base legale, ma anche perché la detenzione segreta, in quanto non rintracciabile dalla Commissione europea di Prevenzione della Tortura, viola l'art. 3 CEDU. Inoltre tale sistema, qualora azionato nei confronti di un soggetto che sia già indagato dalla magistratura, oltre a ledere i diritti del singolo, viola il diritto alla sovranità dello Stato, che si vede privato della possibilità di esercitare l'azione penale ed esercitare la Giustizia penale.

Sempre nel biennio 1994-1995 vennero poi firmate diverse convenzioni che prevedevano il superamento del sistema estradizionale all'interno del territorio europeo, che però non vennero mai ratificate.

L'idea di Mandato di Arresto Europeo venne poi ripresa anche all'interno del *Corpus Juris*, pur legandolo strettamente alla creazione di un nuovo organo investigativo sovra statale, il Pubblico Ministero Europeo.

Punto di arrivo di tale lunga discussione politica fu l'approvazione della decisione quadro n. 584 del 2002, che istituisce il Mandato di Arresto Europeo a prescindere dalla futuribile creazione di un procuratore europeo e che basa la creazione del nuovo strumento di cooperazione giudiziaria sul principio del mutuo riconoscimento, già affermato nel corso del precedente Consiglio di Tampere del 1999. La decisione quadro imponeva agli Stati membri il recepimento della decisione entro il 2003, ma soprattutto il Francia e Italia il nuovo strumento diede adito a numerosissime polemiche sul piano politico, paventando un eccesso di potere della magistratura, ora non più vincolata alle decisioni del Ministero della Giustizia. Tali polemiche comportarono un sensibile ritardo nell'implementazione della decisione quadro, che venne recepita in Italia solo con la Legge n. 69/2005.

Con l'introduzione del Mandato di Arresto europeo si assiste al superamento del tradizionale sistema di cooperazione giudiziaria basato sulla collaborazione tra Stati, e si giunge all'affermazione di un nuovo modello di cooperazione basato sul collegamento diretto tra Autorità giudiziarie. La consegna di un sospettato o di un accusato sulla base del Mandato di Arresto Europeo avviene così non a seguito di una insindacabile decisione politica, bensì a seguito di una decisione giudiziaria, in quanto tale sottoposta ai vagli interni e, da ultimo, all'eventuale vaglio della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che può essere investita dall'individuo delle questioni relative al rispetto delle garanzie previste dall'art. 6 CEDU.

Va comunque sottolineato che l'esecuzione del MAE non è obbligatoria per lo Stato richiesto della consegna: nella decisione quadro sono previste ipotesi di rifiuto obbligatorio – ad esempio nel caso in cui nel Paese richiedente non siano rispettati i diritti umani – e ipotesi di rifiuto facoltativo, sempre a discrezione dell'Autorità giudiziaria e mai politica.

In dottrina si è sostenuto che ulteriore requisito per l'esecuzione del MAE debba rinvenirsi nella doppia imputabilità. In altre parole, il fatto commesso dalla persona di cui è richiesto l'arresto e la consegna deve essere previsto dalla legge come reato sia nel Paese richiedente, che nello Stato richiesto.

In ogni caso, la decisione quadro n. 584/2002, all'art. 2, fornisce un elenco di aree criminali in cui il MAE è da considerarsi applicabile *indipendentemente dalla verifica del requisito della doppia imputabilità*.

4. Mandato europeo di ricerca della prova e ordine europeo di indagine penale: prove di superamento del sistema rogatorio.

Il mandato europeo di ricerca della prova (MER), previsto dalla decisione quadro 2008/978/GAI⁴³ adottata dal Consiglio dell'Unione Europea il 18 dicembre 2008, entrata in vigore il 19 gennaio dell'anno successivo, ma mai recepita in Italia è stato il primo tentativo dell'Unione Europea di superare il tradizionale sistema rogatorio di acquisizione delle prove all'estero⁴⁴.

La rogatoria è lo strumento tradizionalmente impiegato dagli Stati ai fini della ricerca e della formazione transnazionale delle prove⁴⁵. Si fonda sul principio della mutua assistenza e consiste in una richiesta di acquisizione probatoria inoltrata da uno Stato ad un altro, sottoposta a diversi controlli governativi anche di natura discrezionale e/o politica al fine di garantire gli interessi nazionali degli Stati coinvolti. La disciplina relativa al sistema rogatorio è contenuta in diverse convenzioni bilaterali e multilaterali di

⁴³ In *GUCE*, n. L 350/76, del 30 dicembre 2008.

⁴⁴ Per una bibliografia di approfondimento sul tema del mandato europeo di ricerca della prova si vedano, tra gli altri: DE AMICIS G., *Limiti e prospettive del mandato europeo di ricerca della prova*, in GRASSO G. – PICOTTI L. – SICURELLA R. (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori di interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Milano, 2011; HECKER B., *Mutual recognition and transfer of evidence. The European Evidence Warrant*, in RUGGERI S. (a cura di), *Transnational inquiries and the protection of fundamental rights in criminal proceedings*, Berlino, 2013; MURPHY C.C., *The European Evidence Warrant: mutual recognition and mutual (dis)trust?*, in ECKES C. – KONSTADINIDES T. (a cura di), *Crime within the Area of Freedom, Security and Justice. A European Public Order*, Cambridge, 2011; VERVAELE J.A.E., *Il progetto di decisione quadro sul mandato di ricerca della prova*, in ILLUMINATI G. (a cura di), *Prova penale e Unione Europea*, Bologna, 2009; VERVAELE J.A.E., *European Evidence Warrant: transnational judicial inquiries in the EU*, Cambridge, 2005; WILLIAMS C., *Overview of the Commission's proposal for a framework decision on the European Evidence Warrant*, in VERVAELE J.A.E. (a cura di), *European Evidence Warrant*, Cambridge, 2005.

⁴⁵ Per un approfondimento, LA GRECA G. – MARCHETTI M.R. (a cura di), *Rogatorie penali e cooperazione giudiziaria internazionale*, Torino, 2003.

assistenza giudiziaria tra Stati⁴⁶. Tali convenzioni prevedono la possibilità di impiegare lo strumento rogatorio per la ricerca, la formazione e l'acquisizione di qualsiasi tipo di prova, sempre salva la possibilità di applicare un'eventuale accordo internazionale anche bilaterale più favorevole. Naturalmente, è lasciata allo Stato richiesto la possibilità di rifiutare l'esecuzione della rogatoria, motivando in ordine a ragioni di sicurezza nazionale, di necessario rispetto dei principi fondamentali del proprio diritto processuale penale interno, nonché per eventuale mancato rispetto della regola della doppia incriminazione.

La vaghezza dei limiti al rifiuto dell'esecuzione della rogatoria da parte dello Stato richiesto, nonché le lungaggini e la farraginosità burocratica connessa ai controlli ministeriali sulle richieste, ha spinto nella ricerca di nuovi e diversi strumenti di raccolta transnazionale delle prove, che consentissero di superare le problematiche tipiche del sistema rogatorio al fine di perseguire una più efficace ed efficiente cooperazione investigativa a livello europeo.

Nelle intenzioni originarie, il mandato europeo di ricerca della prova avrebbe dovuto consentire una raccolta transnazionale delle prove ispirata al principio del mutuo riconoscimento, principio espressamente richiamato anche dalla decisione quadro di riferimento all'art. 1.2. Nonostante tale esplicita dichiarazione di intenti, di fatto l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento nell'emanazione del MER ha trovato nella prassi numerosissimi ostacoli, tutt'altro che rimovibili attraverso il ricorso al principio di mutuo riconoscimento contenuto nelle enunciazioni

⁴⁶ Le più importanti convenzioni riguardanti la materia rogatoria sono: la Convenzione del Consiglio d'Europa di assistenza giudiziaria in materia penale firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959 ed entrata in vigore il 12 giugno 1962, comprensiva del Primo Protocollo del 1978 e del Secondo Protocollo del 2001; la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen tra i governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, della Repubblica Federale di Germania e della Francia, redatta il 19 giugno 1990 ed entrata in vigore il 26 marzo 1995; la Convenzione dell'Unione Europea di assistenza giudiziaria in materia penale redatta il 29 maggio 2000 ed entrata in vigore il 23 agosto 2005, che modernizza e completa la precedente Convenzione europea del 1959 ed il relativo Primo Protocollo; e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo il 15 dicembre 2000.

Ad oggi l'Italia non ha ancora recepito la Convenzione di assistenza giudiziaria del 2000 e, conseguentemente, nel nostro sistema la cooperazione in materia probatoria con gli altri Stati continua ad essere basata sullo strumento della rogatoria così come disciplinata nella precedente Convenzione del 1959, che infatti è ancora espressamente richiamata nel testo dell'art. 696, co. 1, c.p.p., integrata dalle norme specificatamente previste dagli artt. 723 e ss., c.p.p.

programmatiche della decisione quadro, la quale – sostanzialmente – introducendo diverse soluzioni mediane dettate dalla necessità di trovare compromessi a livello politico-istituzionale, ha finito per delineare uno strumento nei fatti non così dissimile al sistema proprio delle rogatorie⁴⁷ che si presupponeva di superare. Ed infatti, proprio sulla falsariga del precedente sistema rogatorio, gli artt. 3.2 e 8.2 della decisione quadro prevedono la possibilità di prevedere controlli governativi sull'emissione e sull'esecuzione dei MER, seppur non è possibile per il Governo arrivare ad escludere l'intervento dell'autorità giudiziaria. Come per le rogatorie, inoltre, è possibile opporre motivi di rifiuto all'esecuzione del MER, fondati ad esempio sulla doppia incriminazione in relazione alle perquisizioni e ai sequestri o sulla tutela della sicurezza nazionale, ai sensi degli artt. 13.1.b., 13.1.g. e 14.3 della decisione quadro istitutiva.

Anche con riguardo ai profili procedurali il MER delineato nella decisione quadro del 2008 finisce per sovrapporsi e seguire quanto già previsto nel sistema rogatorio del 2000, prevedendo ai sensi dell'art. 12 che le autorità di esecuzione osservino le regole e le procedure espressamente indicate dall'autorità di emissione, salvo che queste ultime si trovino in conflitto con i principi fondamentali del diritto interno.

In ogni caso, almeno per quanto riguarda alcuni particolari aspetti, il mandato europeo di ricerca della prova presenta effettivamente dei tratti che consentono di differenziarlo dal sistema rogatorio e che tendono a porsi in un'ottica di superamento dello stesso.

Anzitutto, per taluni particolari reati⁴⁸, espressamente ed esaustivamente indicati *sub* art. 14 della decisione quadro 2008/978/GAI, viene meno il

⁴⁷ Ci si riferisce qui alla nozione di rogatoria così come rivista, modificata e *modernizzata* dalla Convenzione di assistenza giudiziaria del 2000.

⁴⁸ Si tratta, in particolare, delle seguenti fattispecie di reato:

- partecipazione a un'organizzazione criminale,
- terrorismo,
- tratta di esseri umani,
- sfruttamento sessuale dei bambini e pornografia infantile,
- traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope,
- traffico illecito di armi, munizioni ed esplosivi,
- corruzione,
- frode, compresa la frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee ai sensi della convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (GU C 316 del 27.11.1995, pag. 49),

requisito della doppia incriminazione altrimenti necessario per eseguire perquisizioni e sequestri, ma il profilo maggiormente innovativo attiene alla natura dell'autorità emittente. L'autorità di emissione, infatti, può essere sia un giudice, un organo giurisdizionale, un magistrato inquirente, un pubblico ministero, sia qualsiasi altra autorità giudiziaria definita dallo Stato di emissione che, nel caso specifico, agisca nella sua qualità di autorità inquirente nei procedimenti penali e sia competente a ordinare l'acquisizione dei mezzi di prova nei casi transfrontalieri in base alla legislazione nazionale⁴⁹. Ciò significa che il mandato europeo di ricerca della prova ben può essere emesso anche dalla polizia, salva la richiesta di una convalida da parte dell'autorità giudiziaria, necessaria ai sensi dell'art. 11 della decisione quadro 2008/978/GAI se la misura richiesta attiene a perquisizioni o sequestri.

Ulteriore profilo di novità rispetto al sistema rogatorio attiene alla introduzione della previsione di appositi mezzi di impugnazione a disposizione del soggetto interessato – compresi i terzi in buona fede – a tutela dei propri legittimi interessi e contro il riconoscimento e l'esecuzione

-
- riciclaggio di proventi di reato,
 - falsificazione e contraffazione di monete, tra cui l'euro,
 - criminalità informatica,
 - criminalità ambientale, compreso il traffico illecito di specie animali protette e il traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette,
 - favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali,
 - omicidio volontario, lesioni personali gravi,
 - traffico illecito di organi e tessuti umani,
 - sequestro di persona, sequestro e presa di ostaggi,
 - razzismo e xenofobia,
 - rapina organizzata o a mano armata,
 - traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e le opere d'arte,
 - truffa,
 - racket ed estorsione,
 - contraffazione e pirateria in materia di prodotti,
 - falsificazione di atti amministrativi e traffico di documenti falsi,
 - falsificazione di mezzi di pagamento,
 - traffico illecito di sostanze ormonali e altri fattori di crescita,
 - traffico illecito di materie nucleari e radioattive,
 - traffico di veicoli rubati,
 - violenza sessuale,
 - incendio doloso,
 - reati che rientrano nella competenza giurisdizionale della Corte penale internazionale,
 - dirottamento di aeromobile/nave,
 - sabotaggio.

⁴⁹ Cfr. Art. 2.c., decisione quadro 2008/978/GAI, cit.

di un MER. in particolare, a norma dell'articolo 18 della decisione quadro sopra più volte citata, l'azione di impugnazione deve essere promossa dinanzi a un organo giurisdizionale nello Stato di esecuzione, in conformità alla legislazione di tale Stato, avanti il quale è possibile formulare motivi di impugnazione sia di merito che di rito, nonché richiedere la sospensione del trasferimento di oggetti, documenti o dati in attesa dell'esito del ricorso. Naturalmente, in caso di presentazione di impugnazione del MER, l'autorità giudiziaria dello Stato di emissione viene informata di tale azione e dei relativi motivi di ricorso sollevati, affinché possa presentare le argomentazioni che reputa necessarie.

Il principale *punto di debolezza* del MER, che concretamente ne ha decretato il fallimento, rivelandolo quale strumento di fatto inefficace nel collegamento tra gli Stati membri, costringendo alla coesistenza con le rogatorie e così comportando una eccessiva frammentazione e complicazione del quadro normativo europeo di riferimento per la ricerca e la formazione della prova in ambito penale è senza dubbio il suo *assai ridotto ambito operativo*. Di regola, ai sensi dell'art. 4.1 della decisione quadro del 2008, il MER può essere impiegato *unicamente* per acquisire *oggetti, documenti o dati* reperibili in altri Stati, ossia solamente per ricercare *prove precostituite*. Espressamente, infatti Il MER non può essere emesso allo scopo di richiedere all'autorità di esecuzione di condurre interrogatori, raccogliere dichiarazioni o avviare altri tipi di audizioni di indiziati, testimoni, periti o di qualsiasi altra parte, ovvero di procedere ad accertamenti corporali o prelevare materiale biologico o dati biometrici direttamente dal corpo di una persona, ivi compresi campioni di DNA o impronte digitali, o acquisire informazioni in tempo reale, ad esempio attraverso l'intercettazione di comunicazioni, la sorveglianza discreta dell'indiziato o il controllo dei movimenti su conti bancari, né di condurre analisi su oggetti, documenti o dati esistenti. È preclusa anche la richiesta di dati sulle comunicazioni conservati dai fornitori di servizi di comunicazioni elettroniche accessibili al pubblico o di una rete pubblica di comunicazione⁵⁰.

In definitiva, l'ostacolo maggiore alla cooperazione tra Stati membri in materia penale si individua evidentemente nella coesistenza di strumenti giuridici eterogenei, tale da creare incertezze interpretative nell'individuazione del mezzo istruttorio più corretto da applicare.

⁵⁰ Cfr. Art. 4 della decisione quadro 2008/978/GAI, cit.

Muovendo da tali premesse, già il Libro verde sulla ricerca delle prove in materia penale tra Stati membri e sulla garanzia della loro ammissibilità⁵¹ aveva caldeggiato l'opportunità di introdurre un unico strumento europeo generale di raccolta transnazionale delle prove, utilizzabile per qualsiasi tipologia di attività istruttoria. Del medesimo avviso gli estensori del Programma di Stoccolma, che auspicavano la creazione di una nuova forma di cooperazione nella ricerca e formazione della prova transnazionale che, pur ispirandosi al principio del mutuo riconoscimento, consentisse una flessibilità di applicazione in grado di superare i tradizionali problemi di frammentarietà.

In questo sentiero si inserisce l'approvazione, avvenuta lo scorso 3 aprile 2014 della direttiva 2014/41/UE⁵² relativa all'ordine europeo di indagine penale (OEI), strumento ideato al fine di concretizzare tali intenti, aspirando a sostituirsi definitivamente al sistema rogatorio - e al MER - in ambito di acquisizione probatoria interna agli Stati membri dell'Unione Europea⁵³.

⁵¹ COM(2009)624, emanato a Bruxelles l'11 novembre 2009.

⁵² In *GUCE*, n. L 130/1, del 1 maggio 2014.

⁵³ Per un approfondimento sul tema dell'Ordine Europeo di Indagine penale si vedano, tra gli altri: ALLEGREZZA S., *Collecting criminal evidence across the European Union: the European Investigation Order between flexibility and proportionality*, in RUGGERI S. (a cura di), *Transnational evidence and multicultural inquiries in Europe*, Berlino, 2014; ALLEGREZZA S., *Critical remarks on the Green Paper on obtaining evidence in criminal matters from one member State to another and securing its admissibility*, in *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 2010, f. 9, p. 569 e ss.; ALLEGREZZA S. - NICOLICCHIA F., *L'acquisizione della prova all'estero e i profili transnazionali*, in CANZIO G. - CERQUA L.D. - LUPARIA L. (a cura di), *Diritto penale delle società*, tomo II, Padova, 2014, p. 1249 e ss.; ARASI S., *The EIO proposal and the rules on interception of telecommunications*, in RUGGERI S. (a cura di), *Transnational evidence and multicultural inquiries in Europe*, cit.; ARMADA I., *The European Investigation Order and the lack of European standards for gathering evidence: is a fundamental rights-based refusal the solution?*, in *New J. Eur. Crim. Law*, 2015, 8; BACHMAIER WINTER L., *The proposal for a directive on the European Investigation Order and the grounds of refusal: a critical assesment*, in RUGGERI S. (a cura di), *Transnational evidence and multicultural inquiries in Europe*, cit.; BELFIORE R., *La prova penale "raccolta" all'estero*, Ariccia, 2014; BELFIORE R., *Critical remarks on the proposal for a European Investigation Order and some considerations on the issue of mutual admissibility of evidence*, in RUGGERI S. (a cura di), *Transnational evidence and multicultural inquiries in Europe*, cit.; BELFIORE R., *Movement of evidence in the EU: the present scenario and possible future developments*, in *17 Eur. J. Crime Crim L. & Crim. Just.*, 2009, 1; BLACKSTOCK J., *The European Investigation Order*, in *New J. Eur. Crim. Law*, 2010, 48; CAIANIELLO M., *La nuova direttiva UE sull'ordine europeo di indagine penale tra mutuo riconoscimento e ammissione reciproca delle prove*, in *Proc. Pen. e Giust.*, 2015, f. 3, p. 1 e ss.; CERQUA F. - CAMALDO L., *La direttiva sull'ordine europeo di indagine penale: le nuove prospettive per la libera circolazione delle prove*, in *Cass. Pen.*, 2014, p. 3511 e ss., CAMPILONGO V., *La circolazione della prova nel contesto europeo*,

Tale direttiva, la cui entrata in vigore è posticipata al prossimo 22 maggio 2017, si presenta al termine del travagliato *iter* gestazionale quale risultato di un difficoltoso compromesso tra tutte le necessità di sovranità nazionale e di necessità di cooperazione a fini investigativi, integrando nella disciplina relativa al nuovo strumento investigativo europeo disposizioni tipiche del tradizionale sistema rogatorio e disposizioni tratte dalla disciplina del MER, unite a significative innovazioni.

La prima fondamentale caratteristica dell'ordine europeo di indagine penale è la possibilità di impiegare tale strumento investigativo per ricercare e formare *qualsiasi* tipo di prova, con l'esclusione espressa da parte dell'art. 3 della direttiva delle attività svolte dalle squadre investigative comuni⁵⁴.

Come il mandato europeo di ricerca della prova, anche l'OEI può essere emesso non solo dall'autorità giudiziaria, intesa quale giudice o pubblico ministero, ma anche da qualsiasi altra autorità competente a svolgere indagini in base al diritto nazionale, compresi gli organi di polizia, che però avranno sempre necessità di vedere convalidato il proprio operato da un organo giudiziario, considerata la possibilità tutt'altro che remota che le attività richieste attraverso l'OEI incidano, limitandole, sulle libertà fondamentali.

Costituisce però una novità assoluta il fatto che l'emissione di un ordine europeo di indagine penale possa essere richiesta anche direttamente da una persona sottoposta ad indagini o da un imputato, ovvero dall'avvocato di fiducia o d'ufficio che agisca per conto di questi ultimi⁵⁵. Viene così esaltato

tra mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie ed armonizzazione normativa, in Cass. Pen., 2014, p. 707; FARRIES A., *The European Investigation Order: stepping forward with care*, in *New J. Eur. Crim. Law*, 2010, 425; HEARD C. – MANSELL D., *The European Investigation Order: changing the face of evidence-gathering in EU cross-border cases*, in *New J. Eur. Crim. Law*, 2011, 353; RAFARACI T., *Genral considerations on the European Investigations Order*, in RUGGERI S. (a cura di), *Transnational evidence and multicultural inquiries in Europe*, cit.; RUGGERI S., *Introduction to the proposal of a European Investigation Order: due process concerns and open issues*, in RUGGERI S. (a cura di), *Transnational evidence and multicultural inquiries in Europe*, cit.; RUGGERI S., *Horizontal cooperation, obtaining evidence overseas and the respect of fundamental rights in the EU. From the European Commission's proposal to the proposal for a directive on a European Investigation Order: towards a single tool of evidence gathering in the EU?*, in RUGGERI S. (a cura di), *Transnational evidence and multicultural inquiries in Europe*, cit.; SAYERS D., *The European Investigation Order. Travelling without a "roadmap"*, in <http://www.ceps.eu>, 2011.

⁵⁴ Sulle squadre investigative comuni si veda *supra*, cap. II, sez. I, § 3.

⁵⁵ Cfr. art. 1.3 direttiva 2014/41/UE, cit.

il diritto a svolgere indagini difensive, che assume maggiore pregnanza, consentendo – seppur per via mediata – all'accusato o al suo difensore di farsi parte attiva nella ricerca e nella raccolta di prove all'estero, facoltà prima in concreto fortemente limitata.

Per quanto attiene ai profili processuali, di regola l'OEI deve essere trasmesso *direttamente* dall'autorità giudiziaria di emissione all'autorità di esecuzione, anche se il Governo mantiene comunque la possibilità di disporre controlli attraverso la facoltativa designazione di una autorità centrale per l'assistenza della competente autorità giudiziaria ai fini dell'emissione. L'art. 7.3 della direttiva, infatti, consente allo Stato membro, qualora sia necessario in conseguenza dell'organizzazione del proprio ordinamento giudiziario interno, di affidare alla propria autorità centrale o alle proprie autorità centrali la trasmissione e la ricezione amministrative dell'OEI e della relativa corrispondenza ufficiale.

L'art. 16.1 della direttiva prevede inoltre che l'OEI possa essere emesso solo quando gli atti di indagine richiesti sarebbero ammissibili alle stesse condizioni in un caso interno analogo, in modo da assicurarsi che la ricerca di una prova all'estero non si sostanzi in una opportunità di eludere la corrispondente normativa interna.

È poi previsto un controllo di proporzionalità, affidato all'autorità di esecuzione, previsto al fine di evitare che la raccolta delle prove transnazionali tramite OEI avvenga sulla base di un bilanciamento non ragionevole tra le esigenze di accertamento dei fatti e i diritti dell'accusato o di altre persone coinvolte nel processo penale aperto.

Come previsto nel sistema rogatorio, anche nel caso di richiesta di esecuzione di un OEI è possibile per l'autorità ricevente astenersi dall'ottemperare, richiamandosi all'art. 11 della direttiva 2014/41/UE. Tale articolo, infatti dispone che l'autorità di esecuzione possa rifiutare il riconoscimento o l'esecuzione di un OEI qualora il proprio diritto interno preveda immunità o privilegi che rendono impossibile l'esecuzione dell'OEI ⁵⁶, ovvero norme sulla determinazione e limitazione della

⁵⁶ In tal caso, ai sensi dell'art. 11.5 della direttiva 2014/41/UE, se la revoca del privilegio o dell'immunità compete ad un'autorità dello Stato di esecuzione, l'autorità di esecuzione le inoltra prontamente la richiesta. Se invece la revoca del privilegio o dell'immunità compete

responsabilità penale relative alla libertà di stampa e alla libertà di espressione in altri mezzi di comunicazione che renderebbero impossibile l'esecuzione dell'OEI stesso, ovvero qualora l'esecuzione dell'OEI nel caso specifico sia suscettibile di ledere interessi essenziali di sicurezza nazionale, o di mettere in pericolo la fonte delle informazioni, ovvero comporti l'utilizzo di informazioni classificate riguardanti attività di intelligence specifiche.

L'autorità di esecuzione può astenersi anche qualora l'OEI sia stato emesso nel quadro di un procedimento avviato dalle autorità amministrative che possa dar luogo a un procedimento penale, e l'atto investigativo non sia ammesso a norma del diritto dello Stato di esecuzione in un caso interno analogo, oppure quando l'esecuzione dell'OEI sia contraria al principio del *ne bis in idem* o l'OEI si riferisca a un reato che si presume commesso fuori del territorio dello Stato di emissione e interamente o parzialmente nel territorio dello Stato di esecuzione, e la condotta per la quale l'OEI è emesso non costituisca reato nello Stato di emissione.

L'autorità ricevente può rifiutarsi di eseguire la richiesta anche quando la condotta riguardo alla quale l'OEI è stato emesso non costituisca reato in base al diritto dello Stato di esecuzione, a meno che riguardi un reato per il quale l'esecuzione dell'OEI è richiesta dalla direttiva anche se non punito dal diritto penale dello Stato di esecuzione⁵⁷, qualora sia punibile nello Stato di

ad un'autorità di un altro Stato o di un'organizzazione internazionale, spetta all'autorità di emissione farne richiesta all'autorità interessata.

⁵⁷ L'elenco di tali reati, pressoché corrispondente a quello indicato per l'esecuzione obbligatoria del MER all'art. 14 della decisione quadro 2008/978/GAI, è contenuto nell'Allegato D alla direttiva 2014/41/UE relativa alla disciplina dell'OEI. In particolare, si tratta dei seguenti reati:

- partecipazione a un'organizzazione criminale,
- terrorismo,
- tratta di esseri umani,
- sfruttamento sessuale di minori e pedopornografia,
- traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope,
- traffico illecito di armi, munizioni ed esplosivi,
- corruzione,
- frode, compresa la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione europea ai sensi della convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee,
- riciclaggio di proventi di reato,
- falsificazione di monete, compresa la contraffazione dell'euro,
- criminalità informatica,
- criminalità ambientale, compreso il traffico illecito di specie animali protette e il traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette,

emissione con una pena o una misura di sicurezza detentiva della durata massima di almeno tre anni.

Lo Stato richiesto di eseguire l'OEI può rifiutarsi anche quando nel proprio diritto interno il ricorso all'atto di indagine richiesto sia limitato a un elenco o a una categoria di reati o a reati punibili entro una certa soglia, tra cui non figura il reato oggetto dell'OEI stesso.

La direttiva, tuttavia, impone allo Stato di esecuzione di fornire in ogni caso fornire le prove oggetto di OEI quando sia richiesta l'acquisizione di informazioni o prove che sono già in possesso dell'autorità di esecuzione, quando si tratti di acquisizione di informazioni contenute in banche dati della polizia o delle autorità giudiziarie cui l'autorità di esecuzione può accedere direttamente nel quadro di un procedimento penale, quando sia richiesta l'audizione di un testimone, di un esperto, di una vittima, di una persona sottoposta ad indagini o di un imputato o di terzi nel territorio dello Stato di esecuzione, quando sia richiesto il compimento di atti d'indagine non coercitivi, ovvero quando sia richiesta la mera individuazione di persone titolari di un abbonamento a uno specifico numero telefonico o indirizzo IP⁵⁸.

In ogni caso, se l'OEI riguarda reati tributari, in materia di dogana e di cambio, l'autorità di esecuzione non può comunque rifiutarne il

-
- favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali,
 - omicidio volontario, lesioni personali gravi,
 - traffico illecito di organi e tessuti umani,
 - rapimento, sequestro e presa di ostaggi,
 - razzismo e xenofobia,
 - rapina organizzata o a mano armata,
 - traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e opere d'arte,
 - truffa,
 - racket ed estorsione,
 - contraffazione e pirateria di prodotti,
 - falsificazione di atti amministrativi e traffico di documenti falsi,
 - falsificazione di mezzi di pagamento,
 - traffico illecito di sostanze ormonali e altri fattori di crescita,
 - traffico illecito di materie nucleari e radioattive,
 - traffico di veicoli rubati,
 - violenza sessuale,
 - incendio doloso,
 - reati rientranti nella competenza giurisdizionale della Corte penale internazionale,
 - dirottamento di aereo/nave,
 - sabotaggio.

⁵⁸ Cfr. art. 10.2 direttiva 2014/41/UE, cit.

riconoscimento o l'esecuzione sulla base del fatto che il diritto nazionale dello Stato di esecuzione non impone lo stesso tipo di tasse o imposte o non prevede lo stesso tipo di regolamento in materia di tasse, imposte, dogana e di cambio del diritto dello Stato di emissione.

L'ultimo e più importante motivo di rifiuto attiene al rispetto dei diritti fondamentali. L'esecuzione dell'ordine europeo di indagine penale può essere rifiutata qualora sussistano seri motivi per ritenere che essa sia incompatibile con gli obblighi imposti dall'art. 6 TUE, che prescrive l'osservanza della carta di Nizza, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri⁵⁹.

L'importanza fondamentale di tali diritti, inoltre, costituisce da base per la previsione dell'art. 10.3 della direttiva del 2014, che specifica come l'autorità di esecuzione possa ricorrere ad un altro atto istruttorio diverso da quello indicato nell'OEI, qualora esso assicuri il medesimo risultato attraverso mezzi meno intrusivi della sfera personale del soggetto, così inibendo le compressioni dei diritti fondamentali che non siano strettamente necessarie.

Il principio dell'ottenimento del risultato richiesto con la minima compressione possibile dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo, tipico anche del sistema cautelare penale italiano e sancito dall'art. 52 della Carta di Nizza, origina e legittima l'esigenza di un *controllo di proporzionalità* di cui si deve fare carico, al pari dell'autorità di emissione, anche l'autorità di esecuzione. In altre parole, anche lo Stato di esecuzione deve accertare in ciascuna situazione concreta che le attività istruttorie indicate nell'OEI arrechino un pregiudizio ai diritti fondamentali solo nella stretta misura necessaria al loro svolgimento, e comunque non ne intacchino il nucleo essenziale⁶⁰.

Mancando la possibilità di invocare motivi di rifiuto, l'OEI deve essere eseguito senza ulteriori formalità, come se si trattasse di un atto istruttorio nazionale e con la stessa celerità che verrebbe adottata in un caso analogo interno. In ogni caso, sempreché l'autorità di emissione non abbia addotto

⁵⁹ Cfr. artt. 1.4 e 11.1 direttiva 2014/41/UE, cit.

⁶⁰ DANIELE M., *Ricerca e formazione della prova. Profili generali*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, cit., p. 370.

particolari ragioni di urgenza, l'esecuzione dell'OEI deve avvenire entro il termine massimo di trenta giorni dalla ricezione dell'ordine stesso.

Quanto alle regole procedurali di acquisizione probatoria in senso stretto, la direttiva 2014/41/UE richiama espressamente quanto già previsto per il MER e contenuto nella Convenzione di assistenza giudiziaria del 2000 in relazione alle rogatorie, prevedendo che l'autorità di esecuzione si attenga alle formalità e alle procedure indicate dall'autorità di emissione, salvo che queste non risultino in contrasto con i principi fondamentali del proprio diritto interno⁶¹.

Aspetto particolarmente interessante e innovativo della direttiva relativa all'ordine europeo di indagine penale attiene peraltro alla c.d. *raccolta concelebrata della prova*, i cui margini applicativi vengono notevolmente ampliati: l'autorità di esecuzione può rifiutare la partecipazione dell'autorità di emissione nelle operazioni di indagine richieste nell'OEI solamente qualora tale partecipazione risulti in conflitto con i principi fondamentali del proprio ordinamento interno, ovvero metta in pericolo la sicurezza nazionale. È evidente che tali casi si caratterizzano come casi-limite, sostanzialmente imponendo allo Stato di esecuzione di ammettere l'autorità richiedente a partecipare alle operazioni di esecuzione dell'OEI. D'altra parte, tale partecipazione, se da un lato potrebbe consentire di superare eventuali problematiche connesse alla ammissibilità delle prove raccolte all'estero all'interno del giudizio penale incardinato nello Stato richiedente, potrebbe di fatto risolversi in un allungamento dei tempi per l'esecuzione dell'ordine stesso, necessario per coordinare le diverse autorità.

Confermando la novità introdotta dalla decisione quadro del 2008 relativa al MER, la direttiva 2014/41/UE ha introdotto la facoltà di impugnare l'OEI, sulla base dell'osservazione che, pur aumentando sensibilmente il rischio di allungare i tempi e così ostacolare la rapidità e l'efficienza della raccolta delle prove, un mezzo di impugnazione si rende indispensabile per garantire la tutela delle ragioni e dei diritti dell'accusato o di terzi che, pur estranei al procedimento, vengano coinvolti nelle operazioni istruttorie⁶².

⁶¹ Cfr. art. 9.2 direttiva 2014/41/UE, cit.

⁶² DANIELE M., *Ricerca e formazione della prova. Profili generali*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, cit., p. 371.

In particolare, le ragioni di merito poste alla base dell'emissione di un OEI possono essere contestate solo dinanzi alla competente autorità dello Stato di emissione, fatto salvo il rispetto delle norme poste a garanzia del rispetto dei diritti fondamentali eventualmente previste nello Stato di esecuzione. È necessario precisare, comunque, che ai sensi dell'art. 14.6 della direttiva del 2014 la proposizione dell'impugnazione *non* sospende l'esecuzione dell'ordine emesso, a meno che tale effetto sospensivo sia previsto dal diritto nazionale in casi analoghi.

Sezione III - La collaborazione tra Stati membri.

1. Lo scambio di informazioni investigative.

Un ulteriore aspetto sul quale deve soffermarsi l'attenzione dell'interprete, che si muove tra le pieghe del costituendo modello processuale europeo, risulta rappresentato dalla necessità della circolazione delle informazioni investigative.

Ulteriore specificazione della cooperazione in ambito penale, infatti, è costituita dalla *collaborazione*, intesa quale partecipazione con altri alla realizzazione di un progetto comune, dando l'appoggio necessario al fine di contribuire al buon esito delle indagini (anche condotte da altri), confidando notizie utili e fatti di cui si è a conoscenza.

Si tratta quindi di verificare le modalità con cui sia possibile consentire lo scambio di informazioni all'interno dello spazio europeo. In quest'ottica vengono in rilievo EJM, Europol, il Sistema informativo Schengen e le altre banche dati europee: di fronte a forme di criminalità sempre più ubiqua, le autorità giudiziarie non possono fare a meno di servirsi di strumenti che possano consentire in breve tempo il passaggio di notizie investigative tra le autorità inquirenti degli Stati membri.

2. La Rete giudiziaria europea (EJM).

Nasce due anni dopo l'istituzione dei magistrati di collegamento con l'Azione comune del Consiglio dell'Unione Europea del 29 giugno 2008, n. 428⁶³, emessa sulla base dell'art. K3, exTUE, con l'obiettivo di declinare su larga scala l'istituto dei magistrati di collegamento, al fine di migliorare gli

⁶³ In *GUCE*, n. L 191/4, del 7 luglio 1998.

standards qualitativi della cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione Europea⁶⁴.

L'idea di istituire una rete di magistrati permanente, e non più *ad hoc* per le singole indagini, trae ispirazione dal progetto belga del 1996 di creare la *Rete giudiziaria europea e criminalità organizzata internazionale*, e viene incoraggiata nella ventunesima raccomandazione del quarto capo del Piano di Azione contro la criminalità organizzata adottato nel successivo aprile 1997.

La Rete così come prevista dall'Azione comune 1998/428/GAI si articola in una serie di *punti di contatto* identificati, ex art. 2 dell'Azione istitutiva, nelle autorità centrali responsabili della cooperazione giudiziaria internazionale, nelle autorità giudiziarie, o in altre autorità competenti con responsabilità specifiche nell'ambito della cooperazione internazionale, in particolare per forme di criminalità grave, come la criminalità organizzata, la corruzione, il traffico di sostanze stupefacenti o il terrorismo.

Nell'ordinamento italiano i punti di contatto sono stati individuati nell'Ufficio II della Direzione generale degli Affari penali del Ministero della Giustizia – che funge da contatto centrale –, nella Direzione Nazionale Antimafia e nelle Procure generali presso le Corti di Appello, ove ogni Procuratore Generale ha provveduto a nominare due punti di contatto, uno effettivo ed un sostituto.

I punti di contatto sono a disposizione delle Autorità giudiziarie locali e delle altre autorità competenti, nonché dei punti di contatto designati dagli altri Stati membri, e, ai sensi dell'art. 8, 1998/428/GAI, devono avere garantito l'accesso ai dati completi degli altri punti di contatto, all'elenco semplificato delle Autorità giudiziarie di ogni Stato membro e ai testi giuridici delle convenzioni in vigore.

⁶⁴ In tema di EJM si vedano, tra gli altri, PAOLUCCI C.M., *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, cit., pp. 432-434; DE AMICIS G., *La cooperazione orizzontale. Le forme e gli strumenti della cooperazione giudiziaria*, in KOSTORIS R.E., *Manuale di procedura penale europea*, II ed. riveduta e ampliata, Milano, 2015, p. 260 e ss.; DE AMICIS G., *La «nuova» rete giudiziaria europea e il suo rapporto con Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2009, p. 1710 e ss.; DE AMICIS G., *La rete europea di prevenzione della criminalità*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 3602 e ss.; CALVANESE E. – DE AMICIS G., *La rete giudiziaria europea: natura, problemi e prospettive*, in *GM*, 2000, p. 1051 e ss.

Tale apparato informativo deve essere tenuto costantemente aggiornato attraverso una continua verifica da parte di ciascuno Stato membro dell'esattezza dei dati inseriti nel sistema, ed è depositato presso il Segretariato generale del Consiglio, responsabile della gestione della Rete.

Tra i progetti sviluppati da EJM si annoverano SOLON, una sorta di dizionario giuridico contenente le espressioni più ricorrenti necessarie al compimento delle rogatorie, e il progetto ATLAS, una mappa europea virtuale per l'individuazione immediata del soggetto estero competente a ricevere le rogatorie e i *sample form* da utilizzare.

Le funzioni della Rete sono specificate dagli artt. 4 e ss., 1998/428/GAI, e si sostanziano nella facilitazione dei contatti adeguati e diretti tra le persone indicate quali punti di contatto della rete stessa, nell'organizzazione di riunioni periodiche tra i rappresentanti nazionali degli Stati membri, e nella fornitura stabile di informazioni aggiornate anche attraverso una rete telematica all'uopo predisposta in grado di collegare tutti i punti di contatto.

La decisione 2008/976/GAI del 16 dicembre 2008 ha abrogato l'Azione comune della fine degli anni Novanta e, pur lasciando sostanzialmente immutati i soggetti coinvolti nella rete, intende perfezionarne l'istituto: l'obiettivo dichiarato è l'aumento dei contatti diretti tra autorità giudiziarie.

In particolare, la riforma introduce la figura del Corrispondente nazionale, che ai sensi dell'art. 4, § 4, 2008/976/GAI, è responsabile delle questioni relative al funzionamento interno della rete, incluso il coordinamento delle richieste di informazioni e delle risposte fornite alle autorità nazionali competenti, e dei contatti con il Segretario di EJM. Sempre al Corrispondente nazionale è demandata la formulazione di un parere sulla designazione di ogni altro eventuale nuovo punto di contatto.

Altra figura introdotta con la decisione 2008/976/GAI è il Corrispondente incaricato degli aspetti tecnici della Rete giudiziaria, che ha il compito di garantire che le informazioni relative al proprio Stato membro e contenute in EJM siano costantemente aggiornate.

Al fine di agevolare l'espletamento dei compiti e delle funzioni di EJM, sono previste almeno tre riunioni annuali alle quali – *ex art. 5, 2008/976/GAI* – devono necessariamente partecipare almeno tre punti di contatto per ciascun

Stato membro, al fine di permettere ai punti di contatto di conoscersi e scambiarsi esperienze, in particolare con riguardo al funzionamento della Rete, e di istituire una sede per un dibattito costruttivo sui problemi pratici e giuridici riscontrati dagli Stati membri nell'ambito della cooperazione giudiziaria, in particolar modo con riguardo all'applicazione delle misure adottate dall'Unione Europea.

Con l'adozione della decisione 2008/976/GAI, agli strumenti preesistenti viene aggiunta la rete protetta di telecomunicazioni, utilizzabile ai sensi dell'art. 9 della decisione anche dai membri nazionali e dai corrispondenti nazionali di Eurojust, e finalizzata a favorire la circolazione dei dati e delle richieste di cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, anche attraverso il collegamento con il sistema automatico di gestione dei fascicoli di Eurojust di cui all'art. 16, decisione 2002/187/GAI.

3. Europol.

L'idea dell'istituzione di un ufficio europeo di polizia nasce nei primi anni Novanta, quando viene creata a titolo provvisorio e sulla base di accordi ministeriali l'Unità Europea Antidroga (EDU), costituita da funzionari dei vari Paesi membri inviati all'Aja al fine di sviluppare progetti di cooperazione investigativa contro i traffici illeciti di sostanze stupefacenti⁶⁵.

Il Consiglio Europeo di Lussemburgo del 28 e 29 giugno 1991, su proposta tedesca, decideva poi di accelerare l'esame dei progetti tendenti alla creazione di un ufficio investigativo criminale europeo con compiti di *intelligence*.

Quale risultato, quando il Trattato di Maastricht veniva firmato il 7 febbraio 1992, includeva nel nuovo Titolo VI l'articolo K1, in base al quale gli Stati membri avrebbero dovuto considerare questione di interesse comune «*la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e altre forme gravi di criminalità internazionale, compresi, se necessario, alcuni aspetti di cooperazione doganale, in connessione con l'organizzazione a livello dell'Unione di un sistema di scambio di informazioni in seno ad un Ufficio Europeo di Polizia (Europol)*», attraverso l'elaborazione di una apposita Convenzione.

⁶⁵ Cfr. PAOLUCCI C.M., *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, cit., p. 471.

Si sviluppavano così i negoziati per la Convenzione istitutiva di Europol, in attuazione delle disposizioni contenute nel III pilastro del Trattato di Maastricht del 1992.

Tali negoziati si concludevano con la firma della Convenzione di Bruxelles del 26 luglio 1995, ratificata e resa esecutiva in Italia con la Legge 9 marzo 1998, n. 93, entrata in vigore il 1 ottobre del 1998.

Già nella sua primaria composizione, ove ciascuno Stato membro designava una unità nazionale, che costituiva l'unico organo di collegamento con i servizi nazionali competenti, Europol – lungi dal poter essere identificata come un ufficio di polizia dell'Unione, secondo un modello federale già noto nella tradizione nordamericana – si caratterizza per essere essenzialmente un centro per lo scambio e l'analisi di informazioni e *intelligence*, basato su tre nuclei fondamentali: gli ufficiali di collegamento nazionali (ELO), gli ufficiali di *intelligence* e gli analisti del crimine⁶⁶.

Il forte legame tra Europol e la precedente esperienza della Unità Antidroga Europea (UDE) viene comunque mantenuto, tanto che Europol a tutt'oggi mantiene ancora rapporti strettissimi con l'Osservatorio Europeo Droghe e Tossicodipendenze (OEDT), di concerto coi quali vengono stabiliti dettagliati piani quinquennali.

La Convenzione di Bruxelles del 1995, più volte rimaneggiata, è stata superata dalla decisione 2009/371/GAI⁶⁷ del 6 aprile 2009, entrata in vigore il 1 gennaio 2010. Base per l'adozione di tale atto legislativo è stato l'art. 88, TFUE così come modificato dal Trattato di Lisbona, ove si precisa che Europol ha il compito di sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri e la reciproca collaborazione nella prevenzione e lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo, e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione. Il secondo paragrafo dell'art. 88, TFUE, si occupa più specificamente del

⁶⁶ Sul punto, più diffusamente, tra gli altri, CHIAVARIO M., *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2005, f. III, p. 974 e ss.; CALVANESE E., *Cooperazione giudiziaria tra Stati e trasmissione spontanea di informazioni: condizioni e limiti di utilità*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 449 e ss.; NASCIMBENE B., *Da Schengen a Maastricht, apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Milano, 1995.

⁶⁷ In *GUUE*, n. L 121/37, del 15 maggio 2009.

concreto atteggiarsi di Europol, attribuendo al Consiglio e al Parlamento il potere di determinare struttura, funzionamento, sfera di azione e compiti dell'organismo attraverso l'emanazione di regolamenti da adottare secondo la procedura legislativa europea ordinaria⁶⁸.

Le fonti regolamentatrici di Europol ne delineano un ambito di competenza decisamente vasto, comprensivo di un numero considerevole di reati espressamente indicati negli allegati alla decisione⁶⁹. A tali reati si aggiungono i reati connessi a questi, ovverosia quelli commessi per procurarsi i mezzi per compierli, o per agevolarne il compimento, o quelli finalizzati al loro compimento o, infine, quelli commessi per occultarli o per assicurarsi l'impunità⁷⁰.

Oltre a tali citati ambiti di competenza, inoltre, in base alla decisione 2005/511/GAI⁷¹ del Consiglio sulla protezione dell'Euro contro la falsificazione, Europol è designato quale Ufficio centrale competente per la lotta contro la falsificazione della moneta unica.

Premesso l'ambito di competenza, Europol ha la funzione di sostenere e rafforzare l'azione delle autorità competenti degli Stati membri e la loro cooperazione reciproca, al fine di prevenire e combattere la criminalità organizzata, il terrorismo e altre gravi forme di criminalità che interessano due o più Stati membri in modo tale da necessitare un'azione comune.

⁶⁸ Per un approfondimento sul ruolo, i compiti e l'azione di Europol, si veda, da ultimo, ROBERTI F. – ANGRISANI R., *L'Ufficio europeo di polizia Europol nel sistema della cooperazione internazionale di polizia*, Roma, 2015.

⁶⁹ Si tratta, in particolare, di: traffico illecito di stupefacenti; attività illecite di riciclaggio di denaro; criminalità nel settore delle materie nucleari e radioattive; organizzazione clandestina di immigrazione e tratta di esseri umani; criminalità connessa al traffico di veicoli rubati; omicidio volontario, lesioni personali gravi e traffico illecito di organi e tessuti umani; rapimento, sequestro e presa di ostaggi; razzismo e xenofobia; furti organizzati; traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e le opere d'arte; truffe e frodi; racket ed estorsioni; contraffazione e pirateria in materia di prodotti; falsificazione di atti amministrativi e traffico di documenti falsi; falsificazione di monete e di altri mezzi di pagamento; criminalità informatica; corruzione; traffico illecito di armi, munizioni ed esplosivi; traffico illecito di specie animali protette; traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette; criminalità ambientale; traffico illecito di sostanze ormonali ed altri fattori di crescita.

⁷⁰ Cfr. art. 4.3 decisione 2009/371/GAI, cit.

⁷¹ In *GUUE*, n. L 185/35, del 16 luglio 2005.

Per perseguire tale obiettivo, i compiti principali di Europol includono: raccogliere, conservare, trattare, analizzare e scambiare informazioni; comunicare agli Stati ogni collegamento constatato tra i reati che li riguardi; sostenere gli Stati membri nelle indagini e fornire intelligence e supporto analitico; chiedere alle autorità competenti degli Stati membri interessati di avviare, svolgere o coordinare indagini in casi specifici e di proporre l'istituzione di squadre investigative comuni; preparare valutazioni delle minacce, analisi strategiche e altri rapporti su situazioni specifiche.

Europol risponde direttamente al Consiglio GAI e dal 2009 ha la possibilità di richiedere di avviare, svolgere o coordinare il compimento di indagini agli Stati membri, *ex art. 7*, decisione 2009/371/GAI. In tal caso, dal momento che Europol non è dotata di poteri autoritativi, sorge in capo allo Stato membro richiesto l'obbligo di tenere informata Europol, anche se non quello più incisivo e stringente di dare seguito alla richiesta indirizzatagli. Qualora l'autorità ritenga di non ottemperare alle richieste di Europol deve comunicare la sua decisione negativa e i motivi che la giustificano, salvo che tale rivelazione possa ledere interessi fondamentali della sicurezza nazionale, porre in pericolo la sicurezza delle persone o compromettere il buon esito delle indagini interne in corso.

Europol, da parte sua, è tenuta ad informare Eurojust della propria intenzione di formulare una richiesta per l'avvio di indagini penali⁷², in modo da assicurare l'essenziale funzione di cooperazione e collaborazione tra i due organismi, evitando duplicazioni di iniziative e favorendo la stretta complementarietà della loro azione.

Appare assai significativa, poi la possibilità offerta al personale di Europol di partecipare, con funzioni di supporto, alle squadre investigative comuni quando le stesse siano impegnate in indagini relative a reati di competenza dell'Agenzia⁷³, prestando assistenza in tutte le attività e scambiando informazioni con tutti i membri della squadra investigativa comune, senza ovviamente prendere parte all'esecuzione di alcuna misura coercitiva.

Il terzo paragrafo dell'art. 88 TFUE, infatti, conferma la scelta di escludere ogni attribuzione di poteri coercitivi ad Europol, che costituisce il limite di

⁷² Cfr. art. 7.1-3 della decisione 2009/371/GAI, cit.

⁷³ Cfr. art. 6 decisione 2009/371/GAI, cit.

qualsiasi azione operativa di tale organismo, che comunque dovrà essere condotta in collegamento e d'intesa con le autorità dello Stato membro o degli Stati membri di cui interessa il territorio. In concreto, dunque, Europol non dispone di alcuno dei poteri tipici delle forze di polizia nazionali, non essendo dotato di poteri investigativi, né del potere di eseguire arresti, perquisizioni domiciliari o intercettazioni telefoniche. Il compito affidato ad Europol, infatti, è quello di costituire il mezzo di collaborazione tra autorità degli Stati membri attraverso l'archivio, l'analisi e lo scambio di informazioni.

La decisione del 2009 individua poi i *partners* privilegiati di Europol, che può instaurare e mantenere relazioni di cooperazione con altre istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'Unione europea e della Comunità europea nell'espletamento delle sue funzioni. In particolare, Europol collabora con Eurojust, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex), l'Accademia europea di polizia (CEPOL), la Banca centrale europea (BCE) e l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT).

Per quanto riguarda la struttura organizzativa di Europol, l'organo decisionale è costituito da Consiglio di Amministrazione, il quale è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro e da un rappresentante della Commissione, ognuno con diritto di voto. Il Direttore – nominato dal Consiglio dell'Unione Europea per un mandato di quattro anni rinnovabile per una sola volta – è il rappresentante legale dell'organizzazione ed è il responsabile della gestione quotidiana.

La struttura di Europol si articola in un corpo centrale, posto sotto l'autorità del Direttore, e su singole unità nazionali, istituite da ciascuno Stato membro⁷⁴. Vi è la possibilità poi per ogni Stato membro di distaccare propri ufficiali presso la Unità centrale, gli ufficiali di collegamento.

Ogni unità nazionale agisce quale unico organo di collegamento tra Europol e le autorità competenti degli Stati membri, anche se è possibile consentire che le autorità abbiano contatti diretti con Europol, salvo un previo coinvolgimento dell'unità nazionale, che hanno il compito specifico di assicurare il flusso di informazioni con Europol, finalizzato a rendere effettiva

⁷⁴ Cfr. artt. 8 e 9 decisione 2009/371/GAI, cit.

ed efficace l'opera di stimolo e coordinamento investigativo di questo organismo e, dunque, la collaborazione tra Stati membri.

In particolare, le unità nazionali di Europol, ai sensi dell'art. 8.4 della decisione 2009/371/GAI, possono fornire di propria iniziativa ad Europol le informazioni e l'*intelligence* necessarie per lo svolgimento dei suoi compiti, rispondono alle richieste di informazioni, *intelligence* e consulenza loro inoltrate dalla stessa Europol, aggiornano le informazioni e l'*intelligence*, valutano le informazioni e l'*intelligence* per conto delle autorità nazionali competenti e trasmettono loro il relativo materiale, chiedono ad Europol consulenza, informazioni, *intelligence* e analisi, trasmettono ad Europol le informazioni da conservare nelle banche dati e assicurano la legittimità di qualsiasi scambio di informazioni con Europol.

Al fine di svolgere compiutamente le funzioni che gli sono attribuite e raggiungere i suoi obiettivi, Europol ha istituito e gestisce una apposita banca dati elettronica, il *sistema di informazione Europol* (EIS), alimentata direttamente dagli Stati membri e immediatamente accessibile alla consultazione dalle unità nazionali, dagli agenti Europol autorizzati e – al solo fine di conoscere l'eventuale disponibilità dei dati richiesti – anche dalle autorità nazionali designate al tal fine dagli Stati membri⁷⁵. Attraverso questo sistema gli Stati membri possono condividere e recuperare informazioni su persone, eventi e dispositivi collegati con un procedimento penale, come sospetti, armi, passaporti, targhe o utenze telefoniche. L'insieme delle informazioni e dell'*intelligence* fornito all'EIS viene automaticamente verificato su base quotidiana e confrontato con tutti gli altri *database* operativi di Europol.

Nel caso in cui si renda necessario inserire nel sistema dati di particolare sensibilità operativa, uno Stato membro può decidere di limitare l'accesso alle proprie informazioni per mezzo di codici di gestione: così un'interrogazione eseguita su quell'informazione genererà solo una notifica all'utente che sta ricercando, senza rivelare ulteriori dettagli. Contestualmente ne viene informato il fornitore dei dati, in modo da consentire, se del caso, un ulteriore scambio di informazioni secondo procedure ordinarie.

⁷⁵ Cfr. artt. 13 e 15 della decisione 2009/371/GAI, cit.

Gli utenti, inoltre, possono visualizzare i casi come *grafici di legame* e generare *file.pdf* che contengono tutte le informazioni pertinenti, anche utilizzando una *query* di ricerca per gruppi, le c.d. *batch searches*, che permettono fino a quattrocento interrogazioni in un'unica soluzione.

Le materie in cui opera ed è attiva la banca dati di Europol sono: la criminalità organizzata, il terrorismo, le gravi forme di criminalità transnazionale, il riciclaggio e la ricettazione, l'organizzazione della immigrazione clandestina, la tratta di esseri umani, la criminalità informatica, la corruzione, il traffico di sostanze stupefacenti, il traffico di armi, lo sfruttamento della prostituzione e la pedopornografia⁷⁶. La norma di riferimento è l'art. 30 TUE.

⁷⁶ In particolare, la lista dei *focal points* relativi agli *Analysis Work File (AWF)* su cui Europol è concentrata nella lotta alla grave criminalità organizzata e nella lotta al terrorismo, aggiornata al 2015, è riportata nella seguente tabella:

Codice	Area criminale di interesse
<i>Monitor</i>	<i>Gangs</i> di motociclisti
<i>Hydra</i>	Terrorismo islamico
<i>EDC Top 100</i>	Reti di criminalità organizzata dell'Europa orientale
<i>Heroin</i>	Reti turche coinvolte nei traffici di eroina
<i>Sustrans</i>	Transazioni finanziarie sospette
<i>Cola</i>	Reti latino-americane coinvolte nei traffici di cocaina
<i>Twins</i>	Reti di pornografia infantile su <i>Internet</i>
<i>Terminal</i>	Frodi con carta di credito
<i>Dolphin</i>	Più importanti reti non islamiche di terrorismo che minacciano l'UE
<i>Copper</i>	Reti di criminalità organizzata di etnia albanese
<i>Furtum</i>	<i>Gangs</i> itineranti dell'ex Jugoslavia dedite al furto con scasso
<i>Phoenix</i>	Tratta di esseri umani
<i>Synergy</i>	Droghe sintetiche
<i>Soya</i>	Contraffazione dell'Euro
<i>Smoke</i>	Traffico illecito di tabacco
<i>Checkpoint</i>	Agevolazione dell'immigrazione illegale
<i>Copy</i>	Pirateria commerciale
<i>MTIC</i>	Frodi intracomunitarie
<i>Cyborg</i>	Crimini informatici
<i>Check the WEB</i>	Analisi dei proclami <i>web</i> delle organizzazioni terroristiche
<i>TFTP</i>	Tracciamento dei flussi finanziari delle reti terroristiche
<i>Cannabis</i>	Stupefacenti
<i>Maritime piracy</i>	Pirateria marittima
<i>ITOC</i>	Criminalità organizzata italiana
<i>Firearms</i>	Traffici illeciti di armi da fuoco
<i>Sports corruption</i>	Corruzione nelle manifestazioni sportive
<i>Travellers</i>	Condivisione e analisi dei dati degli spostamenti per gli <i>hotspot</i> terroristici

I dati immessi nel sistema possono riguardare anche persone che abbiano commesso o che siano sospettate di poter commettere una delle fattispecie di reato sopra indicate di competenza di Europol e possono essere direttamente correlati alla persona stessa, indicando nome, cognome, *alias*, nazionalità, codici di previdenza sociale e/o altri elementi utili all'identificazione, oltre alle circostanze specifiche dei reati commessi. Europol, inoltre, oltre a raccogliere dati sulle persone che hanno commesso o che sono sospettate di aver commesso o di poter commettere un reato, può inserire nei propri archivi di lavoro a fine di analisi anche dati sensibili relativi a vittime, possibili testimoni e persone che abbiano avuto rapporti con l'autore del reato, dati che quindi possono essere legittimamente raccolti, conservati, trattati e utilizzati a sostegno delle indagini penali.

Come anticipato, i dati immessi vengono scambiati tra Unità nazionali e, a causa del problema della circolazione e della trasmigrazione dei dati sensibili, la disponibilità dei dati viene regolamentata minuziosamente.

Innanzitutto, i dati personali possono essere trasmessi⁷⁷ o usati unicamente dalle autorità competenti degli Stati membri per la prevenzione e la lotta contro le tipologie di reati di competenza di Europol, che a sua volta può utilizzare i dati solamente per eseguire i propri compiti ed è tenuto a conservare i dati contenuti negli archivi solo per il tempo necessario. La necessità di un'ulteriore conservazione dei dati contenuti negli archivi Europol deve essere esaminata al più tardi entro tre anni dal loro inserimento⁷⁸.

Ogni persona, inoltre, ha il diritto di richiedere se i dati personali che la riguardano sono stati trattati da Europol e di richiedere un controllo sulla correttezza della raccolta, della conservazione, del trattamento e dell'utilizzo

Cfr. ROBERTI F. – ANGRISANI R., *L'Ufficio europeo di polizia Europol nel sistema della cooperazione internazionale di polizia*, cit., pp. 184-185.

⁷⁷ Poiché, come detto, Europol è essenzialmente concentrata sullo scambio di informazioni, la sicurezza e la velocità di trasmissione dei dati di pertinenza dell'EIS sono ritenute essenziali. Per tale ragione è stato progettato un sistema *ad hoc*, il *Secure Information Exchange Network Application* (SIENA), che documenta automaticamente tutti i processi di comunicazione. Nel 2014, a fronte di circa 236.000 *item* inserite in EIS, comprese 61.800 persone, risultavano aperti circa 34.400 nuovi casi via SIENA e scambiati circa 605.000 messaggi. Cfr. ROBERTI F. – ANGRISANI R., *L'Ufficio europeo di polizia Europol nel sistema della cooperazione internazionale di polizia*, cit., pp. 55 e 58.

⁷⁸ Cfr. art. 19 della decisione 2009/371/GAI, cit.

degli stessi. Qualora riscontrasse degli errori, l'interessato ha il diritto di richiederne la correzione o l'eliminazione, presentando una apposita domanda ai sensi dell'art. 30 della decisione 2009/371/GAI all'autorità nazionale competente, che a sua volta la sottoporrà ad Europol.

Naturalmente, consistendo i compiti di Europol essenzialmente nella raccolta, nello stoccaggio, e nel trattamento anche a fini di analisi strategiche di dati personali e informazioni particolarmente sensibili, Europol è tenuta a rispettare i principi espressi nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati personali firmata il 28 gennaio 1981, nonché nella Raccomandazione R(87)15 del 17 settembre 1987 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, rispetto alle quali la decisione 2009/371/GAI si caratterizza quale normativa speciale e, dunque, prevalente in caso di contrasti.

È poi prevista una duplice forma di controllo sulla gestione e la trasmissione dei dati personali raccolti da Europol, prevista e disciplinata dagli artt. 33 e 34 della decisione 2009/371/GAI. Per quanto riguarda le informazioni e i dati raccolti dagli Stati membri e diretti ad Europol, il controllo è affidato ad un'*autorità di controllo nazionale* designata all'interno di ogni Stato membro, che verifica che l'inserimento, il recupero e la comunicazione ad Europol dei dati personali da parte delle proprie autorità nazionali designate avvenga in modo lecito e senza ledere i diritti delle persone cui tali dati si riferiscono. Al controllo dei dati gestiti e trasmessi da Europol, invece, provvede l'*autorità di controllo comune*, appositamente istituita e composta da membri di ciascuna autorità di controllo nazionale. Tale autorità opera in condizioni di totale indipendenza e verifica la legittimità della conservazione, del trattamento, dell'utilizzo e della trasmissione dei dati personali da parte di Europol, accertando che non vengano lesi i diritti delle persone coinvolte.

Inoltre, il Consiglio di Amministrazione di Europol provvede ai sensi dell'art. 28 della decisione 2009/371/GAI alla nomina – su proposta del Direttore – di un responsabile della protezione dei dati con lo specifico compito di garantire, in maniera indipendente, la legittimità del trattamento dei dati sensibili e il rispetto delle regole previste dalla stessa decisione istitutiva per il trattamento stesso, assicurando, ad esempio, che sia mantenuta traccia scritta sia della loro trasmissione, che del loro ricevimento.

4. Sistema Informativo Schengen e le altre principali banche dati europee.

Nel sistema di cooperazione di polizia delineato dagli Accordi di Schengen viene delineata un'articolata disciplina sullo scambio di informazioni ispirata al principio generale secondo cui gli Stati contraenti si impegnano a far sì che i rispettivi servizi di polizia si assistano, nel rispetto della legislazione nazionale ed entro i limiti delle rispettive competenze, ai fini della prevenzione e del perseguimento di fatti di criminalità internazionale, sempreché non sia implicata l'applicazione di misure coercitive.

All'interno di tale sistema, le informazioni scritte fornite dallo Stato richiesto possono essere utilizzate dallo Stato richiedente anche per fornire la prova dei fatti oggetto delle indagini, previo l'accordo esplicito delle autorità giudiziarie competenti dello Stato richiesto. Ciascuna parte, inoltre, può comunicare – nel rispetto della propria normativa nazionale – informazioni importanti ai fini della repressione e della prevenzione di reati o minacce per l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica, anche senza esserne stato formalmente richiesto.

Nonostante poi il flusso informativo sia gestito da un organo centrale, in casi particolarmente urgenti è consentito un contatto diretto tra le autorità di polizia interessate, a meno che vi ostino contrarie disposizioni nazionali.

L'assetto normativo degli Accordi di Schengen e della Convenzione Applicativa dell'Accordo di Schengen (CAAS) è stato in gran parte sostituito dalla decisione quadro 2006/960/GAI⁷⁹ del Consiglio del 18 dicembre 2006 sulla semplificazione e sullo scambio di informazioni e *intelligence* tra le competenti autorità degli Stati membri dell'Unione ai fini dello svolgimento di indagini penali o di operazioni di *intelligence* criminale per i casi in cui le indagini o le operazioni riguardino reati per i quali può essere emesso il mandato di arresto europeo⁸⁰: al di là di tale campo di applicazione, comunque assai vasto, resta in vigore la normativa precedente.

Inoltre, al fine di evitare che lo scambio di informazioni e di *intelligence* sia intralciato o rallentato dalle previsioni delle legislazioni nazionali, la decisione quadro 2006/960/GAI prevede il principio generale secondo cui la comunicazione di tali informazioni non può essere assoggettata a condizioni più rigorose di quelle applicabili a livello interno.

⁷⁹ In *GUUE*, n. L 386/89, del 29 dicembre 2006.

⁸⁰ Cfr. art. 2.2, decisione quadro 2002/584/GAI, in *GUCE*, n. L 190/01, del 18 luglio 2002.

In particolare, dopo aver sancito l'obbligo generale di condividere le informazioni, la decisione quadro stabilisce le norme comuni finalizzate alla standardizzazione della procedura per chiedere e ottenere le informazioni, i termini per le risposte, i canali e la lingua da utilizzare per le comunicazioni e gli eventuali motivi di rifiuto che possono essere opposti⁸¹. L'approccio seguito è ancora tradizionale, volto ad evitare l'accesso diretto e da remoto agli archivi stranieri e ancora privo di un adeguato apparato normativo comune di protezione dei dati scambiati. Del resto, anche il campo applicativo appare limitato, a maggior ragione se confrontato con quello del sistema informativo di Europol: lo scopo dichiarato dalla decisione quadro è quello di facilitare lo scambio di informazioni già esistenti e non pretende di imporre agli Stati membri alcun obbligo di raccogliere o conservare le informazioni al fine di fornirle alle autorità straniere che dovessero richiederle.

Mirando a tutelare al massimo l'esigenza di ottenere scambi rapidi ed efficaci, bilanciandola con quella di evitare significativi pregiudizi di interessi primari dello Stato richiesto, infatti, la decisione quadro fissa il principio secondo cui la richiesta di informazioni e *intelligence* ha carattere vincolante, ma l'autorità competente può rifiutarsi di fornirle qualora abbia motivi per ritenere che ciò possa compromettere la sicurezza nazionale, quella delle persone, il buon esito delle indagini o di operazioni di *intelligence* in corso, ovvero quando la richiesta risulti essere irrilevante o sproporzionata.

Naturalmente, la decisione quadro qui analizzata lascia del tutto impregiudicati eventuali accordi tra Stati membri e Paesi terzi, nonché l'ambito di applicazione degli strumenti europei di cooperazione in materia penale che agevolino le procedure per lo scambio di informazioni.

⁸¹ La richiesta di trasmettere informazioni e *intelligence*, finalizzata a individuare, prevenire o indagare su un reato, presuppone che si abbia motivo di ritenere che i dati richiesti siano in possesso di un altro Stato membro: la richiesta dovrà dunque essere motivata, con l'indicazione delle ragioni che fanno supporre la disponibilità dei dati, le finalità di utilizzo, nonché il nesso intercorrente tra tali finalità e la persona oggetto delle informazioni e dell'*intelligence*. Particolarmente significativa in tal senso risulta la previsione di cui all'art. 1.4 della decisione quadro, secondo la quale non si impone alcun obbligo per gli Stati membri di fornire informazioni e *intelligence* da utilizzare quali prove dinanzi ad un'autorità giudiziaria, né si conferisce il diritto di utilizzarle a tal fine, a meno che lo Stato fornitore non vi abbia consentito. Per un approfondimento, si veda DE AMICIS G., *La cooperazione orizzontale*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, II ed. riveduta e ampliata, Milano, 2014, p.241 e ss.

È opportuno segnalare che tale decisione quadro è stata recepita nell'ordinamento italiano attraverso il D. Lgs. 23 aprile 2015, n. 54, che disciplina sia la richiesta – e l'utilizzo di quanto ottenuto – all'autorità o al punto di contatto di un altro Stato membro di informazioni, analisi e dati di *intelligence*, sia la richiesta e l'utilizzazione da parte di autorità o punti di contatto di Paesi europei di informazioni, dati e analisi in possesso di autorità e punti di contatto italiani⁸².

Un deciso rafforzamento degli strumenti di collaborazione tra gli Stati membri per quanto riguarda lo scambio transfrontaliero di informazioni caratterizza, poi, la decisione del Consiglio 2008/615/GAI ⁸³ sul potenziamento della lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera, nota anche come *decisione Prüm*, dal momento che ha incorporato nel diritto

⁸² Nel primo caso, ai sensi del decreto legislativo, spetta all'autorità di polizia italiana indicare il termine entro il quale quella estera è tenuta a comunicare le informazioni richieste, che possono essere utilizzate anche per scopi differenti da quelli indicati nella domanda di acquisizione, ma in tal caso è necessario richiedere una specifica autorizzazione all'autorità di polizia o al punto di contatto straniero concedente. In ogni caso, i dati e le analisi possono essere utilizzati come prova o elementi di prova in un'indagine penale solo previa autorizzazione dello Stato richiesto. Inoltre, l'utilizzabilità probatoria nel processo penale dei dati ottenuti in conseguenza di atti coercitivi può avvenire solo nei confronti dei soggetti ai quali siano stati riconosciuti i diritti difensivi in sede di formazione o acquisizione della prova all'estero.

Quanto alle informazioni, ai dati e alle analisi richieste da un'autorità o un punto di contatto di un altro Stato membro all'autorità o al punto di contatto italiano, è necessario che vengano specificati i motivi e le finalità della richiesta, il nesso tra tali finalità e la persona a cui quelle informazioni ed analisi si riferiscono, i termini entro cui deve pervenire la risposta, nonché le ragioni dell'eventuale attivazione della procedura d'urgenza. Il decreto inoltre specifica i motivi che possono portare le autorità italiane al rifiuto della comunicazione dei dati richiesti: notizie coperte dal segreto di Stato o da segreto investigativo, sempreché l'informazione non sia fornita previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente; notizie o informazioni con vincoli di conoscibilità o suscettibili se trasmesse di pregiudicare le indagini o l'incolumità e la sicurezza delle persone, ovvero dati palesemente eccedenti o irrilevanti rispetto allo scopo per il quale sono stati richiesti, o che comunque riguardino un reato punito con pena detentiva non superiore ad un anno, oppure, da ultimo, notizie o dati che concernano i nomi degli informatori della polizia e dei servizi di sicurezza.

Specifiche norme riguardano poi le condizioni di utilizzabilità delle informazioni fornite dalle autorità italiane. È prevista la necessità di una specifica autorizzazione in caso di impiego per finalità difformi da quelle indicate nella domanda e la possibile apposizione da parte delle autorità italiane di condizioni o restrizioni all'utilizzo in rapporto a esigenze specifiche.

Il decreto legislativo, infine, disciplina la procedura di scambio spontaneo delle informazioni, prevedendo una serie di disposizioni per la tutela dei dati personali, come i casi e le tempistiche di cancellazione obbligatoria dei dati e l'azionabilità dei diritti dell'interessato rispetto ai dati stessi.

⁸³ In *GUUE*, n. L 2010, del 6 agosto 2008.

dell'Unione il contenuto del Trattato di Prüm sottoscritto il 27 maggio 2005 in cooperazione rafforzata tra Austria, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna per potenziare la cooperazione di polizia regolata dagli Accordi di Schengen.

Tale decisione, a differenza della decisione quadro 2006/960/GAI, si inserisce a pieno titolo nell'impostazione tracciata dal Programma de L'Aja adottato dal Consiglio europeo il 5 novembre 2004, ove si è fissato il principio della disponibilità delle informazioni, in ragione del quale le autorità di *law enforcement* di uno Stato membro che necessitino di informazioni per l'assolvimento dei propri compiti di prevenzione e repressione della criminalità hanno il diritto di ottenerle da un altro Stato membro, se questi ne sia in possesso. Le autorità degli Stati membri, dunque, sono obbligate a mettere a disposizione tali informazioni e a trasmetterle per l'utilizzo ai fini dichiarati.

In particolare, la decisione 2008/615/GAI, recependo tale principio, prevede che gli Stati membri siano obbligati ad autorizzare i punti di contatto nazionali degli altri Stati membri ad accedere ai propri schedari informatizzati relativi ai profili del DNA, ai dati dattiloscopici e ai dati di immatricolazione dei veicoli, al fine di consentire una consultazione automatizzata delle informazioni che sono conservate nelle banche dati nazionali, o perlomeno dei dati-indice.

Proprio per quanto attiene al DNA, la decisione prevede un obbligo per gli Stati membri di creare e gestire una apposita banca dati nazionale, obbligo che in alcuni casi, previsti dall'art. 7 della decisione, si spinge ad imporre allo Stato, qualora il profilo genetico richiesto e relativo ad una persona che si trovi nel territorio dello Stato non sia presente nella banca dati, di fornire assistenza giudiziaria prelevando e analizzando un campione biologico da tale persona, in modo da trasmettere poi il profilo genetico risultante allo Stato membro richiedente.

La decisione Prüm è stata recepita dall'Italia con legge 30 giugno 2009, n. 85, con la quale si è aderito al Trattato del 2005, ma non sono ancora state emanate le norme di attuazione relative ai profili riguardanti la banca dati del DNA.

Nell'ambito del sistema di informazione Schengen, inoltre, implementazione fondamentale è rappresentata dalla decisione 2007/533/GAI del Consiglio. Con tale atto è stato sostituito il SIS, banca dati che sin dall'entrata in vigore del CAAS nel 1995 ha rappresentato una importante struttura di scambio informativo, inizialmente concepita quale *compensative measure* rispetto all'apertura delle frontiere e alla libera circolazione delle persone, consentendo di mantenere un elevato livello di sicurezza nello spazio europeo, con un sistema di seconda generazione, il SIS II.

Il SIS II, che per molti versi ricalca le previsioni del sistema precedente, rappresenta un sistema informativo con funzioni avanzate, a carattere centralizzato, costituito da sezioni nazionali presso ciascuno Stato partecipante (le unità SIRENE, *Supplementary Information Request at National Entries*, che devono essere operative senza soluzione di continuità anche per attività di analisi, assistenza e soluzioni tecniche) e da una unità centrale di supporto tecnico situata in Francia. Vi confluiscono, ad esempio, i dati relativi allo smarrimento dei documenti identificativi o quelli relativi ai furti di veicoli: agli Stati membri, infatti, spetta la segnalazione dei dati che riguardano:

- Persone ricercate per l'arresto, sia a fini di estradizione, sia a fini di consegna sulla base di un mandato di arresto europeo. Alla segnalazione, in questo caso, è allegata una copia dell'euromandato, così da semplificare le procedure successive;
- Persone scomparse;
- Testimoni, persone citate a comparire dinanzi all'autorità giudiziaria o che debbono presentarsi in esecuzione di una pena restrittiva della libertà personale;
- Persone, veicoli, natanti, aeromobili e *container* soggetti a monitoraggio dei loro spostamenti;
- Oggetti ricercati a scopo di sequestro o di prova in un procedimento penale;
- Veicoli, armi da fuoco, banconote registrate, documenti e mezzi di pagamento smarriti o rubati.

Rispetto alle persone, i dati inseriti, oltre a riportare nome, *alias*, segni fisici particolari, luogo e data di nascita, cittadinanza, indicazione che la persona è armata, violenta o evasa, contengono anche i dati biometrici, fotografie,

impronte digitali e altre informazioni eventualmente utili alla conferma dell'identità della persona individuata. I dati personali trattati sono protetti secondo le norme della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1981 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati sensibili di natura personale, che attribuisce il diritto a chiunque di accedere ai dati che lo riguardano, nonché di chiederne la rettifica o la cancellazione se errati, agendo eventualmente in giudizio per ottenere un indennizzo.

Per la consultazione di tali dati sono previste severe restrizioni, con la limitazione di accesso unicamente e nei limiti delle proprie competenze a autorità di polizia, autorità di controllo alla frontiera, autorità doganali e autorità giudiziarie nell'ambito di procedimenti penali.

In particolare, Europol ha accesso alle segnalazioni relative a persone ricercate per l'arresto ai fini di estradizione o di consegna, a quelle relative a persone, veicoli, natanti, aeromobili e *container* soggetti a controlli, nonché a quelle che riguardano le prove e gli oggetti o documenti da sottoporre a sequestro. I membri nazionali di Eurojust, invece, possono accedere anche alle segnalazioni relative ai testimoni e alle persone citate a comparire e a quelle scomparse.

Le interrogazioni del SIS generano *hit*, ovvero segnalazioni positive, qualora le indicazioni ivi contenute relative ad una persona o a un oggetto trovano corrispondenza con quelle di una segnalazione esistente. Ottenuto l'*hit*, le autorità possono chiedere informazioni supplementari sulla persona o sull'oggetto cui si riferisce la segnalazione tramite la rete ufficiale SIRENE.

Infine, qualora uno Stato ritenga che l'inserimento di una segnalazione non sia compatibile con il proprio diritto interno, con i propri obblighi internazionali, ovvero con interessi nazionali essenziali, può esigere che a tale segnalazione sia aggiunto un *indicatore di validità* affinché l'azione richiesta nella segnalazione non venga eseguita sul proprio territorio nazionale. Un tipico esempio è costituito dall'apposizione dell'indicatore al fine di evitare un arresto ai fini di consegna quando l'autorità giudiziaria competente abbia rifiutato di eseguire il mandato di arresto europeo sulla base di regole interne. La semplice segnalazione nel SIS II di una persona ricercata, del resto, ha il medesimo effetto di una richiesta di arresto provvisorio.

Dal 2007 al 2013, con il contributo finanziario della Commissione europea, è stato studiato e testato un nuovo e particolare strumento di collaborazione tra Stati membri al fine di facilitare lo scambio di informazioni: la piattaforma informatica *PenalNet*, presentata ufficialmente nella sua versione pilota il 24 settembre 2009 a Madrid. Nel progetto sono stati coinvolti i Consigli nazionali forensi di Italia, Spagna, Francia, Ungheria e Romania⁸⁴.

PenalNet è il primo tentativo di *network* europeo per lo scambio di comunicazioni e documentazione certificato e sicuro tra avvocati penalisti stabiliti nei diversi Stati membri, finalizzato alla creazione dell'infrastruttura necessaria per mettere in pratica il coordinamento tra avvocati penalisti europei, così garantendo il diritto di difesa e il principio del contraddittorio nel rispetto del diritto comunitario e dell'obbligo di segretezza e sicurezza.

Sul piano pratico, i punti fondanti del progetto prevedono la realizzazione di uno strumento altamente sicuro dedicato allo scambio e consultazione di documentazione riservata tra professionisti registrati in tutta Europa: una piattaforma digitale volta alla semplificazione dell'applicazione degli strumenti comunitari di cooperazione giudiziaria in ambito penale, come il Mandato d'arresto europeo, la Convenzione per la mutua assistenza, quella per il mutuo riconoscimento degli ordini di confisca e quella per il riconoscimento delle prove.

Lo studio di fattibilità del progetto e il lancio pilota della piattaforma, come detto, sono stati interrotti nel 2013.

⁸⁴ In particolare, gli enti che hanno collaborato al progetto sono: il *Consejo General de la Abogacía* spagnolo, il *Conseil National des Barreaux* francese, il *Magyar Ügyvédi Kamara* ungherese, il nostro Consiglio Nazionale Forense e il *Uniunea Nationala a Barourilor* romeno.

CAPITOLO III

The European Public Prosecutor's Office: un progetto in evoluzione.

Sommario: 1. – Cenni introduttivi: gli albori di una istituzione senza precedenti. 2. – L'EPPO nella proposta di Regolamento della Commissione: profili di diritto istituzionale. 3. – Profili di natura para-sostanziale. 4. – Profili di diritto processuale. 5. – Le garanzie dell'accusato.

1. Cenni introduttivi: gli albori di una istituzione senza precedenti.

La volontà di far fronte in maniera più efficace agli illeciti perpetrati, *in primis*, a detrimento delle finanze comunitarie ha indotto la Commissione ed il Parlamento europei, nel 1995, ad affidare lo sviluppo di un ambizioso studio volto all'individuazione di un diritto penale e processuale europeo ad una *equipe*¹ di studiosi provenienti da diversi stati membri, posti sotto la direzione della Prof.ssa Mireille Delmas-Marty. Il risultato è stata la pubblicazione di una prima proposta di *Corpus Juris* nel 1997², poi rivista e migliorata in una

¹ Il gruppo di studiosi era composto da otto professori, BACIGALUPO E., DELMAS-MARTY M., GRASSO G., SPENCER J., SPINELLIS D., TIEDEMANN K., VERVAELE J.A.E. e VAN DEN WYNGAERT C., coadiuvati da MANACORDA S., SICURELLA R., VOGEL J. e WHITE S. (che ha sostituito ROBERTS K. nel 1999). Lo studio, che muoveva le basi da un'analisi comparata dei sistemi penali degli Stati membri, prevedeva altresì degli studiosi esperti dei singoli ordinamenti, chiamati "punti di contatto": per l'Austria, HÖPFEL F.; per il Belgio, VAN DEN WYNGAERT C. e STESENS G.; per la Danimarca, GARDE P.; per la Finlandia, LAHTI R., PÖYSTI T. e PÖLÖNEN P.; per la Francia, DELMAS-MARTY M.; per la Germania, TIEDEMANN K., per la Grecia, SPINELLIS D.; per l'Irlanda, BARNES J.; per l'Italia, GRASSO G.; per il Lussemburgo, PETRY J. e NIES J.; per l'Olanda, VERVAELE J.A.E. e KLIP A.; per il Portogallo, ALVES MARTINS M.T.; per la Spagna, BACIGALUPO E.; per la Svezia, JAREBORG N.; per la Svizzera, PIETH M.; per il Regno Unito, SPENCER J., BROWN A. e BELL R.E.

² Traduzione italiana a cura di SICURELLA R., in GRASSO G. (a cura di), *Verso uno spazio giudiziario europeo. Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Milano, 1997. Sul *Corpus Juris*, si vedano GRASSO G., *La formazione di un diritto penale dell'Unione Europea*, in GRASSO G. (a cura di), *Prospettive di un diritto penale europeo*, Milano, 1998, p. 1 e ss.; DE ANGELIS F., *La protezione giuridica degli interessi finanziari della Comunità Europea*, in GRASSO G. (a cura di), *Prospettive di un diritto penale europeo*, cit., p. 35 e ss.; BACIGALUPO E., *Il Corpus Juris e la tradizione della cultura giuridico-penale degli Stati membri dell'Unione Europea*, in GRASSO G. (a cura di), *Prospettive di un diritto penale europeo*, cit., p. 51 e ss.; SICURELLA R., *Il Corpus Juris: elementi per una*

seconda versione³ del 2000. Tale progetto prevedeva una prima parte, costituita da otto articoli, in cui vi era l'enucleazione di un catalogo di reati in materia di infrazioni contro gli interessi finanziari europei⁴, dei quali veniva fornita una definizione unica, comprensiva dell'atteggiarsi degli elementi soggettivi e oggettivi delle fattispecie, accanto a una serie di disposizioni di diritto penale generale attinenti al tentativo, alla responsabilità delle persone giuridiche e alla commisurazione delle sanzioni. La seconda parte riguardava, invece, le norme comuni di diritto processuale⁵, in particolare in tema di circolazione probatoria. L'ultima parte del progetto, ed indubbiamente la più innovativa e dirompente, prevedeva la creazione di un nuovo organismo europeo al quale demandare lo svolgimento delle indagini per i reati previsti dal *Corpus*, l'esercizio dell'azione penale, il sostegno dell'accusa in giudizio e la fase esecutiva delle sentenze: il Pubblico Ministero europeo⁶.

Recependo gli esiti del progetto di elaborazione del *Corpus Juris*, la Commissione ha presentato alla conferenza intergovernativa di Nizza un parere⁷, ai sensi dell'art. 48 TUE, in cui propone di completare le disposizioni in vigore in materia di tutela degli interessi finanziari, stabilendo una base giuridica che consenta l'istituzione di un procuratore europeo e l'adozione di azioni giudiziarie penali contro le frodi transnazionali. Tale proposta sarà

procedura penale europea, in GRASSO G. (a cura di), *Prospettive di un diritto penale europeo*, cit., p. 63 e ss.

³ DELMAS MARTY M. – VERVAELE J.A.E. (a cura di), *The implementation of the Corpus Juris in the member States*, Anversa-Gröningen-Oxford, 2001, vol. I, II, III e IV. Per una traduzione italiana del testo, si veda GRASSO G. – SICURELLA R. (a cura di), *Il Corpus Juris 2000, un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano, 2003, p. 205 e ss.

⁴ Si tratta di otto fattispecie di reato, quattro reati comuni, segnatamente *frode agli interessi delle Comunità europee* (art. 1), *frode in materia di appalti* (art. 2), *riciclaggio e ricettazione* (art. 3) e *associazione per delinquere* (art. 4), e quattro reati propri dei funzionari, ossia *corruzione* (art. 5), *malversazione* (art. 6), *abuso d'ufficio* (art. 7) e *rivelazione di segreto d'ufficio* (art. 8).

⁵ Artt. 18 e ss *Corpus Juris*.

⁶ Sul *Corpus Juris* nella sua versione definitiva, si vedano GRASSO G., *Il Corpus Juris e il progetto di "Costituzione per l'Europa"*, in GRASSO G. – SICURELLA R. (a cura di), *Il Corpus Juris 2000*, cit., p. 1 e ss.; SICURELLA R., *Il Corpus Juris e la definizione di un sistema di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, in GRASSO G. – SICURELLA R. (a cura di), *Il Corpus Juris 2000*, cit., p. 31 e ss.

⁷ Si veda *La riforma istituzionale al servizio dell'allargamento. Parere della Commissione ai sensi dell'articolo 48 del Trattato sull'Unione Europea per la riunione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri per una modifica dei trattati*, 26 gennaio 2000, COM(2000)34.

specificata e implementata nel successivo Contributo complementare della Commissione alla Conferenza intergovernativa⁸, attraverso anche l'invito a novellare l'art. 280 TCE in modo da consentire l'adozione di misure che incidessero sull'applicazione del diritto penale nazionale e sull'amministrazione della giustizia negli Stati membri.

Le modifiche auspiccate dalla Commissione e l'idea ad esse sottesa dell'istituzione di una procura europea non hanno trovato adesione nella Conferenza di Nizza, ma ciò non ha scoraggiato la Commissione, che l'anno successivo ha presentato un Libro Verde⁹ in tema di tutela penale delle finanze dell'Unione Europea, in cui la Commissione stessa si propone al §12 di «rispondere allo scetticismo con cui troppo spesso la proposta è stata accolta, illustrando in termini pragmatici e discutendo la possibilità di concreta attuazione di una soluzione che sembra ambiziosa, ma che è prima di tutto innovativa».

Il primo reale tentativo di prevedere l'istituzione di un organo investigativo europeo è stato però promosso attraverso la proposta dell'art. III-175 (poi divenuto art. III-274 nel testo definitivo del Trattato) del progetto di Costituzione europea del 2003¹⁰ di creare una procura europea a partire da Eurojust. La previsione ha avuto un impatto tale da essere definita dalla dottrina una *svolta epocale* nell'ottica di superamento della cooperazione orizzontale in materia penale in favore di una sua *verticalizzazione*¹¹.

A seguito del fallimento della Costituzione europea, l'idea della auspicabile – se non necessaria – creazione di un pubblico ministero europeo è

⁸ Si veda *Contributo complementare della Commissione alla Conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali*, “*La tutela degli interessi finanziari comunitari: un Procuratore europeo*”, 29 settembre 2000, COM(2000)608.

⁹ *Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea*, Bruxelles, 11 dicembre 2001, COM(2001)715, cui, il 7 marzo 2003 è seguita la Risoluzione del Parlamento europeo sullo stesso Libro verde, C5-0157/2002.

¹⁰ *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, progetto di revisione dei Trattati istitutivi redatto nel 2003 dalla Convenzione Europea, organismo straordinario e temporaneo istituito in seno alla Unione Europea con la Dichiarazione di Laeken del 15 dicembre 2001, che ha concluso i propri lavori con la presentazione del progetto di cui *supra* il 10 luglio 2003. La Costituzione europea, posta alla firma degli Stati membri in seguito alla sottoscrizione del Trattato di Roma il 29 ottobre 2004, è stata abbandonata a causa della bocciatura su base referendaria dell'adesione al trattato di Francia e Olanda.

¹¹ LAUDATI A., *La cooperazione giudiziaria verso la creazione della procura europea*, in *Dir. giust.*, 2003, p. 104.

sopravvissuta ed ha trovato asilo nella riforma del Trattato di Lisbona: l'art. 86 TFUE, infatti, ricalca i dettati dell'art. III-274 Cost. eur., se si soprassedie su talune modifiche formali in linea con le innovazioni del Trattato¹².

La cristallizzazione nell'art. 86 TFUE della possibilità di istituire una procura europea ha incoraggiato il dibattito e aperto alla possibilità di ulteriori studi e progetti volti a valutarne l'incidenza e la fattibilità. Tra le ricerche più importanti, si deve sicuramente segnalare il progetto intitolato *Model rules for the Procedure of the European Public Prosecutor's Office*, coordinato dalla Prof.ssa Katalin Ligeti e realizzato dall'Università del Lussemburgo¹³ dal 2010 al 2012.

Finalmente – al termine di un dibattito che, come anticipato, ha impegnato dottrina giuridica e istituzioni politiche a livello nazionale ed europeo sin dal 1996 – il 17 luglio 2013, poggiando sulla base giuridica garantita dall'art. 86 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), è stata elaborata dalla Commissione europea una proposta di Regolamento per l'istituzione dell'Ufficio del Pubblico Ministero Europeo¹⁴.

L'art. 86 TFUE, che come detto ricalca sostanzialmente l'art. III-274 della Costituzione Europea mai entrato in vigore, prevede espressamente la *possibilità* di istituire un Ufficio del Procuratore europeo a partire da Eurojust per il dichiarato fine di contrastare i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea.

Tale novazione *potrà* essere introdotta attraverso l'impiego di una procedura legislativa speciale prevista *ex art.* 289 TFUE, che prevede l'approvazione unanime da parte del Consiglio, con la previa approvazione del Parlamento

¹² Si modifica, infatti, la denominazione dell'atto istitutivo, in considerazione dell'eliminazione dell'atto normativo della legge europea, e si fa riferimento ai regolamenti e alla procedura legislativa speciale.

¹³ I risultati dello studio sono stati presentati nel corso del convegno *A Blueprint for the European Public Prosecutor's Office? EU model rules of criminal procedure*, tenutosi a Lussemburgo il 13-15 giugno 2012, e pubblicati in LIGETI K. (a cura di), *Toward a Prosecutor for the European Union. A comparative analysis*, Oxford-Portland, 2013, e in LIGETI K. (a cura di), *Toward a Prosecutor for the European Union. Draft rules of procedure*, Oxford-Portland, 2014. Un altro importante studio sull'argomento è stato condotto dalla Prof.ssa Marianne Wade del Max Plank Institute for Foreign and International Criminal Law di Friburgo. I risultati di tale studio sono stati trasfusi in un documento, intitolato *EuroNEEDs. Evaluating the need for and the needs of a European Criminal Justice System*, in www.mpicc.de/ww/en/pub/forschung/forschungsarbeit/strafrecht/euroneeds.htm.

¹⁴ COM(2013)534.

europeo. Qualora dovesse mancare l'unanimità del consenso, è prevista la possibilità di attivare una procedura di cooperazione rafforzata sulla base dell'art. 20 TFUE, richiedendo l'accordo di almeno nove Stati membri dell'Unione, che si accordino tra loro per l'istituzione della Procura Europea, salvo consentire agli altri Stati di aderirvi successivamente.

La portata innovativa della proposta, seppur largamente ispirata agli studi precedenti, è assai evidente se solo si consideri che si propone la introduzione della Procura Europea attraverso un Regolamento, senza dubbio la fonte di diritto europeo derivato con il più elevato grado di incisività sugli ordinamenti interni degli Stati membri: il percorso di evoluzione giuridica dell'istituzione, in altre parole, muovendo i primi passi da uno studio dottrinale e finora sempre evolutosi attraverso l'adozione di atti non vincolanti, quali contributi alle conferenze intergovernative e Libri verdi, si conclude con la proposta dell'atto legislativo europeo vincolante per eccellenza.

Al secondo paragrafo, l'art. 86 TFUE circoscrive l'ambito di operatività del futuro Pubblico Ministero europeo, limitando la sua competenza – eventualmente in collegamento con Europol – all'individuazione, persecuzione e rinvio a giudizio degli autori di reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione. In questo senso, l'istituzione dell'Ufficio della Procura europea si pone quale mezzo per il raggiungimento degli obiettivi e la soddisfazione degli obblighi derivanti dall'art. 325 TFUE, che prevede che l'Unione e gli Stati membri combattano la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante l'adozione di misure che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

L'istituzione della Procura europea dovrebbe quindi rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, ottimizzando le attività di accertamento dei reati che ledono tali interessi e, conseguentemente, incrementando il recupero dei fondi europei assegnati ovvero ottenuti illegalmente e potenziando l'efficacia general-preventiva.

Gli obiettivi sottesi alla creazione di un Ufficio del Procuratore europeo sono molteplici: accanto alla già ricordata necessità di rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, si staglia il fine di consolidamento dello spazio di sicurezza e giustizia comuni, orientato al rinforzo della fiducia dei

cittadini europei e delle imprese nell'Unione e nelle sue istituzioni, nel rispetto degli *standards* minimi di garanzia e dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Carta di Nizza) e dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU).

Ulteriore obiettivo dell'introduzione della Procura Europea attiene al consolidamento del sistema di cooperazione investigativa e giudiziaria e dello scambio di informazioni tra Autorità nazionali ed Autorità europee, volto al potenziamento dell'efficienza e dell'efficacia delle indagini e delle azioni penali esercitate e concernenti non solo i reati lesivi degli interessi finanziari europei, ma anche gravi crimini transnazionali.

I mezzi attualmente previsti a livello europeo centralizzato per prevenire e individuare in sede amministrativa i casi di frode e la conseguente repressione del fenomeno a livello nazionale attraverso l'inoltro e la trasmissione dei risultati investigativi di OLAF alle Procure nazionali non sembrano, infatti, essere da soli sufficienti a garantire le finalità general-preventive e il recupero dei fondi. È proprio OLAF a fornire a riguardo allarmanti analisi statistiche: nel 2013, a fronte di più di mille casi accertati e trasferiti per la persecuzione a livello nazionale, meno della metà si sono effettivamente incardinati quali procedimenti giudiziari e, tra questi, circa la metà si sono conclusi con un'archiviazione¹⁵. Da tali dati emerge come il sistema attuale, basato sulla cooperazione tra gli Stati membri – eventualmente assistiti da Eurojust ed Europol –, i soli competenti all'esercizio dello strumento penalistico per l'individuazione, il perseguimento e la sanzione dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione Europea, non incontri i requisiti minimi di efficienza per il contrasto di tali reati ed il contenimento dei conseguenti danni.

La crescente virulenza del fenomeno delle frodi e delle altre attività illecite che ledono gli interessi finanziari europei e la necessità di limitarne le pesanti conseguenze che inevitabilmente si ripercuotono sulla autonomia finanziaria dell'Unione, ha necessitato l'individuazione di uno strumento di contrasto nuovo, che superi le difficoltà naturalmente connesse alla disomogeneità degli ordinamenti giuridici dei Paesi membri e che possa garantire un

¹⁵ *Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Council Regulation on the Establishment of the European Prosecutor's Office*, COM(2013)534, SWD(2013)275, p. 18.

maggior impulso e un miglior coordinamento delle indagini e delle azioni penali esercitate a livello nazionale.

Spesso, infatti, gli autori di reati lesivi degli interessi finanziari europei si servono del contesto di pluralità e disomogeneità degli ordinamenti interni degli Stati membri in modo da sfruttarne le genetiche difficoltà, organizzando la realizzazione del reato in modo da evitare i trattamenti sanzionatori più severi o da andare esenti da responsabilità attraverso condotte di *forum shopping*¹⁶.

La stessa Commissione europea ha avuto modo di osservare come, effettivamente, *«l'assetto attuale, nel quale il contrasto alle frodi che offendono gli interessi dell'Unione è affidato esclusivamente alle istituzioni degli Stati membri, è insufficiente a garantire l'obiettivo fissato dal Trattato di un livello di tutela dissuasivo, efficace ed equivalente in tutti i Paesi membri. [...] Una politica unitaria nella persecuzione dei delitti di frode, [viceversa], livellerebbe le attuali intollerabili differenze nell'effettività del contrasto penalistico che si riscontrano tra gli Stati membri, evitando fenomeni di forum shopping da parte della criminalità e rafforzando il generale effetto deterrente delle norme penali nell'intero spazio giuridico europeo, consentendo altresì una conduzione unitaria delle indagini nei casi in cui l'attività criminale abbia rilevanza transfrontaliera, superando la necessità del ricorso, in questi casi, a più o meno complicate misure di cooperazione giudiziaria»*¹⁷.

Si tratta, invero, di una palese applicazione del principio di sussidiarietà, che, unitamente al principio di proporzionalità, fonda e permea il potere

¹⁶ SICURELLA, *Il diritto applicabile alla Procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto nazionale 'armonizzato'? Le questioni in gioco*, in *Diritto penale contemporaneo*, 17.12.2013, p. 8-9.

¹⁷ Per una panoramica completa della posizione della Commissione europea in ordine a tali esigenze di politica criminale, si rinvia al testo di risposta della Commissione stessa alle obiezioni mosse dai Parlamenti nazionali (nella fattispecie, quattordici assemblee parlamentari nazionali, tra le quali la *House of Commons* e la *House of Lords* inglesi, il Senato francese e le Camere olandesi, ma non Camera e Senato italiani) con pareri motivati all'indomani della trasmissione della proposta di Regolamento concernente l'istituzione della Procura europea con la Comunicazione COM(2013)851 del 27 novembre 2013 da parte della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e ai Parlamenti nazionali, in *Diritto penale contemporaneo*, 17.12.2013.

legislativo e, più in generale, l'esercizio delle competenze dell'Unione Europea ai sensi dell'art. 5, par. 3, del Trattato sull'Unione Europea (TUE)¹⁸.

Tale presa di posizione da parte della Commissione, esaminata nei suoi tratti generalissimi, senza scendere nel dettaglio del funzionamento e delle competenze del nascente organo europeo (di cui si tratterà più diffusamente *infra*) difficilmente può prestare il fianco a critiche.

L'introduzione di un soggetto unico che sia in grado di dirigere le indagini a livello europeo, quantomeno per i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, infatti, sembra astrattamente rendersi necessaria a fronte dell'innegabile incapacità degli Stati membri di contrastare singolarmente tale fenomeno criminoso, ancor più qualora si consideri il caso in cui le condotte integratrici di un'unica fattispecie di reato si sviluppino nel territorio di più Stati membri, con intuibili difficoltà investigative e possibili contrasti tra giudicati. Del resto, è nota la mancata corrispondenza tra la transnazionalità economica e sociale, conseguente agli ormai interiorizzati principi di libertà di circolazione di persone, merci, capitali e servizi nello

¹⁸ La Commissione, al §3.3 della relazione alla presentazione della proposta di Regolamento del Consiglio per l'istituzione dell'EPPO, COM(2013)534/final, afferma infatti che l'intervento dell'UE è necessario, poiché le misure previste hanno una intrinseca dimensione sovranazionale ed europea, implicando una direzione ed un coordinamento a livello europeo delle indagini e dell'azione penale per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, alla cui tutela sono tenuti sia l'Unione stessa che gli Stati membri, rispettivamente ai sensi degli artt. 310, par. 6, e 325, TFUE. Tale obiettivo, prosegue la Commissione, «*può essere conseguito solo a livello dell'Unione, a motivo della sua portata e dei suoi effetti, in ossequio al principio di sussidiarietà*». La situazione attuale, infatti, in cui i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione sono perseguiti solo su iniziativa delle autorità degli Stati membri, è grandemente insoddisfacente e non permette di conseguire in misura sufficiente l'obiettivo di combattere efficacemente i reati a danno dei bilanci dell'Unione. Inoltre, a parere della Commissione, «*in virtù del principio di proporzionalità, il Regolamento proposto si limita a quanto necessario per il conseguimento di tale obiettivo. In tutto il testo, le opzioni prescelte sono quelle che più rispettano gli ordinamenti giuridici e le strutture istituzionali degli Stati membri*». Gli elementi cardine della proposta, come si vedrà più diffusamente *infra*, come la scelta della normativa applicabile alle misure investigative, la figura dei procuratori delegati, il carattere decentrato della Procura europea e il sistema di controllo giurisdizionale, sono stati concepiti – a detta della Commissione – proprio al fine di limitare l'intervento e l'intrusione al minimo necessario a garantire il soddisfacimento degli obiettivi della proposta. Del resto, la competenza dell'Unione a combattere la frode e gli altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa è inequivocabilmente stabilita dagli artt. 86 e 325 TFUE, e poiché tale competenza non è accessoria a quella degli Stati membri, ma il suo esercizio risulta essere necessario per assicurare una tutela più efficace degli interessi finanziari dell'Unione, a parere della Commissione «*il pacchetto [di norme] proposto soddisfa il requisito della sussidiarietà*» e della proporzionalità.

spazio interno dell'Unione, e la (ancora assente) transnazionalità della giustizia penale o, comunque, dell'azione investigativa e repressiva.

2. L'EPPO nella proposta di Regolamento della Commissione: profili di diritto istituzionale.

La Procura Europea, così come delineata dalla proposta di Regolamento, si caratterizza come organismo dell'Unione Europea con personalità giuridica: nello specifico, ai sensi dell'art. 3, par. 2, della proposta, la Procura europea si vede riconosciute le capacità tipiche delle persone giuridiche nelle legislazioni nazionali, tra le quali, ex art. 62, par. 1, della proposta, acquistare e alienare beni mobili o immobili e stare in giudizio.

Il medesimo art. 3 della proposta stabilisce che l'EPPO si contraddistingue per essere un organo a *struttura decentrata*, tuttavia, a parere di alcuna parte della dottrina, sarebbe più corretto definirlo a *centralizzazione leggera*¹⁹. Tale *imprecisione definitoria* deriva senza dubbio dalle necessità compromissorie che ha dovuto affrontare la Commissione europea in sede di stesura della proposta di Regolamento tra le due opposte possibilità di un organismo collegiale sovranazionale o integrato nei sistemi nazionali²⁰.

La prima opzione, caldeggiata in particolare da Francia e Germania²¹, prevedrebbe l'esistenza, sulla falsariga del modello Eurojust, di una sorta di collegio formato da Pubblici Ministeri nazionali degli Stati membri aderenti. In questo scenario la Procura europea deciderebbe a maggioranza dei suoi membri sia in relazione all'inizio delle indagini, sia in ordine all'eventuale esercizio dell'azione penale, salvo poi lasciare ai singoli PM nazionali l'esecuzione di tali decisioni. In tale quadro, la funzione della Procura

¹⁹ ALLEGREZZA S., *Verso una procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani*, in *Dir. pen. cont.*, 2013, p. 5.

²⁰ In argomento, LIGETI K. – SIMONATO M., *The European Public Prosecutor's Office: towards a truly European prosecution service?*, in *NJECL*, 2013, p. 12 e ss.; WHITE S., *Towards a decentralized European Public Prosecutor's Office?*, in *NJECL*, 2013, p. 30 e ss.; WHITE S., *A decentralized European Public Prosecutor's Office*, in *Eucrim*, 2012, p. 69 e ss.

²¹ Crf. *Common position of the Ministers of Justice of France and Germany on the European Public Prosecutor's Office (current as of 4th March 2013)*, in www.eppo-project.eu, in cui i Ministri della Giustizia di Francia e Germania sollecitavano l'adozione di una struttura dell'EPPO collegiale, con decisioni da assumere all'unanimità, salva la possibilità di assumere decisioni a formazione ristretta in casi particolari.

europea verrebbe ridotta a mero organo di indirizzo dell'azione dei PM nazionali in materia di reati che ledono gli interessi dell'Unione Europea²².

La circolazione delle prove verrebbe centralizzata e si attergerebbe concretamente quale scambio a livello dei membri nazionali dell'EPPO, poggiando sulla normativa domestica dei singoli Stati membri, che non necessiterebbe così di armonizzazione, ma applicherebbe il principio del mutuo riconoscimento, con le medesime inevitabili problematiche ed inefficienze proprie del tradizionale metodo di cooperazione orizzontale.

La formazione collegiale, inoltre, inciderebbe anche sulla rapidità delle decisioni prese dall'EPPO, che vedrebbe allungarsi i tempi di discussione nel tentativo di raggiungere un compromesso accettabile per tutti i PM delegati degli Stati membri.

Tale impostazione, comunque, basata ancora su una logica di cooperazione tradizionale e non di integrazione, è stata discussa in sede di redazione della proposta da parte della Commissione, ma è stata scartata anche a fronte della esigenza che la struttura organizzativa della Procura europea consenta un processo decisionale rapido ed efficiente nello svolgimento delle indagini e nell'esercizio dell'azione penale che coinvolgono uno o più Stati membri, come recepito nel *considerando* n. 8 della proposta.

La Commissione, quindi, nel redigere il testo della proposta, ha vagliato attentamente questa opzione, riconoscendo che avrebbe consentito probabilmente una più immediata condivisione da parte degli Stati membri, anche quelli che mantengono posizioni più conservatrici in nome della sovranità statale, ma che nel lungo periodo avrebbe annullato tali benefici, anche e soprattutto in considerazione del fatto che tale modello si sarebbe probabilmente rivelato assai poco efficace nella lotta alla criminalità alla prova dei fatti²³.

L'opzione all'estremo opposto è costituita, invece, da un modello sovranazionale o centralizzato dell'ufficio della Procura europea, composto

²² Così LIGETI K. – SIMONATO M., *The European Public Prosecutor's Office: towards a truly European prosecution service?*, cit., p. 13.

²³ Cfr. *Commission Staff working document. Impact assessment accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, 17 luglio 2013, SWD(2013)274/final, p. 37 e ss.

da un Pubblico Ministero Europeo e una serie di membri nazionali incardinati a livello centrale, con poteri di investigazione e azioni in capo ai singoli componenti dell'Ufficio. Tale modello, evidentemente, implicherebbe la creazione di un *corpus* normativo, comprensivo di norme di diritto sostanziale e processuale, unico per tutto il territorio di competenza. Una tale natura squisitamente sovranazionale rappresenta *sine dubio* la massima concezione dell'integrazione europea nelle materie penali, ma è altrettanto indubbiamente destinata a incontrare numerose difficoltà e resistenze nella sua implementazione, inscrivendosi in una concezione europea di stampo nettamente federale, che gli Stati membri non intendono (ancora?) accettare²⁴.

La scelta della Commissione si è dunque assestata su un approccio intermedio, che sviluppa l'intuizione strutturale proposta già nel del *Corpus Juris*: un modello integrato nei sistemi nazionali, in cui i PM agiscono in qualità di delegati del Pubblico Ministero europeo. Si tratta della teoria del *doppio cappello*, un doppio livello di incardinamento dei membri della Procura: *europeo*, quando agiscono per perseguire reati di competenza comunitaria, e *nazionale* nello svolgimento delle ordinarie funzioni.

Concretamente, la proposta di Regolamento della Commissione europea prevede quindi, all'art. 6, par. 1, un organo centrale composto dal Pubblico Ministero Europeo, da quattro sostituti e dai Procuratori europei delegati con sede nello Stato membro di appartenenza, cui compete lo svolgimento delle indagini e l'esercizio dell'azione penale *sotto la direzione del Procuratore Europeo*. Essi rimangono Pubblici Ministeri nazionali, anche se nello svolgimento delle funzioni derivanti dagli incarichi europei sono completamente indipendenti dagli Uffici degli Stati membri in cui sono incardinati²⁵. Del resto, nello svolgimento delle mansioni loro assegnate dal Pubblico Ministero Europeo, i Pubblici Ministeri delegati debbono attenersi esclusivamente alle sue sole istruzioni, linee guida e decisioni, dando prevalenza alle funzioni europee rispetto a quelle domestiche – ancorché

²⁴ Sul punto, se vedano ZILLER J., *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007, p. 115 e ss.; FRAGOLA M., *Osservazioni sul Trattato di Lisbona tra Costituzione europea e processo di "decostituzionalizzazione"*, in *Dir. comunit. Scambi internaz.*, 2008, p. 206 e ss., che afferma come «il Trattato di riforma [sia] un trattato "de costituzionale"», ripropone in sostanza il contenuto della Costituzione europea rigettata, ma la priva del suo carattere federale e costituzionale, caratteristiche che avevano portato parte degli Stati ad ostracizzarla.

²⁵ Art. 6, par. 4 e 5 della Proposta di Regolamento EPPO, COM(2013)534/final.

previa consultazione della Procura nazionale – nel caso di incarichi conflittuali.

Permane, ad onor del vero, una sottocomponente collegiale nella struttura della Procura europea così come delineata nella Proposta della Commissione: si prevede, infatti, all'art. 7, che il Procuratore Europeo, unitamente ai quattro sostituti e a cinque Procuratori europei delegati scelti a rotazione, adottino il Regolamento interno della Procura che disciplina l'organizzazione del lavoro e le regole per l'assegnazione dei fascicoli. Si tratta comunque di poteri meramente organizzativi, privi di risvolti decisionali o operativi.

La Procura europea è poi caratterizzata da un impianto verticale di gerarchizzazione, che fa propendere per la reale natura di organo a centralizzazione leggera più che a struttura decentrata. Il Procuratore Europeo, innanzi tutto, ai sensi dell'art. 16 della proposta può avviare indagini personalmente quando vi è fondato motivo di ritenere che sia stato commesso o si stia consumato un reato di competenza della Procura europea, e, se non ritiene di attribuire il caso ad un procuratore delegato, può svolgere l'indagine personalmente conformemente ai criteri di cui all'art. 18, par 5, ossia la necessità imposta dall'efficienza dell'indagine o dell'azione penale, sulla base di canoni che spaziano dalla gravità del reato, alle circostanze relative al presunto autore o al carattere transfrontaliero, fino all'indisponibilità di autorità investigative nazionali o alla richiesta da parte dello Stato membro interessato. Quando viceversa l'indagine viene avviata da un delegato, questi ne deve dare immediata informazione al Pubblico Ministero Europeo, che verifica che non sia già in corso una indagine da lui diretta o diretta da un altro delegato, e che, ai fini di garantire l'efficacia dell'indagine stessa, può sempre attribuire il caso ad un altro procuratore delegato ovvero farsene carico personalmente.

In altre parole, il Pubblico Ministero Europeo mantiene sempre la facoltà di assegnare o revocare i fascicoli ai vari delegati, nonché quella di impartire istruzioni ai delegati, ai sensi degli artt. 6, par. 5 e 18 par. 1 e 4 della proposta. Tali previsioni, se non sembrano porre alcuna perplessità con riguardo a direttive di carattere generale, sollevano maggiori profili problematici attinenti all'autonomia e all'indipendenza del pubblico ministero nel caso di direttive e istruzioni specifiche rispetto ai singoli fascicoli imposte dal

Pubblico Ministero Europeo al delegato, cui – si ricorda – il PME può sempre revocare il caso.

Altra caratteristica tipica della Procura europea, infatti, è la propria indipendenza, sancita dall'art. 5 della proposta di Regolamento: l'ufficio del Pubblico Ministero Europeo, nell'esercizio delle proprie funzioni, non ha necessità alcuna né di istruzioni né di pareri esterni. D'altra parte, gli Stati membri, così come le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione, sono tenuti a rispettare pienamente l'indipendenza della Procura europea, astenendosi da qualsivoglia forma di interferenza o tentativo di indirizzo.

Per evitare che tale tratto di marcata indipendenza degenerasse in assoluta deresponsabilizzazione dell'organo, ai sensi degli artt. 5, par. 3, e 70 della proposta di Regolamento, si prevede che il Pubblico Ministero Europeo debba comparire annualmente dinanzi a Parlamento Europeo e Consiglio – nonché dinanzi alla Commissione Europea, ove gli fosse richiesto formalmente – al fine di informarli sull'attività generale dell'ufficio, anche attraverso una relazione scritta, che trasmette altresì ai Parlamenti nazionali. Si segnala inoltre che, come la Commissione Europea, anche i Parlamenti nazionali hanno la facoltà di invitare formalmente il Procuratore Europeo – ovvero i suoi delegati – a comparire dinanzi ad essi al fine di approfondire le tematiche connesse all'attività di indagine della Procura Europea.

Per quanto attiene alla procedura di nomina del Procuratore europeo, disciplinata dall'art. 8 della proposta, e dei suoi delegati, *ex art.* 9, è prevista la collaborazione sinergica di tutte e tre le istituzioni dell'Unione Europea, seppur con il ruolo primario del Consiglio, che decide a maggioranza semplice con l'approvazione del Parlamento europeo. La rosa dei candidati è scelta dalla Commissione, che opera una selezione tra le candidature personali inviate a seguito di un invito generale che deve essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea. I candidati, ai sensi dell'art. 8, par. 3 della proposta, devono possedere tutte le garanzie di indipendenza e le condizioni richieste per l'esercizio delle alte funzioni giurisdizionali, oltre ad aver maturato una consistente esperienza nel settore del diritto penale applicato. La dottrina più attenta, a tale riguardo, ha avanzato il rilievo critico secondo cui tali criteri sarebbero inadatti alla scelta, poiché già a monte privi di un concreto e verificabile criterio selettivo che consenta una reale scelta

meritocratica dei soggetti che saranno poi sottoposti alla valutazione del Consiglio²⁶.

In ogni caso, per coadiuvare la Commissione nella scelta, l'art. 8, par. 3 della proposta prevede che la Commissione stessa, prima della presentazione della rosa dei candidati al Consiglio, chieda il parere di un comitato da essa istituito e composto da sette personalità, scelte tra *ex* membri della Corte di Giustizia, membri dei massimi organi giudiziari nazionali, membri delle Procure nazionali e giuristi di notoria e comprovata competenza, uno dei quali proposto dal Parlamento europeo, oltretutto dal Presidente in carica di Eurojust in qualità di osservatore. Nel caso in cui la rosa compilanda sia quella dei sostituti, la Commissione agisce di concerto con il Pubblico Ministero Europeo.

Come si può agevolmente notare, la procedura di nomina pare plasmata su quella prevista per i giudici e gli avvocati generali della Corte di Giustizia europea, nominati di comune accordo tra gli Stati membri con l'intervento di un comitato di esperti costituito *ad hoc*, scegliendo tra personalità in possesso di analoghi requisiti di indipendenza e competenza, richiamati dagli artt. 19 TUE e 253 TFUE.

Al fine di minimizzare gli effetti di una natura politica della nomina dell'organo, è prevista una durata del mandato pari ad otto anni non rinnovabili. Tale periodo è superiore ai mandati dei componenti delle altre istituzioni europee, consentendo che la Procura europea rimanga immune da indebiti condizionamenti politici perpetrati dai membri delle istituzioni che hanno contribuito alla nomina del Pubblico Ministero Europeo.

Ai sensi dell'art 10, par. 1 e 2 della proposta, è il Procuratore Europeo a provvedere alla nomina dei Pubblici Ministeri delegati, scegliendo da una lista di almeno tre candidati in possesso delle garanzie di indipendenza, dei requisiti per le più alte funzioni giurisdizionali e di grande esperienza in materia di azione penale, presentatagli dagli Stati membri. Il mandato ha durata pari a cinque anni, rinnovabile.

È possibile procedere alla revoca dell'incarico sia del Procuratore europeo, ai sensi dell'art. 8, par. 4 della proposta, che dei suoi sostituti o delegati, *ex* artt.

²⁶ Così SQUILLACI E., *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione*, in *Archivio penale*, 2014, n. 1, p. 171-172.

9 e 10 della proposta, qualora il membro dell'Ufficio della Procura europea non risponda più alle condizioni necessarie all'esercizio delle sue funzioni, ovvero abbia commesso *una colpa grave*²⁷. Il potere di iniziativa nella revoca dell'incarico spetta ai soggetti che intervengono nella procedura di nomina: è la Corte di Giustizia a valutare e a procedere alla revoca a seguito di una richiesta di Parlamento europeo, Commissione o Consiglio, nel caso si proceda contro il Pubblico Ministero Europeo, ovvero su richiesta dello stesso PME qualora la procedura di *impeachment* riguardi un sostituto.

Nel caso di revoca dei delegati, invece, il potere di iniziativa – conformemente alla natura di organo a *doppio cappello* degli stessi – spetta sia al Pubblico Ministero Europeo, sia agli Stati membri su impulso delle Autorità nazionali competenti, a condizione che vi sia il consenso del PME.

3. Profili di diritto para-sostanziale.

Con l'espressione *profili di diritto para-sostanziale* ci si vuole qui riferire alla competenza per materia dell'Ufficio della Procura europea.

A tale riguardo, la proposta di Regolamento presentata dalla Commissione, seppur indubbiamente costituisce un progetto innovativo e dirompente rispetto all'impianto normativo europeo precedente in tema di cooperazione in materia penale, non sembra essere – alla prova dei fatti – particolarmente ardita.

Gli studi precedenti, infatti, relativi sia all'elaborazione del *Corpus Juris*, che alle *Model Rules of procedure*, prospettavano – o, nel caso del progetto coordinato dalla Prof.ssa Ligeti, presupponevano – un panorama decisamente più audace e temerario sia sul versante della normativa sostanziale²⁸, che

²⁷ La dottrina più attenta ha peraltro osservato come si tratti di una espressione del tutto atecnica, assolutamente generica e non corrispondente alla più consolidata tradizione giuridica: la responsabilità dei membri dell'Ufficio della Procura europea avrebbe dovuto semmai riguardare *un fatto* commesso con colpa grave, mentre l'omissione del riferimento al "fatto" rischia di soggettivizzare eccessivamente la responsabilità. Così, SQUILLACI E., *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione*, cit., p. 173.

²⁸ Le fattispecie prese in considerazione del progetto di *Corpus Juris* erano infatti più numerose di quelle indicate dalla proposta di Regolamento attraverso il rinvio effettuato dall'art. 12 alla proposta di direttiva PIF: vi si comprendeva, infatti, accanto alla *frode agli interessi finanziari dell'Unione* e ai reati assimilati, la *frode in materia di appalti*, il *riciclaggio*

processuale. D'altra parte, già tale versione, per così dire edulcorata, della proposta sta affrontando parecchie resistenze nella approvazione da parte degli Stati membri, conseguentemente è agevole supporre che un testo più ardimentoso in una materia talmente delicata per gli interessi politici in gioco, non avrebbe trovato accoglimento.

Diversi sono gli aspetti della proposta da cui è possibile dedurre una certa cautela prestata dalla Commissione. Anzitutto, a differenza degli studi precedenti sopra richiamati, il testo non contiene quell'embrione di codificazione volto a positivizzare le fattispecie di competenza del Pubblico Ministero Europeo comprensive del loro atteggiarsi negli elementi oggettivo e soggettivo costitutivi del reato, ovvero le relative sanzioni o i criteri di commisurazione applicabili, né, del resto, le regole di procedura: all'art. 11, par. 3 della proposta si rimanda, invece alla legislazione domestica degli Stati membri, con la specificazione della prevalenza della normativa europea (ove presente) su quella nazionale.

In particolare, per quanto attiene alla competenza per materia del Pubblico Ministero Europeo, ovvero al catalogo di reati di esclusiva competenza dell'Ufficio della Procura europea, all'art. 12 della proposta la Commissione si limita a far riferimento alla adottanda direttiva PIF in materia di protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea²⁹. Si tratta di un testo non ancora approvato, che andrebbe a sostituire la precedente Convenzione PIF relativa alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione del 26 luglio 1995³⁰, adottata nell'ambito del terzo pilastro, atto la cui efficacia ed effettività ha scontato grandissimi ritardi e una notevole disomogeneità di attuazione negli Stati membri³¹.

e la *ricettazione*, l'*associazione per delinquere*, la *corruzione*, la *malversazione*, l'*abuso di ufficio* e la *rivelazione di segreto d'ufficio*.

²⁹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, avanzata dalla Commissione europea l'11 luglio 2012, COM(2012)363/final, volta all'armonizzazione delle norme penali sostanziali dei singoli Stati membri.

³⁰ Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, 95 C 316/03, in *G.U.C.E.*, n. C 316/48 del 27 novembre 1995, con relativi Protocolli addizionali, in *G.U.C.E.*, n. C 313, del 23 ottobre 1996, e in *G.U.C.E.*, n. C 221, del 19 luglio 1997.

³¹ Per una rapida sintesi delle disomogeneità nel recepimento della Convenzione PIF, si rinvia alla tabella riepilogativa dei reati e delle sanzioni previsti dagli Stati membri in conseguenza dell'implementazione della citata Convenzione a tutela degli interessi finanziari dell'Unione, contenuta nella Proposta di direttiva PIF, COM(2012)363/final, p. 4.

Lo scopo della proposta di direttiva del 2012, comunque, trascende la mera trasposizione dei contenuti della Convenzione PIF del 1995, in quanto concerne la creazione di un primo piccolo “nucleo duro” di effettivo *diritto penale europeo*, attraverso la definizione delle fattispecie di una serie (seppur limitata alla repressione delle frodi comunitarie) di reati e la previsione delle relative sanzioni, comuni a tutti gli Stati membri.

Concretamente, quindi, il catalogo di reati oggetto della competenza dell’Ufficio della Procura europea si limiterebbe a cinque fattispecie: la *frode*³² *che lede gli interessi finanziari dell’Unione*³³, la *frode in materia di*

³² In particolare, ai sensi dell’art. 3, Proposta di direttiva PIF, COM(2012)363/final, la *frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione* in materia di entrate è integrata dall’utilizzo o dalla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti, a cui consegue la diminuzione illegittima di risorse di bilancio dell’Unione o di bilanci gestiti da quest’ultima o per suo conto. Sono ricomprese nella fattispecie incriminatrice anche la mancata comunicazione di un’informazione, omessa in violazione di un obbligo specifico, e la distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegue il medesimo effetto deteriore sul bilancio dell’Unione o sui bilanci da essa gestiti o gestiti per suo conto. Si ricomprende espressamente nelle fattispecie di reato lesive degli interessi finanziari dell’Unione in materia di entrate anche il mancato versamento illegittimo dell’Imposta sul Valore Aggiunto, non prevista nella Convenzione del 1995 e della cui natura e rilevanza pregiudizievole per i bilanci dell’Unione si è a lungo dibattuto. Sul tema è intervenuta la Corte di Giustizia dell’Unione Europea, che, con sentenza del 15 novembre 2011 nella causa C-539/2009, Commissione vs. Germania, ha confermato l’esistenza di un nesso diretto tra la riscossione del gettito IVA e l’ammontare delle risorse nel bilancio dell’Unione Europea, attesa la natura di risorsa propria dell’Unione dell’IVA stessa, dal momento che ai sensi del diritto comunitario gli Stati sono tenuti a devolvere all’UE parte del gettito del tributo, garantendone la corretta applicazione e l’effettiva riscossione. Cfr. TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario. Parte speciale*, Assago, 2012, p. 217 e ss.

Per quanto attiene invece alla frode in tema di spese, la proposta di direttiva PIF impone agli Stati membri l’adozione di misure necessarie affinché, se intenzionale, configuri reato la presentazione o l’utilizzo di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegue la percezione o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio dell’Unione o da bilanci gestiti da quest’ultima o per suo conto. Integra reato di frode agli interessi finanziari dell’Unione anche la mancata comunicazione di un’informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegue il medesimo effetto, nonché la distrazione delle passività per fini diversi da quelli per cui erano state autorizzate.

³³ Con la locuzione «*interessi finanziari dell’Unione*», ai sensi dell’art. 2, Proposta di direttiva PIF, COM(2012)363/final, e ai sensi dell’art. 2, lett. c), Proposta di Regolamento EPPO, COM(2013)534/final, si fa riferimento a tutte le voci di entrata o uscita coperte o dovute in virtù del bilancio dell’Unione e dei bilanci delle istituzioni, degli organi e degli organismi stabiliti a norma dei Trattati, ovvero riportati nei bilanci da questi gestiti o controllati.

*aggiudicazione di appalti*³⁴, il *riciclaggio*³⁵, e, quali reati propri dei pubblici funzionari³⁶, la *corruzione*³⁷ e la *ritenzione illecita*³⁸.

Ulteriore obiettivo della proposta di direttiva PIF, richiamata dalla proposta di Regolamento EPPO al *considerando* 24 e all'art. 12, è l'omogeneizzazione dei concetti di diritto penale sostanziale di parte generale, attraverso la previsione di disposizioni riguardanti gli istituti di concorso, tentativo e prescrizione, nonché attinenti all'istigazione, al favoreggiamento e al trattamento sanzionatorio.

³⁴ Ai sensi dell'art. 4, par. 1 e 2, Proposta di direttiva PIF, COM(2012)363/*final*, deve essere qualificata come reato l'omessa comunicazione di informazioni, ovvero la comunicazione di informazioni false, inesatte o incomplete, a entità o autorità incaricate di aggiudicare un appalto pubblico o una sovvenzione che incida sugli interessi finanziari dell'Unione, imputabile a candidati od offerenti, incaricati, ovvero persone – fisiche o giuridiche, ex art. 2, lett. a), Proposta di Regolamento EPPO, COM(2013)534/*final* – altrimenti coinvolte, nella predisposizione delle risposte ai bandi di gara o delle domande di sovvenzione dei partecipanti, quando tale azione od omissione sia intenzionale e abbia lo scopo di aggirare o distorcere l'applicazione dei criteri previsti per l'ammissibilità, l'esclusione, la selezione o la concessione.

³⁵ La Proposta di direttiva PIF, COM(2012)363/*final*, rinvia a sua volta a tale proposito alla direttiva 2005/60/CE, che impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie alla prevenzione e alla punizione di condotte di finanziamento al terrorismo e di riciclaggio dei proventi di attività criminose, ritenendo tali ogni operazione di conversione o trasferimento di beni effettuata essendo a conoscenza della provenienza illecita degli stessi, anche quando si è preso parte al reato presupposto, allo scopo di occultarne o dissimularne l'origine. Rientrano nella fattispecie di riciclaggio anche condotte di ricettazione.

³⁶ La Proposta di direttiva PIF, COM(2012)363/*final*, all'art. 4, par. 5, fornisce una definizione di pubblico funzionario, intendendo chiunque eserciti funzioni di pubblico servizio per l'Unione negli Stati membri o in Paesi terzi, svolgendo mansioni legislative, amministrative o giudiziarie, ovvero partecipando alla gestione degli interessi finanziari dell'Unione.

³⁷ Ai sensi dell'art. 4, par. 3, lett. a), Proposta di direttiva PIF, COM(2012)363/*final*, integra reato di *corruzione passiva* l'azione del pubblico funzionario che, direttamente o tramite un intermediario, solleciti o riceva vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per altri, ovvero ne accetti la promessa, per compiere o omettere un atto che rientra nelle proprie funzioni o nell'esercizio di queste, sempreché tale azione o omissione sia suscettibile di produrre lesioni agli interessi finanziari dell'Unione Europea. Ai sensi dell'art. 4, par. 3, lett. b), Proposta di direttiva PIF, COM(2012)363/*final*, integra, invece, reato di *corruzione attiva* l'azione di chiunque prometta o procuri, direttamente o per mezzo di intermediari, a un funzionario pubblico un vantaggio di qualsiasi natura per il funzionario stesso o per altri, affinché questi compia od ometta un atto rientrante nelle sue funzioni o nell'esercizio di queste, sempreché almeno potenzialmente lesivo degli interessi dell'Unione Europea.

³⁸ Ai sensi dell'art. 4, par. 4, Proposta di direttiva PIF, COM(2012)363/*final*, il reato di *ritenzione illecita* è integrato qualora il pubblico funzionario, intenzionalmente, impegna o eroga fondi, ovvero si appropria di beni e li utilizza per uno scopo diverso da quello previsto, ledendo gli interessi finanziari dell'Unione Europea.

In ogni caso, la scelta di rinviare alla proposta di direttiva PIF per la determinazione della competenza per materia dell'Ufficio del Pubblico Ministero Europeo ha sollevato diverse perplessità in dottrina con riguardo al rischio di vanificare proprio lo scopo di armonizzazione e integrazione del diritto penale europeo, soggiacente l'introduzione di un nuovo soggetto quale l'EPPO: ancorare la definizione della competenza del Pubblico Ministero Europeo all'attuazione di una direttiva significherebbe, infatti, lasciare ancora spazio all'esistenza di normative diversificate. Come noto, infatti, la direttiva, in conseguenza dei suoi precisi caratteri distintivi di tipologia di atto normativo europeo, lascia un margine di scelta in capo agli Stati membri sulle modalità di recepimento, così già a priori non consentendo di risolvere le problematiche tipiche della cooperazione orizzontale che l'introduzione dell'EPPO si propone di superare³⁹.

Oltre all'espresso rinvio alla proposta di direttiva PIF, la proposta di Regolamento EPPO, all'art. 13, prevede delle competenze accessorie per l'Ufficio della Procura europea con riguardo a tutte quelle fattispecie delittuose *indissolubilmente collegate* ai reati di competenza esclusiva europea ai sensi della proposta di direttiva PIF, per le quali la trattazione congiunta risulti necessaria nell'interesse della *buona amministrazione della giustizia*, sempreché le fattispecie strettamente comunitarie abbiano carattere preponderante e si versino in ipotesi di concorso di norme, ovvero anche gli altri reati ancillari si fondino su *fatti identici*.

L'espressione "indissolubilmente collegati" pare alla dottrina più attenta, nonché ai pratici, destare non poche perplessità a seguito della propria indeterminatezza e mancanza di chiarezza⁴⁰. Non solo. A tale condizione per

³⁹ In questo senso, PICOTTI L., *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, in *Dir. pen. cont.*, 2013, p. 24 e ss. La problematicità dell'utilizzo di due fonti tanto diverse nei loro effetti, utilizzate per disciplinare la medesima materia, è sostenuta anche da RECCHIONE S., *The European Public Prosecutor's Office: anche gli entusiasti diventano scettici?*, in *Dir. pen. cont.*, 2014, p. 27, in cui l'A. afferma che «la scelta di affidare a una direttiva il compito di circoscrivere le competenze e di individuare i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, e di adottare invece un Regolamento per strutturare l'organo inquirente centralizzato rischia, in concreto, di mettere in campo una potente autovettura senza che sia stata previamente segnata la strada che questa può percorrere».

⁴⁰ Sulla assoluta mancanza di chiarezza delle condizioni radicanti la competenza ancillare o accessoria, PICOTTI L., *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, cit., p. 24 e ss.; SQUILLACI E., *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea per la tutela degli interessi finanziari*

il radicamento della competenza accessoria viene affiancata l'ulteriore condizione – non alternativa, ma anch'essa occorrente, stante l'utilizzo della congiunzione non avversativa – della conformità all'interesse alla “buona amministrazione della giustizia”, requisito se possibile ancor più indecifrabile e, comunque, non in grado di coadiuvare nell'individuazione dei criteri fondanti la competenza europea per connessione.

La norma, inoltre, non esplicita neppure quale debba essere il parametro per valutare la “prevalenza” dei reati europei rispetto agli altri, né cosa si intenda per “fatti identici”.

Una prima interpretazione di tale *identità* tra i fatti potrebbe rimandare all'istituto del *concorso formale di reati*⁴¹, in cui con una sola azione od omissione, quindi con la commissione di un unico fatto concreto, vengono di fatto violate più norme incriminatrici. Tale impostazione, però, svuoterebbe di utilità pratica la norma della proposta di Regolamento, atteso che assai difficilmente le fattispecie di reato europee potranno considerarsi *identiche* rispetto a quelle di competenza nazionale, se si esclude forse l'unico esempio ipotizzabile, ossia il mancato versamento dell'IVA, ove parte del gettito è di interesse comunitario e parte statale.

Potrebbe allora ipotizzarsi che l'art. 13 della proposta faccia riferimento al *concorso materiale di reati*⁴², ove con una pluralità di azioni od omissioni si commettono più reati esecutivi di un medesimo *disegno criminoso*. In questo caso, però, è evidente che la locuzione “fatti identici” debba logicamente avere riferimento al disegno criminoso, e non già ai concreti fatti di reato, che necessariamente si caratterizzano come differenti in quanto cronologicamente separati.

dell'Unione, cit., p. 173, il quale parla di «evidente deficit di determinatezza»; RECCHIONE S., *The European Public Prosecutor's Office: anche gli entusiasti diventano scettici?*, cit., p. 27, secondo cui «la prospettiva di creazione di un “binario processuale europeo” [...] diventa [...] particolarmente allarmante se si prende in esame la capacità attrattiva dei reati di competenza esclusiva, e la imprevedibile espansione delle competenze ancillari»; nonché SENATO DELLA REPUBBLICA, *Risoluzione della 2^a Commissione permanente (Giustizia) sulla proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea*, doc. XVIII, n. 30, del 19 novembre 2013.

⁴¹ MARINUCCI G. – DOLCINI E., *Manuale di diritto penale*, Milano, 2012, p. 467 e ss.

⁴² MARINUCCI G. – DOLCINI E., *Manuale di diritto penale*, cit., p. 467 e ss.

Tali genericità e imprecisioni tecnico-terminologiche incidono pesantemente sul testo della proposta, soprattutto se si consideri che colpiscono il delicatissimo nodo della competenza accessoria e, dunque, dei conflitti positivi o negativi tra Procura europea e Procure nazionali, rispetto ai quali si renderebbero necessarie disposizioni chiare e meccanismi in grado di ridurre al minimo i prevedibili futuri contrasti⁴³.

Qualora, comunque, tali condizioni necessarie (e assai nebulose) non siano soddisfatte, le Autorità nazionali procedenti dello Stato membro competenti a indagare ed esercitare l'azione penale per gli altri reati saranno competenti anche per quelli di competenza europea. Competente a decidere sulla titolarità europea o nazionale dell'indagine e della conseguente azione è una consultazione tra Ufficio della Procura europea e Procure nazionali, in cui, al fine di agevolarne le determinazioni, è previsto l'eventuale intervento di Eurojust.

Anche tale disposizione comporta non poche perplessità. La proposta di Regolamento, infatti, all'art. 11, par. 4, inserito nella terza sezione, dedicata ai principi fondamentali, afferma che la competenza dell'Ufficio del Pubblico Ministero Europeo deve ritenersi *esclusiva* con riferimento all'individuazione e al perseguimento dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, meglio specificati attraverso il già indicato rinvio esplicito alla proposta di direttiva PIF. L'art. 13, par. 1 della proposta di Regolamento, però, afferma senza alcun margine interpretativo alternativo che, qualora le citate condizioni per la competenza accessoria non si verificano, saranno le Procure nazionali ad essere competenti non solo dei reati connessi, ma anche dei reati comunitari di cui all'art. 12 della proposta, contraddicendo in termini l'art. 11, par. 4. Paradossalmente, quindi, per espressa disposizione contenuta nella proposta, verrebbe derogata la competenza esclusiva, considerata principio fondamentale del neonato organismo.

4. Profili di diritto processuale.

Le regole di procedura che l'Ufficio della Procura europea deve seguire nell'apertura e nel concreto svolgimento delle indagini, nonché nell'esercizio

⁴³ Sul punto, SQUILLACI E., *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione*, cit., p. 174.

dell'azione penale, sono contenute nel terzo capo della Proposta di Regolamento di cui si discute, agli artt. 15 e ss. Tale capo disciplina gli elementi essenziali delle indagini condotte dall'EPPO, comprese le modalità di controllo da parte degli organi giurisdizionali e le modalità di utilizzazione delle prove acquisite.

L'acquisizione della notizia di reato, anzitutto, può avvenire in qualsiasi modo e da qualsiasi fonte, ma le istituzioni europee, gli organi e gli organismi dell'Unione, e gli Stati membri hanno l'obbligo di informare senza ritardo l'Ufficio della procura europea di qualsiasi condotta possa costituire un reato di sua competenza.

Tale obbligo di informazione è previsto dall'art. 11 del testo della proposta insieme all'obbligo di assistenza nelle indagini e nell'esercizio dell'azione penale e al divieto di attuazione di interventi, politiche o procedure che ritardino od ostacolino l'attività dell'EPPO, posti in capo alle autorità nazionali, al fine di arginare eventuali difficoltà e difetti di collaborazione dovuti alla mancata esistenza di un apparato di polizia giudiziaria posto a disposizione del Pubblico Ministero Europeo, che quindi deve necessariamente poggiarsi sulla collaborazione degli Stati membri.

L'avvio delle indagini, di regola, è attribuito al Procuratore europeo delegato che, ai sensi dell'art. 18, par. 1 della proposta, svolge l'attività investigativa su istruzione del Pubblico Ministero Europeo, ex art. 11, par. 5, nel rispetto dell'imparzialità dell'Ufficio, tenuto a raccogliere tutte le prove pertinenti, sia a carico che a discarico dell'indagato.

La Commissione, pur non spingendosi a proporre un elenco tassativo degli strumenti investigativi a disposizione del Pubblico Ministero Europeo e dei suoi delegati, completo di regole procedurali, all'art. 26 della proposta fornisce un nutrito *corpus* di misure sulle quali la Procura europea potrà fare affidamento, anche disponendole direttamente.

In particolare, nell'esercizio delle sue funzioni, il Procuratore europeo, anche delegato, potrà effettuare escussioni di sommarie informazioni testimoniali e interrogatori, disporre pedinamenti anche attraverso nuove tecnologie, perquisizioni, ispezioni, sequestri probatori anche di documentazione informatica e sequestri ai fini di confisca, richiedere tabulati telefonici, disporre intercettazioni ambientali (con l'esclusione della videosorveglianza

in abitazioni private), telefoniche e di posta elettronica, effettuare indagini bancarie anche su conti cifrati, effettuare operazioni di infiltrazione sotto copertura o falsa identità, e ordinare consegne controllate di merci.

Oltre a poter disporre il sequestro dei conti correnti dell'indagato o a lui riferibili, il Pubblico Ministero Europeo può effettuare il monitoraggio delle operazioni finanziarie senza disporre alcun sequestro, attraverso la possibilità di emettere ordini a qualsiasi ente finanziario o creditizio di informare in tempo reale la Procura europea di ogni operazione finanziaria posta in essere su uno specifico conto corrente intestato all'indagato, a lui riferibile o da lui controllato, ovvero su altri conti che si presume ragionevolmente siano utilizzati in connessione con il reato. Tale sorveglianza in tempo reale è possibile anche con riguardo alle telecomunicazioni: senza disporre l'intercettazione dell'utenza telefonica, è possibile per il Pubblico Ministero Europeo emettere un ordine di immediata trasmissione dei dati relativi al traffico telefonico al fine di localizzare l'indagato e individuare le persone con cui è stato in contatto in un determinato momento.

Il PME, inoltre, può sempre accedere ai registri pubblici nazionali ed europei e ai registri privati tenuti nell'interesse pubblico, disporre misure di identificazione, nonché nominare esperti d'ufficio o su istanza dell'indagato quando siano necessarie competenze specialistiche.

La Procura europea può altresì chiedere all'autorità giudiziaria nazionale competente di disporre l'arresto o una misura cautelare anche detentiva nei confronti dell'indagato, in conformità del diritto nazionale.

Tali misure investigative sono soggette al principio dell'efficacia con il minor grado di intrusione possibile nella sfera del singolo e devono essere previste e regolate dalla normativa nazionale. Costituiscono inoltre *l'arsenale minimo* degli strumenti investigativi propri della Procura europea: il Pubblico Ministero Europeo, infatti, può chiedere o disporre misure diverse da quelle elencate dall'art. 26 della proposta solo se contemplate nel diritto interno dello Stato membro in cui devono essere eseguite.

In ogni caso, per la regolamentazione concreta di tutti gli strumenti investigativi, la proposta di Regolamento, all'art. 11, par. 3, opera un espresso rinvio alla normativa interna dello Stato in cui si svolge l'indagine o deve

essere eseguita la misura, con l'intuibile rischio di comportare una mancanza di poteri uniformi in capo ai Procuratori delegati e la conseguente frammentazione dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia⁴⁴.

Il primario effetto dell'art. 26 della proposta di Regolamento è volto alla armonizzazione del diritto processuale penale nazionale attraverso l'obbligo per gli Stati membri di introdurre gli strumenti investigativi ivi indicati nell'ordinamento giuridico domestico e di provvedere alla loro regolamentazione, di fatto anche contribuendo a stimolare il dibattito giuridico sull'introduzione di mezzi di ricerca della prova tipici di altri ordinamenti e non ancora presi in considerazione.

Secondariamente, la proposta di Regolamento impone la necessità di autorizzazione giudiziale per alcune delle misure previste, a prescindere dalla corrente normativa interna dello Stato membro, che dovrà adeguarsi, imponendo un sindacato giurisdizionale in caso di misure investigative, preventive o cautelari incidenti sensibilmente sui diritti fondamentali.

Tale previsione, esplicitata dalla proposta all'art. 26, par. 4, oltre a provvedere all'individuazione di uno *standard* minimo di garanzia in ordine all'applicazione di misure restrittive incidenti sulla libertà dell'indagato, presenta però anche alcune criticità: il dettato normativo, infatti, dispone che la richiesta di autorizzazione della misura debba essere inoltrata all'autorità giudiziaria competente dello Stato membro in cui la misura stessa deve essere eseguita.

Ebbene, il combinato disposto di tale citata norma e dell'art. 11, par. 3 della proposta, che impone invece di seguire la normativa domestica del Paese in cui l'investigazione viene condotta, potrebbe comportare conflitti di competenza nel caso di indagini condotte in uno Stato, ma che necessitino di eseguire la misura cautelare in uno Stato membro differente, ovvero se la stessa misura debba spiegare i suoi effetti in più Stati membri. In tali casi, infatti, non è chiaro se debba ritenersi sufficiente l'autorizzazione alla misura richiesta, ex art. 11, par. 3 della proposta, rivolta all'autorità competente dello Stato in cui è condotta l'indagine, ovvero se, ai sensi dell'art. 26, par. 4, debba

⁴⁴ Così, LIGETI K., *Intervento*, in *European Public Prosecutor's Office: a constructive approach towards the legal framework*, Convegno di Vilnius, 16 e 17 settembre 2013, p. 31 e ss.

essere inoltrata una richiesta anche (o solo) alle autorità competenti di ogni Paese in cui la misura dovrà essere eseguita.

Parte della dottrina, sulla scorta del rilievo secondo cui l'esegesi della disciplina andrebbe effettuata tenendo presente le ragioni della proposta e gli obiettivi che essa si prefigge, ha argomentato come dovrebbe attribuirsi un significato ampio alla formulazione letterale del combinato disposto degli artt. 11, par. 3, e 26, par. 4, della Proposta EPPO, includendo anche la fase autorizzativa nella competenza dello Stato in cui le indagini sono iniziate e le misure sono intraprese, applicando la legge dello Stato di concreta esecuzione della misura per la disciplina degli aspetti prettamente operativi⁴⁵.

Questa soluzione, indubbiamente più rispondente ad un'ottica integrata ed europeista, non pare però convincere del tutto: si tratterebbe di una evidente rinuncia alla sovranità da parte dello Stato in cui la misura investigativa o cautelare dovrà essere eseguita – che si vedrà privato del controllo sulla legittimità di tale invasivo intervento sulla sfera di libertà di quello che potenzialmente potrebbe essere un suo cittadino – attraverso un'interpretazione quantomeno elastica della normativa e senza che vi sia una previsione chiara in questo senso nel testo della proposta di Regolamento, che – anzi – a primo acchito sembra disporre l'esatto contrario.

⁴⁵ Così VENEGONI A., *Considerazioni sulla normativa applicabile alle misure investigative intraprese dal pubblico ministero europeo nella proposta di Regolamento COM(2013)534*, in *Dir. pen. cont.*, 2013, p. 10. In particolare, l'A. fa leva sulla difformità tra le diverse versioni linguistiche, presumibilmente dovuta ad un'imprecisione in sede di traduzione della proposta: nel testo inglese non ci si riferisce alle misure investigative con il costrutto "where they are to be executed", bensì con la più generica formulazione letterale "where they are to be carried out". In effetti, ad opinione di chi scrive, una traduzione più aderente al significato inglese dell'espressione *carried out* potrebbe essere l'italiano *disposta*, che però non fugherebbe i dubbi sollevati in ordine alla identificazione dell'autorità autorizzatoria. La generica formulazione inglese, comunque, a giudizio dell'A., consentirebbe e giustificerebbe un'interpretazione non strettamente letterale del testo così come tradotto in lingua italiana nella parte in cui prevede che l'autorizzazione debba essere richiesta all'autorità dello Stato in cui le misure "devono essere eseguite".

Diffusamente, sul problema della traduzione e delle difformità tra le diverse versioni linguistiche dei testi normativi europei, cfr. RINCEANU J., *La traduzione come problema metodologico nell'ambito della comparazione giuridico-penale*, in RUGGIERI F. – RAFARACI T. – DI PAOLO G. – MARCOLINI S. – BELFIORE R. (a cura di), *Processo penale, lingua e Unione Europea*, Padova, 2013, p. 13 e ss. In argomento, sia consentito di rinviare altresì, METTICA V.F., *Processo penale e diritti fondamentali nel contesto plurilinguistico dell'Unione Europea*, in *Cass. pen.*, 2012, n. 5, p. 1953 e ss.

Astrattamente, quindi, parrebbe più rispondente alla reale portata normativa procedere ad un'interpretazione del combinato disposto forse poco innovativa e rispondente ad una logica diversa da quella dell'integrazione, ma indubbiamente più cauta: identificare l'autorità competente a concedere l'autorizzazione all'applicazione della misura nello Stato in cui l'atto investigativo o la misura cautelare deve essere eseguita. Il Pubblico Ministero Europeo, dunque, secondo tale impostazione, potrà agire sulla base dell'autorizzazione concessagli solamente entro i confini dello Stato richiesto, dovendo ottenere una nuova autorizzazione qualora la medesima misura debba essere eseguita anche in un altro Stato ed indirizzandola all'autorità competente secondo le norme di quel Paese.

Tale seconda impostazione, che vedrebbe prevalere la competenza autorizzatoria dell'autorità dello Stato esecutore della misura, se da un lato presenta alcuni lati positivi, come la (relativa) celerità del meccanismo – che si sostanzierebbe nella concessione dell'accesso al fascicolo informatico, ex artt. 22, 23 e 24 della proposta, al Pubblico Ministero delegato dello Stato in cui dovrà svolgersi la misura, che provvederà direttamente alla richiesta di autorizzazione e all'esecuzione della misura stessa –, d'altra parte potrebbe profilare insormontabili problemi connessi all'utilizzabilità in dibattimento delle prove raccolte con tale strumento.

Se è vero, infatti, che all'art. 30 la proposta teorizza un principio *ad hoc* in tema di utilizzabilità in dibattimento delle prove raccolte dal Pubblico Ministero Europeo – sancendo l'obbligo per il Giudice nazionale di merito di ammettere tali prove al processo senza necessità di convalida o di altra operazione giuridica analoga anche qualora il diritto nazionale preveda norme diverse per la raccolta e la presentazione delle prove –, la medesima disposizione normativa introduce contestualmente dei limiti a tale sorta di *superutilizzabilità*. Questi limiti sarebbero da rinvenire nella imparzialità del Giudice stesso, nonché nei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea di Nizza, agli articoli espressamente dedicati al diritto alla difesa e al giusto processo. Non bisogna dimenticare, però, che gli artt. 47 e 48 della Carta di Nizza costituiscono lo *standard minimo* di garanzia previsto per gli accusati, e che gli Stati membri ben possono prevedere nei loro sistemi interni delle regole più garantiste di quelle fissate nella Carta dei diritti fondamentali. Si potrebbe, quindi, concretizzare il rischio di una violazione del principio di uguaglianza tra imputati a processo per reati di

competenza nazionale e imputati di reati di competenza europea; questi ultimi, infatti, potrebbero vedere i propri diritti difensivi ridotti al livello minimo per il solo fatto di essere accusati di un reato lesivo degli interessi finanziari dell'Unione, che gli impedirebbe di far valere le violazioni alla procedura – in tale ipotesi più garantista – prevista nel proprio Paese per il vaglio dei presupposti autorizzativi della misura investigativa del PME, sol perché tale misura, a seguito della cui esecuzione è stata raccolta la prova, andava eseguita in un altro Stato membro.

Non si tralasci inoltre, che il principio del rispetto delle regole processuali dello Stato in cui è incardinata l'indagine è ritenuto dall'art. 11 della proposta di Regolamento un principio fondamentale, principio che, opinando in tale direzione, sarebbe derogato.

Sembra allora che l'unica strada rimasta percorribile per l'interprete sia quella che afferma la necessità di una doppia richiesta di autorizzazione alla misura: una da inoltrare alla autorità competente del Paese in cui è incardinata l'indagine, ai sensi dell'art. 11 della proposta, e una all'autorità del Paese che vedrà eseguire la misura sul proprio territorio, *ex art. 26* della proposta.

È evidente, però, che una simile impostazione, seppur salvaguardando il più possibile la sovranità degli Stati membri e riducendo al minimo potenziali nodi conflittuali tra le diverse normative domestiche, rechi con sé notevoli lungaggini burocratiche, rischiando di fatto di vanificare l'introduzione stessa di un soggetto sovrastatale quale sarebbe il Pubblico Ministero Europeo, costretto ad un *pellegrinaggio* per gli Stati europei al fine di vedersi autorizzare le misure, in una materia, quale quella investigativa penale o relativa all'applicazione di misure cautelari, ove il tempo e la celerità permangono fattori chiave per il successo delle operazioni, e senza voler affrontare le problematiche connesse ad un eventuale contrasto di decisioni.

In conclusione, non sembra possibile addivenire alla quadratura del cerchio in via esegetica, imponendosi invece una più chiara formulazione del dettato normativo, al fine di eliminare ogni dubbio circa la competenza dell'autorità autorizzatoria delle misure cautelari e investigative del PME incidenti sui diritti fondamentali dell'accusato.

Sul versante dell'azione penale, la proposta mantiene il dualismo tra *azione europea* e *giurisdizione nazionale* già teorizzato dal *Corpus Juris* e fatto

proprio dall'art. 86 TFUE: sarà il Pubblico Ministero Europeo, infatti, a detenere il potere di esercizio dell'azione penale, da effettuare dinanzi all'autorità giurisdizionale nazionale dello Stato membro competente.

Ai sensi dell'art. 27, par. 2 e 4 della proposta di Regolamento, il foro di svolgimento del dibattimento e più in generale del processo penale, sarà scelto di concerto tra il Pubblico Ministero Europeo ed il suo delegato titolare del fascicolo sulla base di una serie di diversi criteri: il luogo di commissione del reato o della maggior parte dei reati, il luogo di residenza dell'imputato, il luogo di ubicazione della prova, ovvero il luogo di residenza abituale delle vittime del reato. Il testo della proposta di Regolamento non chiarisce, però, se il citato elenco costituisce una serie di opzioni alternative, ovvero se indichi altresì una scala di priorità.

Viceversa, il potere di inazione del Pubblico Ministero Europeo è disegnato dall'art. 28 della proposta, che distingue le ipotesi di archiviazione obbligatoria da quelle di archiviazione facoltativa. I motivi di archiviazione obbligatoria fanno leva sull'*impossibilità* di esercizio dell'azione penale, ossia sulla morte dell'indagato, sulla non riconducibilità della condotta così come ricostruita a una fattispecie di reato, su casi di immunità o amnistia, ovvero sui vincoli imposti dal principio del *ne bis in idem* internazionale o dallo spirare dei termini prescrizionali. Le ipotesi di archiviazione facoltativa, invece, si sostanziano nella impossibilità di sostenere l'accusa in giudizio a causa di *deficit* probatori, ovvero su ipotesi di derubricazione del fatto di reato, basate sul recepimento della (futura) direttiva PIF nell'ordinamento dello Stato membro ove deve celebrarsi il processo.

L'art. 29 della proposta di Regolamento prevede una ulteriore opzione esercitabile dal Pubblico Ministero Europeo in luogo dell'archiviazione o dell'esercizio dell'azione penale: l'istituto del *compromesso*⁴⁶, con cui la Procura europea propone all'indagato, previo il risarcimento del danno, una sanzione pecuniaria forfetaria, il cui pagamento comporta l'archiviazione definitiva del caso.

Si tratta di un istituto sconosciuto al codice di procedura penale italiano, e che, quindi, dovrà essere introdotto e disciplinato in attuazione della

⁴⁶ La traduzione, ancora una volta, non è delle più felici e sarebbe stato forse preferibile il ricorso al termine *transazione* o, al più, *accordo* per la corretta resa dell'inglese *transaction*.

normativa europea qualora il Regolamento istitutivo dell'EPPO dovesse venire adottato. Il *compromesso*, invero, presenta dei meccanismi parzialmente assimilabili a quelli di un altro istituto domestico⁴⁷, l'*oblazione* disciplinata dagli artt. 162 e 162bis c.p. italiano: anche in questo caso, risarcito il danno e a fronte del pagamento di una sanzione pecuniaria, l'accusato va esente da responsabilità penale. Fondamentali sono però le differenze: anzitutto, il compromesso viene proposto dal Pubblico Ministero Europeo – e non dall'accusato – prima dell'esercizio dell'azione penale ed in alternativa ad essa. Inoltre, la proposta di Regolamento non disciplina né limiti di proposizione del compromesso con riguardo alla gravità del fatto o ad altri criteri, né criteri di determinazione in concreto dell'entità della somma forfetaria.

Per quanto attiene all'eventuale controllo giurisdizionale delle scelte operate dal Pubblico Ministero Europeo in ordine alle ipotesi di mancato esercizio dell'azione penale, l'art. 29, par. 4 della proposta specifica come la procedura di compromesso non sia soggetta a controllo giurisdizionale. Tale precisazione, tuttavia, viene formulata solo con espresso riferimento all'istituto del compromesso. Ne consegue, ad avviso di chi scrive, che, per quanto riguarda l'archiviazione disciplinata dall'art. 28 della proposta, la Commissione non ritiene necessario subordinare la procedura ad un meccanismo di controllo giurisdizionale, né vietarla, limitandosi attraverso il silenzio normativo e la portata integratrice dell'art. 11, par. 3, della proposta, a lasciare alla disciplina domestica degli Stati membri tale scelta.

In altre parole, laddove la Commissione intendeva sottrarre la determinazione del Pubblico Ministero Europeo al controllo giurisdizionale

⁴⁷ Non può essere invece paragonato al patteggiamento, come pure parte della dottrina ha ipotizzato ad una prima lettura della proposta di Regolamento, in quanto l'applicazione della pena su richiesta delle parti disciplinata dall'art. 444 c.p.p. italiano comunque comporta una pronuncia dichiarativa di responsabilità, anche se a condizioni più favorevoli per l'imputato. In altre parole, non è il Pubblico Ministero ad avere potere decisionale sulla concessione del rito premiale, come invece accade con il *compromesso*, bensì il Giudice, che decide sulla congruità della pena.

Altro istituto del diritto processuale penale assimilabile, ma completamente differente per *ratio*, atteso che può essere applicabile solo in ipotesi di reati bagatellari di competenza del giudice di Pace, è l'estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie disciplinata dall'art. 35, D. Lgs. 274/2000. Anche qui, comunque, a differenza del *compromesso*, la conseguenza del risarcimento del danno è l'estinzione del reato decisa da un Giudice, e non il mancato esercizio dell'azione penale.

(nell'ipotesi del compromesso, n.d.r.), la proposta ha esplicitamente escluso questa possibilità. Del resto, il tema della necessità di un meccanismo di controllo sull'inazione degli organi d'accusa a salvaguardia dei diritti delle parti interessate è già stato oggetto della raccomandazione n. 19 adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nel 2000, in cui, dopo aver delineato le due tipologie di controllo astrattamente ipotizzabili, gerarchico e giurisdizionale, si attribuisce una chiara preferenza a quest'ultimo⁴⁸.

5. Le garanzie dell'accusato.

La proposta di Regolamento, infine, dedica alcune disposizioni ai diritti degli indagati e degli imputati.

Anzitutto, quale norma di salvaguardia, l'art. 32, par. 1, prevede il «*pieno rispetto dei diritti degli indagati sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*», in particolare il diritto a un giudice imparziale.

Al successivo paragrafo 2, invece, l'attenzione della Commissione si concentra sui diritti della difesa, da un lato rinviando alle direttive già esistenti e in vigore sul panorama europeo – strumenti adottati nell'ambito della *road map* di Stoccolma⁴⁹ – in particolare con riguardo al *diritto all'interpretazione e alla traduzione*⁵⁰, al *diritto all'informazione e all'accesso alla documentazione relativa all'indagine*⁵¹, al *diritto alla difesa tecnica* e a

⁴⁸ Tale affermazione si inserisce nell'ambito di una più ampia previsione di tutela alle vittime di reato, in cui il Comitato dei Ministri riconosce che la limitazione dell'attenzione su questo tema alle sole vittime "dirette", individuali o collettive, potrebbe implicare discriminazioni. Non tutti i reati, infatti, sono connotati dalla presenza di un soggetto passivo facilmente individuabile: si pensi, ad esempio a reati di corruzione o, più in generale, ai reati lesivi degli interessi dell'Unione Europea. Pertanto, la raccomandazione dell'introduzione di «*procedures for either judicial review – aware that this concept may vary from one Country to another – or for authorizing the parties as defined above to bring private prosecutions*», il cui diritto veniva esteso anche alle «*interested parties of recognised or identifiable state*», cfr. *Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System*, del 6 ottobre 2000, Rec(2000)19, p. 33.

⁴⁹ Cfr. *Risoluzione del Consiglio relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali*, del 30 novembre 2009, poi inserita nel *Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, adottato dal Consiglio europeo nella seduta 10-11 dicembre 2009 per il quadriennio 2010-2014.

⁵⁰ Cfr. *Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali*, 2010/64/UE del 20 ottobre 2010.

⁵¹ Cfr. *Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul diritto all'informazione nei procedimenti penali*, 2012/13/UE del 22 maggio 2012.

*comunicare e informare terzi in caso di detenzione*⁵²; d'altra parte la stessa proposta, agli artt. 33, 34 e 35, indica alcune ulteriori garanzie da riconoscere all'accusato, seppur «conformemente al diritto nazionale»: *il diritto al silenzio, il diritto alla presunzione di innocenza, il diritto al patrocinio a spese dello Stato* per i non abbienti, *il diritto di presentare prove e di chiedere la nomina di esperti e l'audizione di testimoni*⁵³.

La struttura di tale disposizione normativa, però, se a prima vista potrebbe sembrare un passo avanti nella direzione della tutela dei diritti della difesa attiva e passiva dell'accusato, ad una più accurata analisi mostra la debolezza pratica connaturata all'affermazione dei diritti in questione. Da un lato, infatti, per i diritti cui si rinvia alle direttive comunitarie, è lo stesso strumento legislativo europeo adottato a comportare ineluttabilmente il rischio di frammentazione e disomogeneità di tutela, consentendo agli Stati membri margini di manovra anche abbastanza ampi per il proprio recepimento. D'altra parte, subordinare l'esistenza dei diritti specificatamente riconosciuti al rispetto della normativa interna ai singoli Stati membri significa offrirne una tutela più illusoria che reale: in sistemi in cui tali diritti sono riconosciuti e tutelati in maniera insufficiente o parziale, ovvero non lo sono affatto, infatti, la proposta di Regolamento non è in grado di aggiungere nulla alla scarsità di garanzie.

In conclusione, sul punto, dal punto di vista delle garanzie la proposta di Regolamento non sembra fornire una adeguata tutela dei diritti della difesa: a fronte di poteri attribuiti all'organo d'accusa ben delineati e

⁵² Cfr. *Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato di arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari*, 2013/48/UE del 22 ottobre 2013.

⁵³ Si segnalano, per completezza, le proposte di direttiva presentate il 27 novembre 2013 dalla Commissione in materia di riconoscimento dei diritti di difesa, che qualora entrassero in vigore integrerebbero le garanzie previste dall'art. 32 della proposta di Regolamento: *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali*, COM(2013)821/final; *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati in procedimenti penali*, COM(2013)822/final; *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati privati della libertà personale e sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato di arresto europeo*, COM(2013)824/final.

sufficientemente incisivi, i poteri e – soprattutto – i diritti dell'accusato paiono essere appena abbozzati⁵⁴.

⁵⁴ Della stessa opinione, ALLEGREZZA S., *Verso una procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani*, cit., p. 8; LIGETI K. – SIMONATO M., *The European Prosecutor's Office: towards a truly European Prosecution Service?*, cit., p. 20.

CAPITOLO IV

Le indagini europee e il processo penale italiano: le garanzie difensive.

Sommario: 1. *Le problematiche dello status quo.* 1.1. – *Conflitti di giurisdizione.* 1.2. – *La questione della lingua e il diritto alla traduzione degli atti compiuti all'estero.* 1.3. – *Conseguenze della dicotomia penale-amministrativa della natura dei soggetti attivi nella cooperazione investigativa europea.* 1.4. – *Utilizzabilità degli atti investigativi provenienti dall'estero.* 2. – *Scenari futuribili: lo scenario post introduzione dell'EPPO.* 2.1. – *I conflitti di competenza.* 2.2. – *La compatibilità degli strumenti di indagine e la disciplina della prova.* 2.3. – *Le "norme minime comuni": compromesso al ribasso?* 2.4. – *L'esercizio discrezionale dell'azione penale e la violazione dei principi costituzionali.* 2.5. – *Le indagini europee nei confronti di enti e gruppi di società.*

1. Le problematiche dello status quo.

In via di prima approssimazione pare corretto affermare che oggi i rapporti giurisdizionali tra le autorità dei Paesi membri non sono retti solo da strumenti tradizionali, quali convenzioni o trattati bilaterali o plurilaterali, bensì si assiste al lento ma continuo incremento del ruolo e dell'incidenza dell'Unione europea nella sua veste di promotrice di una sempre più stretta cooperazione tra gli Stati anche in materia penale. Con riferimento poi alle azioni comuni, alle decisioni o alle decisioni quadro e successivamente al Trattato di Lisbona alle direttive, la disciplina processuale interna perde il carattere residuale, dal momento che i singoli stati sono obbligati a recepire gli atti europei, trasformandoli in legge ordinaria interna.

In ogni caso, sembra condivisibile sottolineare un dato che connota l'attuale situazione: il settore « ... è in divenire ed è difficile, oggi, tracciare con precisione i confini tra diritto interno e diritto 'comunitario' in materia penale. Ed è ancor più difficile capire quale disciplina debba prevalere nel caso in cui vi sia divergenza tra l'atto europeo e la normativa nazionale, che sia essa frutto di trasposizione diretta ovvero di attuazione 'spontanea'»¹.

¹ ALLEGREZZA S., *Perimetro e limiti dell'indagine. Coordinate metodologiche*, in EAD. – F. NICOLICCHIA, *L'acquisizione della prova all'estero e i profili transnazionali*, in Canzio G. –

L'affresco che comunque si cercherà di tracciare di seguito sarà comunque volto a esaminare le tessere che compongono il mosaico della cooperazione investigativa europea per verificarne la compatibilità con l'ordito del sistema processuale interno.

1.1. Conflitti di giurisdizione.

Uno degli aspetti più delicati, che coinvolge la circolazione investigativa, sembra essere rappresentato dalla definizione delle regole dirette ad evitare i possibili contrasti di giurisdizione².

In particolare, seppur la parallela celebrazione di più procedimenti *in idem* nei confronti della stessa persona è un tema che fatica a trovare spazio nel catalogo delle tematiche da considerarsi fondamentali per la definizione di un processo penale giusto e moderno³, deve essere ricordato che lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia si prefigge comunque lo scopo di realizzare tale ideale con la previsione della regola secondo la quale nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva, giusto il disposto degli artt. 54 – 58 della Convenzione di Schengen⁴.

CERQUA L.D. – LUPARIA L. (a cura di), *Diritto penale delle società*, Tomo II, Padova, 2014, p. 1251.

² Sulla materia della prevenzione e soluzione dei conflitti di giurisdizione, si veda l'allegato IV al Rapporto annuale di Eurojust consultabile in www.eurojust.europa.eu. Inoltre, in generale, PISANI M., "Ne bis in idem" e cooperazione giudiziaria europea, in *Nuovi temi e casi di procedura penale internazionale*, Milano, 2007, p. 354 e ss.; PISANI M., *Gli accertamenti penali concorrenti, nazionali ed internazionali, e il principio del "ne bis in idem"*, ivi, p. 370 e ss.; RAFARACI T., *Procedural safeguards and the principle of ne bis in idem in the European Union*, in BASSIOUNI – MILITELLO – SATZGER (a cura di), *European cooperation in penal matters: issues and perspectives*, Padova, 2008, p. 363 e ss.; DE AMICIS G., *Ne bis in idem, giurisdizioni concorrenti e divieto di azioni multiple nell'U.E.: il ruolo dell'Eurojust*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2006, p. 1179 e ss.; DI BITONTO M., *La composizione dei conflitti di giurisdizione in seno ad Eurojust*, in *Cass. Pen.*, 2010, p. 2896 e ss..

³ In questo senso, LUPÁRIA L., *La litispendenza internazionale. Tra ne bis in idem europeo e processo penale italiano*, Milano, 2012, p. 29 ss., il quale sottolinea come la lesione dei diritti fondamentali dell'accusato nell'ipotesi di concorso di procedimenti sia una prospettiva marginale rispetto al dibattito scientifico nazionale.

⁴ In argomento nella prospettiva comparata, senza pretesa di completezza, GALANTINI N., *Il principio del «ne bis in idem» internazionale nel processo penale*, Milano, 1984; AMALFITANO C., *Dal ne bis in idem internazionale al ne bis in idem europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2002, p. 923 ss.; SELVAGGI E., *Il principio del ne bis in idem in ambito europeo (Unione europea)*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 1692 ss.; GALANTINI N., *Una nuova dimensione per il ne bis in idem internazionale*, in *Cass. pen.*, 2004, p. 3479 ss.; EAD., *Evoluzione del principio del ne bis in idem europeo tra norme convenzionali e norme interne di attuazione*, in *Dir. pen.*

A tale riguardo deve essere però rilevato che il divieto di procedere *in idem* nei confronti di una stessa persona, pur conosciuto dalle legislazioni nazionali degli Stati membri, non ha invece goduto in passato di particolare rilevanza nella realtà comunitaria, in ragione della consuetudine internazionale di segno opposto, secondo cui la sentenza penale pronunciata in un Paese membro non costituisce una preclusione a procedere in un altro Stato. A ciò si aggiunga che il divieto di un nuovo giudizio *in idem*, non ha trovato riconoscimento nelle Carte fondamentali: l'art. 14, comma 7, del Patto internazionale sui diritti civili e politici e l'art. 4, comma 1, del Protocollo n. 7 alla CEDU riconoscono infatti l'istituto solamente dal punto di vista della legislazione interna, senza prevedere invece la possibilità di estendere il diritto a non essere giudicato per il medesimo fatto in ambito comunitario.

proc., 2005, p. 1567 ss.; PISANI M., *Il ne bis in idem internazionale e il processo penale italiano*, in AA.VV., *Studi di diritto processuale civile in onore di Giuseppe Tarzia*, I, Milano, 2005, p. 553 ss.; ASTARITA S., *Ne bis in idem tra rimedi sanzionatori interni e spirito europeo*, in Gaito A. (a cura di), *Procedura penale e garanzie europee*, Torino, 2006, p. 145 ss.; DE AMICIS G., *Osservazioni in tema di ne bis in idem europeo*, in *Cass. pen.*, 2006, p. 989 ss.; MANGIARACINA M., *Verso l'affermazione del ne bis in idem nello "spazio giudiziario europeo"*, in *Leg. pen.*, 2006, p. 640 ss.; CORDÍ L., *Il principio del ne bis in idem nella dimensione internazionale: profili generali e prospettive di valorizzazione nello spazio europeo di sicurezza, libertà e giustizia*, in *Ind. pen.*, 2007, p. 761 ss.; PIATTOLI B., *Ne bis in idem europeo*, in *Cass. pen.*, 2007, p. 2642 ss.; PISANI M., *Ne bis in idem e cooperazione giudiziaria europea*, in Id., *Nuovi temi e casi di procedura penale internazionale*, Milano, 2007, p. 354 ss.; RAFARACI T., *Ne bis in idem e conflitti di giurisdizione in materia penale nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, p. 621 ss.; BUZZELLI S., *Processo penale europeo*, in *Enc. dir., Annali*, Vol. II, tomo I, 2008, p. 701 ss.; CALÓ R., *Ne bis in idem: l'art. 54 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen tra garanzia dei diritti dell'uomo ed istanze di sovranità nazionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, p. 1120 ss.; ZANETTI E., *Efficacia extraterritoriale del giudicato*, in *Enc. dir., Annali*, Vol. II, tomo 1, 2008, p. 192 ss.; DEL VESCOVO, D., *Il principio del ne bis in idem nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea*, in *Dir. pen. e proc.*, 2009, p. 1413 ss.; E. SELVAGGI, *Questioni ancora aperte in tema di ne bis in idem comunitario*, in *Cass. pen.*, 2009, p. 1283 ss.; DI BITONTO M.L., *Eurojust e i conflitti di giurisdizione*, in Filippi L. – Gualtieri P. – Moscarini P. – Scalfati A. (a cura di), *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*, Padova, 2010, p. 31 ss.; GALANTINI N., *Il ne bis in idem nello spazio giudiziario europeo: traguardi e prospettive*, in www.penalecontemporaneo.it; MANACORDA S., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e CEDU: una nuova topografia delle garanzie penalistiche in Europa?*, in Manes V. – Zagrebelsky V. (a cura di), *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo nell'ordinamento penale italiano*, Milano, 2011, p. 147 ss.; LUPÁRIA L., *La litispendenza internazionale*, cit., p. 5 ss.; BUZZELLI S., *Procedimenti paralleli, spazio di giustizia, Unione europea: il contesto normativo e gli aspetti problematici*, in www.archiviopenale.it; CERQUA F., *Un passo ulteriore verso l'affermazione del ne bis in idem europeo*, in *Corr. Merito*, 2012, p. 600 ss.; VOZZA D., *I confini applicativi del principio del ne bis in idem interno in materia penale: un recente contributo della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in www.penalecontemporaneo.it.

D'altra parte, le istituzioni europee per lungo tempo non si sono occupate della predisposizione di adeguati meccanismi per la soluzione di conflitti di giurisdizione e per il riconoscimento di efficacia preclusiva nel territorio dell'Unione per una decisione emessa in uno Stato membro.

Il primo esplicito riconoscimento in ambito europeo del divieto di un doppio giudizio, previsto in precedenza nella Convenzione dell'Aja del 28 maggio 1970 sulla validità internazionale in ambito europeo dei giudizi repressivi⁵, è contenuto nella Convenzione tra gli Stati membri delle Comunità europee relativa al *ne bis in ide*, firmata a Bruxelles nel 1987 e ratificata dall'Italia con la l. 16 ottobre 1989, n. 350. Le disposizioni della convenzione sono state successivamente riprodotte nel Titolo III, Capitolo 3 "applicazione del principio del *ne bis in idem*", della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAAS), adottata il 19 giugno 1990 e resa esecutiva in Italia con la l. 30 settembre 1993, n. 388⁶. In effetti, come chiarito dalla Corte di Giustizia nel suo primo rinvio pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 54 CAAS, il principio del *ne bis in idem* rappresenta un corollario della libertà di circolazione, considerata nella sua componente negativa: il divieto di un giudizio parallelo ha lo scopo di evitare al cittadino comunitario le conseguenze sfavorevoli derivanti dalla sottoposizione ad un procedimento penale per i medesimi fatti sul territorio di più Stati membri⁷. Il meccanismo

⁵ La convenzione è stata ratificata dal nostro Paese con la l. 16 maggio 1977, n. 305, tuttavia lo strumento di ratifica non è stato depositato, con la conseguenza che la Convenzione non è vigente nell'ordinamento italiano; sul punto DE AMICIS G., *Il principio del ne bis in idem europeo nel contesto della cooperazione giudiziaria: primi orientamenti della Corte di Giustizia*, in *Giur. Merito*, 2009, p. 3179, in particolare nota 8.

⁶ E' stato attentamente osservato da SELVAGGI E., *La procedura giudiziaria che estingue l'azione penale esclude il nuovo giudizio in un altro Stato europeo*, in *Guida dir.*, 2006, n. 9, p. 108, che il sintagma "sentenza definitiva" della versione italiana risulta tradotta in modo diverso nelle lingue degli altri Stati membri: l'espressione francese "*définitive ment jugée*", quella inglese "*finally disposed*", quella tedesca "*rechtskraftig abgeurteilt*", nonché quella olandese "*ohherroepelijk vonnis*" rilevano che, ai fini del divieto del doppio giudizio nello spazio europeo, il provvedimento finale non deve necessariamente avere la forma della sentenza.

⁷ Corte Giustizia, 11 febbraio 2003, C-187/01 e C-385/01, Gözütok e Brügger. In argomento, tra gli altri, CALIGIURI A., *L'applicazione del principio del ne bis in idem in diritto comunitario: a margine della sentenza Gotuzok e Brugge*, in *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 2003, p. 876 ss.; BAZZOCCHI V., *Ancora sui casi Gözütok e Brügger: la Corte di Giustizia ed il principio del ne bis in idem*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 169 ss.; RAFARACI T., *Ne bis in idem e conflitti di giurisdizione in materia penale nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea*, cit., p. 621 ss.; CALÓ R., *Ne bis in idem: l'art. 54 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen tra garanzia dei diritti dell'uomo ed istanze di sovranità nazionale*, cit., p. 1120 ss.

convenzionale relativo al divieto di un doppio giudizio per i medesimi fatti è stato quindi inserito nel sistema comunitario per effetto di un apposito Protocollo al Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, che ha autorizzato tredici stati membri, tra cui il nostro Paese, ad instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel campo di applicazione dell'*acquis* di Schengen.

Il principio del *ne bis in idem* è stato successivamente riconosciuto ed esteso all'intera area comunitaria dall'art. 50 della Carta dei diritti dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000 (c.d. Carta di Nizza), appositamente rubricato "diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato", secondo cui «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». L'art. 50 della Carta di Nizza è peraltro richiamato dall'art. 6, par. 1, del Trattato di Lisbona, secondo cui i diritti, le libertà ed i principi ivi sanciti hanno lo stesso valore giuridico dei Trattati, con la conseguenza che attraverso il meccanismo del rinvio il *ne bis in idem* può essere considerato come un principio diritto comunitario.

Nella prospettiva di mettere a fuoco l'emersione in ambito comunitario del divieto dello stesso giudizio nei confronti della stessa persona occorre altresì rilevare che l'art. 31, par. 1 *lett. d*), T.U.E., prescrive che l'Unione è competente ad adottare tutte le misure necessarie per «prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione tra gli Stati membri».

Si tratta ora di comprendere se il problema dei processi paralleli possa essere superato invocando il divieto di *bis in idem*, ovvero se sia necessario prevedere appositi modelli operativi diretti a impedire la proliferazione di procedimenti penali per i medesimi fatti nei confronti della stessa persona all'interno dell'Unione.

A ben vedere la previsione di precisi congegni normativi potrebbe consentire di superare ogni forma di incertezza legata alla eventuale instaurazione di procedimenti paralleli⁸. In questo senso deve essere letto il Libro Verde sui

⁸ In questo senso, BUZZELLI S., *Processo penale europeo*, cit., p. 715, secondo cui, per escludere l'instaurazione dei procedimenti paralleli, non sarebbe sufficiente invocare il principio del *ne bis in idem*, che talvolta può portare a risultati casuali, persino arbitrari, bensì sarebbe necessario introdurre un meccanismo preventivo, funzionale ad assegnare le cause, tramite una sequenza scandita in tre fasi: la prima di individuazione e informazione delle parti interessate, la seconda di consultazione/discussione e la terza di composizione di conflitti/mediazione.

conflitti di giurisdizione e sul *ne bis in idem* dei procedimenti penali, presentato dalla Commissione il 23 dicembre 2005⁹. Nel lavoro della Commissione viene infatti sottolineato che in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia sviluppato sembra opportuno evitare l'instaurazione di plurimi procedimenti sugli stessi fatti, con la conseguenza che appare necessario introdurre un meccanismo di soluzione dei conflitti positivi di giurisdizione, che consenta di evitare il verificarsi di giudicati sui medesimi fatti.

Le conclusioni del Libro Verde sulla necessità di introdurre strumenti diretti ad evitare il fenomeno dei procedimenti paralleli all'interno dell'Unione sono state successivamente recepite dalla Decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio d'Europa del 30 novembre 2009 sulla prevenzione e la soluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali.

La decisione quadro in esame ha infatti lo scopo di migliorare la cooperazione giudiziaria fra i Paesi dell'Unione europea in modo da evitare il proliferare di inutili procedimenti penali paralleli, riguardanti gli stessi fatti e la stessa persona. Più precisamente, secondo la procedura delineata dalla Direttiva, quando l'autorità competente di un Paese dell'Unione ha fondati motivi di ritenere che si stia introducendo ovvero si sia proseguendo un procedimento parallelo con un altro Paese membro, deve cercare conferma dell'esistenza del procedimento "parallelo" da parte delle autorità competenti di quel Paese. L'autorità contattata deve quindi rispondere senza indugio, entro il termine stabilito dall'autorità richiedente.

Con la richiesta di procedimento deve essere fornita almeno una delle seguenti informazioni:

- indicazione dell'autorità competente;
- descrizione dei fatti e delle circostanze oggetto del procedimento penale;
- tutti gli elementi rilevanti in merito all'identità dell'indagato o imputato e, se del caso, in merito alle vittime;

⁹ Il Libro Verde sui conflitti di giurisdizione e sul *ne bis in idem* nei procedimenti penali del 23 dicembre 2005, COM (2005) 696 def., è consultabile in http://eurlex.europa.eu/LexUniServ/site/it/com/2005/com2005_0696it01.

- la fase in cui si trova il procedimento penale;
- se del caso, informazioni in merito alla pena detentiva preventiva o custodia cautelare cui è sottoposto l'indagato o imputato.

L'autorità richiesta nella sua risposta deve indicare se è in corso o si è svolto un procedimento penale per alcuni o tutti i medesimi fatti oggetto del procedimento penale nel Paese dell'autorità richiedente. In tale ipotesi, anche l'autorità richiesta deve fornire i propri estremi identificativi e deve indicare la fase in cui si trova il procedimento o la natura della decisione finale.

Quando è accertata l'esistenza di procedimenti paralleli tra più Stati membri, le autorità interessate avviano consultazioni dirette al fine di pervenire ad un consenso su una soluzione efficace, diretta ad evitare le conseguenze negative per il soggetto accusato derivanti dalla partecipazione a più procedimenti *in idem*. Da tale consultazione può derivare la concentrazione dei procedimenti in un unico Paese dell'Unione.

Quando le autorità interessate avviano consultazioni dirette devono prendere in considerazione tutti i fatti e il merito del caso e tutti gli ulteriori fattori rilevanti. Se non si trova una soluzione, la questione viene sottoposta, se del caso, a Eurojust, a condizione che rientri nella sua competenza.

Il congegno previsto dalla decisione, tuttavia, non ha avuto ancora attuazione dal momento che, come registrato con preoccupazione dalla Commissione nella *Relazione* sul recepimento della decisione quadro¹⁰, solo 15 Paesi dell'Unione hanno attuato con le proprie leggi nazionali le previsioni della decisione quadro.

Secondo quanto previsto dalla Commissione, tuttavia, la decisione quadro rappresenta «il primo passo importante nel diritto dell'Unione europea in materia di prevenzione dei conflitti di giurisdizione. Nell'ambito dell'internazionalizzazione del reato all'interno dell'Unione europea, tale misura fornisce un valore aggiunto migliorando il corretto funzionamento

¹⁰ La *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'attuazione negli Stati membri della decisione quadro 2009/948/GAI, del 30 novembre 2009, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali*, è consultabile in http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:442034a1-ebo2-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0015.01/DOC_1&format=PDF.

dello spazio europeo di giustizia. Essa contribuisce pertanto anche all'amministrazione efficiente della giustizia penale negli Stati membri»¹¹.

Per quanto attiene, infine, alla situazione del nostro Paese, che non ha ancora dato attuazione alla decisione quadro, deve essere osservato che non sembrano sorgere particolari problemi qualora si dovesse accertare che l'autorità giudiziaria di un altro Stato membro già procede nei confronti di una persona sottoposta alle indagini o imputata per il medesimo fatto dinanzi all'autorità nazionale. La fisionomia multilivello che connota il nostro sistema normativo, in cui concorrono sia fonti interne sia fonti sovranazionali, «impone ormai di aggiornare la lettura dell'art. 112 Cost., in modo tale da offrire un'interpretazione dell'obbligo di agire incombente sul pubblico ministero che tenga conto delle esigenze di cooperazione internazionale e, soprattutto, del mutuo o reciproco riconoscimento in ambito europeo. Il principio di obbligatorietà dell'azione penale deve conformarsi ad un sistema di giustizia penale che ormai comprende anche gli ordinamenti di altri Paesi membri dell'Unione europea, e ciò legittima l'autorità giudiziaria nazionale a rinunciare di esercitare la propria giurisdizione in relazione ad un fatto oggetto di un procedimento penale pendente dinanzi ad altro giudice europeo»¹².

D'altra parte, anche la giurisprudenza di legittimità ha confermato tali conclusioni, precisando che la regola del *ne bis in idem*, espressamente sancita a livello interno dall'art. 649 c.p.p., costituisce «l'espressione di un principio più ampio che, anche in assenza di una sentenza irrevocabile, rende la duplicazione dello stesso processo incompatibile con le strutture fondanti dell'ordinamento processuale e ne permette la rimozione con l'impiego di rimedi enucleabili dal sistema»¹³. Alla luce di tali osservazioni sembra dunque

¹¹ *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'attuazione negli Stati membri della decisione quadro 2009/948/GAI, del 30 novembre 2009, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali*, cit., p. 3.

¹² DI BITONTO M.L., *Eurojust e i conflitti di giurisdizione*, cit., p. 41.

¹³ Cass. pen., sez. un., 28 giugno 2005, Donati e altro, in *Cass. pen.*, 2006, p. 28 ss. Per un commento a tale pronuncia, LEO G., *Ne bis in idem e principio di preclusione nel processo penale*, in *Corr. merito*, 2006, p. 239 ss.; TROISI P., *La nozione giurisprudenziale di litispendenza penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2006, p. 716; VELANI L.G., *Divieto di un secondo giudizio per il medesimo fatto e contro il medesimo soggetto: azione penale improcedibile per mancanza di irrevocabilità*, in *Ind. pen.*, 2006, p. 735 ss.; ZUMBO S., *Duplicazione di procedimento e ne bis in idem*, in *Giust. pen.*, 2007, III, c. 193 ss.; nonché LUPÁRIA L., *La*

corretto ritenere che non può essere nuovamente promossa l'azione penale per un fatto e contro una persona per i quali un processo sia già pendente – anche se in fase o grado diversi – nella stessa sede giudiziaria e su iniziativa del medesimo ufficio del pubblico ministero, poiché in questo caso la non procedibilità dell'azione consegue alla preclusione derivante dalla consumazione del potere già esercitato dal pubblico ministero.

Di conseguenza, anche al fine di ricostruire la disciplina processuale penale in funzione dell'effettiva realizzazione dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, sembra plausibile sostenere, per dare concreta attuazione al principio del *ne bis in idem*, che «occorre ricomprendere nella nozione di superfluità del processo che giustifica il provvedimento di archiviazione o l'emissione di una sentenza di non luogo a procedere o della sentenza dibattimentale d'improcedibilità anche il caso in cui in relazione al medesimo fatto ed alla medesima persona si stia svolgendo un procedimento dinanzi ad altra autorità giudiziaria europea.

Del resto, se il mutuo riconoscimento costituisce il fondamento dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, a causa della fiducia reciproca nei confronti dei rispettivi sistemi di giustizia penale che contrassegna le relazioni tra i Paesi membri dell'Unione Europea, non v'è ragione di attendere che il divieto di procedere sia conseguenza dell'avvenuto riconoscimento della sentenza straniera da parte della Corte d'appello»¹⁴.

1.2. La questione della lingua e il diritto alla traduzione degli atti compiuti all'estero.

La questione delle differenze linguistiche presenta innumerevoli ricadute e crea diversi ostacoli problematici nell'ambito della cooperazione europea in materia penale, che possono classificarsi in due differenti macroaree: la prima afferente al tema dell'*autonomia del linguaggio* in ambito europeo, e la seconda relativa al diritto dell'accusato alla traduzione degli atti compiuti all'estero in una lingua a lui comprensibile.

Per quanto attiene all'*autonomia del linguaggio*, con tale espressione la dottrina intende riferirsi al fatto che un medesimo lemma, che utilizzato nell'ordinamento italiano assume un particolare significato tecnico, potrebbe

litispendenza internazionale. Tra ne bis in idem europeo e processo penale italiano, cit., p. 34 ss.

¹⁴ DI BITONTO M.L., *Eurojust e i conflitti di giurisdizione*, cit., p. 42.

avere un significato differente se utilizzato in ambito europeo. Tali ambiguità comportano un certo numero di conseguenze concrete se solo si pensi alla necessità per il giudice e per gli operatori in generale di applicare correttamente il significato delle fonti legislative europee – anche direttamente applicabili negli ordinamenti nazionali – con riferimento ai casi che si presentino di volta in volta nella prassi giudiziaria.

Le principali ambiguità terminologiche del linguaggio tecnico giuridico si riferiscono in particolare alle espressioni quali *accusato*, *accusa* e *testimone*.

In particolare, nel sistema italiano con *accusato* si intende l'*imputato*, colui nei confronti del quale è già stata esercitata l'azione penale. Fino a tale momento, infatti, si parla di *indiziato* o *indagato*, eventualmente di *gravemente indiziato* qualora la persona sia sottoposta ad una misura cautelare.

Per il diritto penale europeo e per la Corte dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo, invece, si parla tecnicamente di *accusato* «*dal momento in cui i sospetti hanno ripercussioni sulla vita privata dell'individuo*»¹⁵. Stando a tale definizione, dunque, non appare corretta neppure la tradizionale interpretazione che ritiene il termine europeo *accusato* comprensivo dei nostri domestici concetti di *indagato* e *imputato*, in quanto sfuggirebbe al significato tecnico del lemma europeo l'indagato che ancora non sa di essere tale. Così argomentando, l'*accusato* per il diritto penale europeo è la persona indagata che abbia ricevuto l'informazione di garanzia, ovvero qualunque altra comunicazione o informativa che lo renda edotto della sua qualità di persona sottoposta ad indagine, ricomprendendovi ovviamente anche gli atti assistiti, quali lo svolgimento di un interrogatorio o di una perquisizione. Conseguentemente, non siamo di fronte ad una definizione generale, ma la condizione di *accused* deve essere valutata concretamente caso per caso.

Individuare il momento esatto in cui, ai sensi del diritto penale europeo, la persona assume la qualità di *accusato* diviene fondamentale per l'applicazione e la verifica del rispetto delle garanzie assicurate dal diritto europeo all'accusato stesso, ad esempio la valutazione della ragionevole durata del processo, che viene quindi calcolata a partire dalla data in cui la persona sottoposta a procedimento ha avuto cognizione del suo *status*, e non

¹⁵ Cfr. Sentenza Corte EDU nel caso *Eckle vs. Germania*, 1982.

dal momento dell'iscrizione del suo nominativo nel registro di cui all'art. 335 c.p.p.

Analoga ambiguità terminologica tra diritto processuale penale italiano e diritto europeo si rinviene nella resa del concetto di *accusa penale sostanziale*. Come nel caso della classificazione delle sanzioni, in cui la Corte di Strasburgo afferma come per il diritto europeo siano irrilevanti le etichette attribuite dal diritto nazionale alla tipologia, ma debba analizzarsi la reale portata invasiva delle sanzioni stesse perché si caratterizzino come penali, a prescindere dalla connotazione data dallo Stato membro, così anche per la qualificazione penale o meno delle inchieste si deve avere riferimento all'effettivo contenuto e non all'organo che le conduce. Il concetto di *accusa*, infatti, «*costituisce una nozione sostanziale e non meramente formale*»¹⁶.

Il fine perseguito dalla Corte di Strasburgo è quello di evitare l'indebita sottrazione al rispetto delle regole sul giusto processo penale di tutte quelle procedure apparentemente non di natura penale, ma in cui effettivamente si ha un utilizzo probatorio delle fonti raccolte al fine di affermare la responsabilità di un soggetto per la commissione di un reato – anche se a fini disciplinari – qualora tale conclusione possa fungere da prova in un eventuale futuro procedimento.

Naturalmente, anche in questo caso, la valutazione della natura penale o meno del procedimento è da effettuare caso per caso secondo la *logica del terzo incluso*, o *logica Fuzzy*, o *logica Floue*: non è possibile sostenere a priori che tutti i procedimenti disciplinari o nel corso dei quali emergano indizi di reità nella condotta della persona sottoposta a tale procedura siano da considerarsi procedimenti ove sia sostenuta una accusa sostanzialmente penale¹⁷, a meno che non si versi in ipotesi di *ne bis in idem*, tortura o pena di morte.

¹⁶ Cfr. Sentenza Corte EDU del 26 marzo 1982, nel caso *Adolf vs. Austria*.

¹⁷ Esempio paradigmatico per una più agevole comprensione della logica del terzo incluso applicata dalla Corte EDU di Strasburgo può individuarsi nel noto caso *Montera vs. Italia* del 9 luglio 2002, ove si assumeva da parte del dott. Montera, ricorrente, che la commissione parlamentare di inchiesta aperta sul suo conto fosse da considerare un processo sostanzialmente penale. L'inchiesta della commissione parlamentare era conseguente a diverse relazioni parlamentari dalle quali sembrava emergere l'affiliazione del magistrato Montera – già oggetto di numerosi processi e diversi provvedimenti in sede disciplinare – ad un clan mafioso calabrese. Il dott. Montera aveva reiteratamente richiesto di essere ascoltato

Assai differente dalla concezione fatta propria dall'ordinamento italiano è anche la definizione europea di *testimone*, concetto che diviene assai elastico nell'interpretazione datane dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Ai sensi del diritto penale europeo, infatti, per testimone si intende qualunque dichiarante disponga di informazioni riguardanti i fatti oggetto di un processo penale¹⁸. In tale ottica, può essere testimone, quindi, non solo la persona informata sui fatti, ma anche l'anonimo, l'imputato in procedimento connesso ex art. 210 c.p.p., il testimone ex art. 197bis c.p.p., o anche colui che ha reso dichiarazioni solo nella fase pre-dibattimentale, le cui dichiarazioni sono riportate in forma di testimonianza indiretta dinanzi al Giudice dibattimentale da un ufficiale di polizia che le introduca ex art. 195 c.p.p.

In altre parole, è sufficiente che le relative dichiarazioni siano presenti nel fascicolo processuale, che rientrino nel paniere probatorio, siano conosciute dal Giudice o da lui utilizzate, per far assurgere al rango di testimone una fonte dichiarativa, ricomprendendovi, quindi, anche i c.d. *testimoni esperti*, ossia periti, consulenti, interpreti, *etc.*

La questione delle differenze linguistiche, però, come anticipato, oltre alla problematica dell'autonomia del linguaggio, attiene anche alle *garanzie linguistiche* nel processo penale.

Proprio al fine di garantire il diritto alla traduzione degli atti compiuti all'estero in una lingua a lui comprensibile, il 20 ottobre 2010 è stata adottata

dalla commissione parlamentare di inchiesta per esporre le proprie difese, ma la commissione non aveva mai concesso un suo intervento diretto. A seguito di tali continui rigetti da parte della commissione, il dott. Montera aveva proposto ricorso alla Corte dei Diritti dell'Uomo assumendo che fosse stata elevata nei suoi confronti una accusa sostanzialmente penale e che, non consentendogli di difendersi direttamente sul punto, fosse stato violato il suo diritto di difesa così come sancito dall'art. 6 CEDU. In questo particolare caso, la Corte europea accoglie la posizione dell'Italia, osservando che non vi era stato alcun utilizzo probatorio delle relazioni parlamentari, né delle lettere del dott. Montera, non si erano formalizzate considerazioni precise in ordine alla presunta colpevolezza del magistrato, e neppure si era pervenuti a conclusioni o affermazioni successivamente utilizzate per successivi procedimenti penali o – comunque – cui erano conseguite sanzioni tali da essere ritenute penali ai sensi del diritto europeo. Non si tratta, comunque, di una presa di posizione netta da parte della Corte di Strasburgo, che lascia aperta la possibilità di considerare Corte penale anche una commissione parlamentare di inchiesta, qualora però dal procedimento discendano differenti e ulteriori conseguenze.

¹⁸ Cfr. Sentenza Corte EDU, 22 aprile 1992, nel caso *Vidal vs. Belgio*.

la direttiva 2010/64/UE¹⁹ del Parlamento Europeo e del Consiglio, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali. Tale direttiva persegue l'obiettivo dell'attuazione di quanto previsto nella Risoluzione del Consiglio del 30 novembre 2009, che conteneva una *roadmap* per l'elaborazione di regole precise in materia di rafforzamento dei diritti procedurali di indagati e imputati in procedimenti penali²⁰.

In particolare, tale direttiva specifica un quadro di indicazioni concrete che dovranno essere trasfuse negli ordinamenti nazionali. Innanzi tutto sono specificati i requisiti di accesso al diritto di assistenza linguistica, ed il conseguente dovere posto in capo alle autorità competenti di verificare se gli indagati e imputati parlino e comprendano la lingua del procedimento penale nazionale. L'obbligo di attivazione per il reperimento di un interprete-traduttore che assista l'accusato nel procedimento penale, quindi, passa da onere dell'accusato stesso a preciso dovere dell'autorità giudiziaria, che deve garantire altresì l'adeguatezza e la gratuità dell'interpretazione e della traduzione, oltre alla tempestività dell'attivazione dell'assistenza linguistica.

L'escursione temporale del diritto all'intervento dell'interprete-traduttore deve poi essere estesa all'intero procedimento, sin dal primo momento e anche con riguardo alle comunicazioni tra accusato e il proprio difensore: l'indagato e l'imputato, infatti, debbono essere posti nella condizione di poter spiegare al difensore la propria versione dei fatti, segnalare eventuali questioni su cui fosse in disaccordo e far conoscere circostanze eventualmente utili alla predisposizione della strategia difensiva.

¹⁹ In *GUUE*, n. L 280/1, del 26 ottobre 2010, recepita dall'ordinamento italiano mediante il D. Lgs. di attuazione n. 32 del 4 marzo 2014.

²⁰ Tale documento ha previsto l'elaborazione di cinque direttive in materia di garanzie processuali:

- a) Diritto alla traduzione e all'interpretazione, normato dalla ricordata direttiva 2010/64/UE;
- b) Diritto a informazioni relative ai diritti e all'accusa, normato dalla direttiva 2012/13/UE;
- c) Diritto alla consulenza legale e all'assistenza legale gratuita prima e durante il processo;
- d) Diritto alla comunicazione con i familiari, datori di lavoro e autorità consolari, unitamente al diritto precedente normato dalla direttiva 2013/48/UE;
- e) Garanzie speciali per indagati e imputati vulnerabili.

Solo in seguito è stata aggiunta la sesta misura da porsi a garanzia dei diritti processuali di indagati e imputati:

- f) Libro verde sulla detenzione preventiva.

La traduzione e l'interpretazione devono inoltre essere garantite all'accusato nella propria lingua madre o, in alternativa, in una lingua che l'indagato o l'imputato parla o comprende.

Il diritto nazionale, inoltre, deve garantire la possibilità di controllo della adeguatezza della interpretazione e/o traduzione, prevedendo un conseguente diritto ad impugnare la decisione che dichiara superflua l'assistenza linguistica per indagati, imputati o persone soggette a mandato di arresto europeo.

Ulteriore problematica attiene alla tipologia degli atti che devono essere tradotti all'accusato: sicuramente, infatti, la garanzia dell'equità del procedimento impone che siano oggetto di traduzione e interpretazione i documenti e gli atti fondamentali, perlomeno nelle loro parti rilevanti. Tenuto conto dell'ineliminabile margine discrezionale lasciato agli Stati nell'enumerazione degli atti e dei documenti considerati fondamentali, il considerando n. 30 della citata direttiva 2010/64/UE fornisce un catalogo minimo dei documenti di cui deve sempre essere garantita la traduzione a beneficio di indagati o imputati: ci si riferisce alle decisioni limitative della libertà personale del soggetto accusato, agli atti contenenti i capi di imputazione e alle sentenze. Naturalmente, gli Stati sono liberi di integrare tale catalogo di atti fondamentali, inserendone di ulteriori.

Ebbene, non sembra a chi scrive che tale elenco sia sufficiente a garantire i diritti difensivi dell'accusato, che ben potrebbe vedersi tradotta la sola parte di atto ritenuta *rilevante*, magari quella relativa al dispositivo, senza una traduzione delle motivazioni che hanno portato il Giudice ad adottare la decisione che gli è comunicata, con un *vulnus* delle garanzie difensive assai evidente.

Non solo, sembrano rimanere del tutto escluse dal catalogo degli *atti e documenti fondamentali* di cui è necessaria la traduzione le ordinanze applicative di misure cautelari reali, le quali – pur senza incidere sulla libertà personale del soggetto in senso stretto – sicuramente possono avere conseguenze assai gravi, come il sostanziale blocco di tutti i beni di proprietà dell'accusato.

La necessaria traduzione o interpretazione della comunicazione all'accusato dei propri diritti, pur non essendo inserita nell'elenco dei documenti

fondamentali fornita dalla direttiva 2010/64/UE, dovrebbe però essere garantita dalla successiva direttiva 2012/13/UE²¹, che richiede che le autorità competenti informino prontamente gli indagati o gli imputati, oralmente o per iscritto, sui diritti essenziali per la salvaguardia dell'equità del procedimento al più tardi anteriormente al primo interrogatorio degli accusati da parte della polizia o di altra autorità competente. Tale comunicazione – di cui come detto dovrebbe essere garantita la traduzione e la interpretazione in una lingua comprensibile all'accusato – deve essere redatta in modo facilmente comprensibile al fine di assistere le persone interessate nella comprensione dei propri diritti, e deve contenere le informazioni di base concernenti il diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine, il diritto all'assistenza medica d'urgenza, il diritto ad informare le autorità consolari e un'altra persona, la possibilità di contestare l'illegittimità dell'arresto, di ottenere un riesame della detenzione, ovvero di richiedere la libertà provvisoria, quando e nel caso in cui tale diritto sia previsto dalla normativa nazionale²².

La direttiva del 2012, inoltre, prevede che nella citata comunicazione sia espressamente indicato anche il diritto dell'accusato ad essere assistito gratuitamente da un'interprete se non parla o non capisce la lingua parlata dalla polizia o dalle altre autorità competenti²³.

In altri termini, ai sensi del diritto processuale penale europeo, il diritto all'assistenza linguistica sorge al primo contatto tra persona interessata ed autorità, appena si verifica la cognizione della non conoscenza della lingua: prima ancora, cioè, che si concretizzi un qualunque formale intervento

²¹ In *GUUE*, n. L 142/1, del 14 giugno 2012.

²² Cfr. considerando 22 e artt. 3 e 4, direttiva 2012/13/UE, cit.

²³ In appendice alla direttiva 2012/13/UE sono allegati due modelli, uno indicativo della comunicazione dei diritti da fornire all'accusato in generale, e un secondo specificamente relativo ai casi di persone soggette a mandato di arresto europeo. In entrambi i modelli lo spazio più ampio è dedicato proprio al diritto all'interpretazione e alla traduzione, con la previsione del seguente avviso: «*Se non parla o non capisce la lingua parlata dalla polizia o dalle altre autorità competenti, ha il diritto di essere assistito gratuitamente da un interprete. L'interprete può aiutarla a parlare al suo avvocato e questi è tenuto a mantenere il contenuto delle vostre conversazioni confidenziale. Ha il diritto alla traduzione almeno dei passaggi che la riguardano sui documenti essenziali, incluso qualsiasi provvedimento del giudice che disponga il suo arresto, gli atti contenenti l'accusa o il rinvio a giudizio e tutte le sentenze. In alcune circostanze questo diritto potrebbe essere limitato ad una traduzione orale o a un riassunto orale*», cfr. Mod. n. 1, lett. c).

dell'autorità giudiziaria, e addirittura prima ancora che la persona assuma formalmente la veste di indagato o imputato.

Una simile latitudine di intervento a garanzia dell'assistenza linguistica, invero, non pare però trovare riscontro – quantomeno esplicito – in alcun punto della norma di recepimento in Italia delle citate direttive 2010/64/UE e 2012/13/UE, rispettivamente il D. Lgs. 32/2014 e il D. Lgs. 101/2014: il nuovo comma *4bis* introdotto nell'art. 104 c.p.p., infatti, limita il diritto all'assistenza gratuita di un interprete per conferire con il difensore ai soli arrestato, fermato ed imputato in stato di custodia cautelare.

Resta da valutare se l'interpretazione della Corte di Giustizia del Lussemburgo, che riconosce alle direttive europee efficacia diretta negli Stati membri che non abbiano provveduto al loro (corretto) recepimento²⁴ sia sufficiente a consentire alle autorità italiane di superare la lettera dell'art. 104, co. *4bis*, c.p.p., interpretandolo estensivamente in modo da allinearlo alla previsione normativa delle direttive citate.

1.3. Conseguenze della dicotomia penale-amministrativa nella natura dei soggetti attivi nella cooperazione investigativa europea.

Tra i soggetti attivi nella cooperazione investigativa europea, come visto, sono presenti anche autorità con un notevole potere ispettivo, ma che non hanno natura di autorità giudiziarie o di polizia, bensì natura amministrativa.

In particolare, ci si riferisce qui ad OLAF, che dopo aver svolto autonomamente le proprie indagini, anche attraverso ispezioni e perquisizioni, nonché l'audizione di persone sospettate o informate sui fatti, le cui dichiarazioni raccolte senza l'assistenza di un difensore vengono trasfuse in verbali suscettibili di essere allegati – unitamente ai documenti rinvenuti e ritenuti di interesse probatorio – alla relazione finale che sarà eventualmente trasmessa alle autorità giudiziarie nazionali per l'apertura di un successivo procedimento.

Tanto premesso, dunque, assume rilievo centrale la problematica del valore probatorio che possono assumere i risultati delle indagini svolte dal OLAF

²⁴ Ci si riferisce, tra le altre alla Sentenza Corte Giust. CE, 19 novembre 1991, cause riunite c-6/90 e c-9/90; Id., 5 aprile 1979, C-148/78; Id., 4 dicembre 1974, C-41/74. Per un approfondimento si rinvia *supra*, Cap. 1, §4, nota 90.

nei procedimenti penali potenzialmente instaurati negli Stati membri successivamente.

A tale proposito, l'art. 11, co. 2 del regolamento 883/2013 riconosce alle relazioni conclusive di OLAF lo stesso valore probatorio attribuito nei procedimenti nazionali alle omologhe relazioni degli ispettori amministrativi, che in Italia potrebbero essere individuati in Consob, Banca d'Italia o nell'Agenzia delle Entrate.

Per poter verificare l'eventuale attitudine lesiva dei diritti difensivi dell'accusato di tale trasmigrazione di risultanze processuali, è necessario premettere alcuni brevi rilievi sul sistema processuale penale italiano, che in tema di utilizzabilità distingue tra *utilizzo delle relazioni a fini investigativi*, come spunto per ulteriori attività processuali, e *utilizzo probatorio in senso stretto*.

Innanzitutto, la relazione conclusiva a firma di OLAF, così come le informazioni che lo stesso soggetto può trasmettere nel corso delle indagini alle autorità nazionali, possono sicuramente costituire un compendio conoscitivo utile e fruibile per l'avvio, lo svolgimento e il completamento delle investigazioni penali, essendo senza dubbio suscettibili di utilizzo a fini investigativi. Ciò significa che sarà possibile sentire nuovamente le persone indicate da OLAF come informate dei fatti, ci si potrà avvalere dei funzionari di OLAF che hanno condotto le indagini quali ausiliari di polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 348 c.p.p., ovvero quali consulenti tecnici del Pubblico Ministero ex art. 359 c.p.p. e si potranno richiedere e ottenere da OLAF ulteriori informazioni su aspetti regolamentari, comunitari e fattuali della vicenda oggetto delle indagini.

È possibile per il Pubblico Ministero, inoltre, acquisire al fascicolo e successivamente produrre in dibattimento i documenti allegati alla relazione conclusiva che rappresentino fatti, persone o cose mediante scritti, fotografie, videofilmati, registrazioni vocali o in qualsiasi altro mezzo, ai sensi dell'art. 234, co. 1, c.p.p.

Tale possibilità di acquisizione, se a prima vista parrebbe compatibile con il sistema processuale penale italiano, dal momento che è richiesto il rispetto dell'art. 234 c.p.p., potrebbe in vero tradursi in una possibile violazione del diritto di difesa dell'accusato: tali documenti, infatti, sono stati ricercati,

prodotti e acquisiti senza le garanzie minime richieste quando si procede in una indagine penale. OLAF, infatti, esegue le proprie indagini come indagini amministrative e in tutto il territorio dell'Unione, con la conseguenza che tale documentazione potrebbe essere raccolta in Stati membri con livelli di garanzie previsti per i procedimenti amministrativi ritenute inaccettabili nel sistema processuale penale italiano. L'eventualità è molto più plausibile di quanto non sembri a prima vista: ragionevolmente, alla perquisizione negli archivi non sarà stato presente un difensore della persona successivamente sottoposta ad indagine penale da parte dell'autorità nazionale italiana, né avrà potuto assistere i sospettati nel corso delle audizioni effettuate dagli agenti OLAF, ad esempio.

Non va dimenticato, inoltre, che tutto quanto acquisito ai soli fini investigativi entra a far parte del fascicolo del Pubblico Ministero, ed è quindi suscettibile di formare materiale per la decisione in materia di applicazione di misure cautelari anche privative della libertà.

Ulteriore problematica è rappresentata dalla possibilità che la relazione conclusiva di OLAF assuma valore probatorio in senso stretto. Taluni Autori hanno sostenuto che tale eventualità non pare essere sostenibile, dal momento che è assai controverso il riconoscimento di tale valore agli omologhi atti amministrativi interni di natura ispettiva²⁵. Tale parere, tuttavia, non sembra condivisibile: atto interno omologo della relazione conclusiva OLAF potrebbe essere, ad esempio, il Processo Verbale di Contestazione (c.d. PVC) dell'Agenzia delle Entrate, che assunto valore di CNR entra addirittura a far parte del fascicolo del dibattimento unitamente a tutti i suoi allegati, con l'evidente conseguenza che il Giudice ben potrà averne cognizione ed utilizzarlo nella formazione del proprio libero convincimento.

Sembra evidente, dunque, come il rispetto delle garanzie difensive dell'accusato venga sostanzialmente messo in pericolo dal principio della libera circolazione probatoria tra l'ambito amministrativo comunitario ed i circuiti giudiziari penali nazionali.

²⁵ DE AMICIS G., *La cooperazione verticale*, in KOSTORIS R.E., *Manuale di procedura penale europea*, II edizione riveduta e ampliata, Milano, 2015, p. 210.

1.4. Utilizzabilità degli atti investigativi provenienti dall'estero.

Per quanto riguarda il tema dell'utilizzabilità delle prove raccolte all'estero sulla scorta dei meccanismi di cooperazione investigativa europea, di fatto nessuno strumento legislativo comunitario si spinge a prevedere un preciso regime di utilizzabilità nei processi nazionali di tali prove, a causa della notoria difficoltà degli Stati membri ad accordarsi sulla previsione di regole probatorie unificate, ma anche solo di procedere ad una effettiva armonizzazione dei differenti diritti processuali penali nazionali.

Molti studiosi rilevano a tale proposito come proprio la mancanza di regole comuni di utilizzabilità delle prove acquisite rischi di vanificare la cooperazione: le prove raccolte potrebbero facilmente essere inutilizzabili a causa delle differenze tra *lex loci* e *lex fori*²⁶.

Nel contesto delle rogatorie, la cui disciplina pure nulla prevedeva in ordine all'utilizzabilità delle prove raccolte, il problema era stato risolto grazie ad un processo di adattamento reciproco degli ordinamenti: gli Stati che richiedono l'esecuzione delle operazioni istruttorie introducono eccezioni alle proprie regole probatorie, in modo da rendere ammissibili le prove raccolte in base alla *lex loci*. Tale espediente, però, spesso si traduce in un abbassamento degli *standards* nazionali di garanzia, forzando i sistemi ad appiattirsi su regole probatorie meno garantiste o non altrettanto adatte a soddisfare le esigenze cognitive del processo penale.

Nell'ambito della nuova disciplina dell'ordine europeo di indagine penale (OEI) i margini di utilizzabilità delle prove non possono che essere segnati dall'esito del controllo di proporzionalità della restrizione dei diritti fondamentali che spetta alle autorità di emissione e di esecuzione. Dai bilanciamenti in questione, operati a livello giurisprudenziale in base al caso concreto, dovrebbe derivare il contenuto delle regole di esclusione, che verranno così sempre più affinate con il progredire e il sedimentarsi della *case law* – formante del diritto peraltro tradizionalmente escluso nella tradizione giuridica penale italiana. Naturale guida per i giudici nazionali in questo loro compito è costituita dalla Corte di Giustizia. Del resto la stessa Corte di Cassazione italiana appare già orientata ad individuare nelle linee interpretative fornite dai giudici di Strasburgo lo *standard* minimo comune

²⁶ Cfr. DANIELE M., *Ricerca e formazione della prova*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, II ed. riveduta e ampliata, Milano, 2015, p. 372.

delle garanzie processuali che rende possibile la libera circolazione delle prove e dei procedimenti giudiziari in materia penale all'interno dell'Unione Europea²⁷.

Non può però essere sottaciuto che il carattere casistico tipico del formante giurisprudenziale, che qui assurge a fonte del diritto processuale penale europeo, rechi con sé pesanti ipoteche di cui occorre farsi carico: per le proprie caratteristiche, infatti, non si presta a fornire indicazioni interpretative univoche in ordine al contenuto concreto che le singole garanzie di matrice sovranazionale possono assumere in rapporto ai diversi ordinamenti²⁸, tratto che rischia di accentuare le differenze esegetiche da parte dei giudici nazionali²⁹.

A ciò va aggiunto che anche la supina adesione agli *standards* di garanzia elaborati dalla Corte europea è suscettibile di provocare un arretramento delle tutele previste negli ordinamenti nazionali – e in quello italiano in particolare –, soprattutto con riguardo alla prova dichiarativa³⁰. Come noto, infatti, mentre il dettato dell'art. 111, co. 4, della Costituzione italiana esige che il confronto dialettico tra le parti si espliciti nel momento della formazione della prova, nella prospettiva europea è sufficiente che un contraddittorio vi sia, anche se differito o comunque asincrono rispetto alla dichiarazione.

Per quanto riguarda più specificamente il diritto processuale penale italiano e i limiti da esso imposti per la valutazione dell'ammissibilità delle prove

²⁷ Cfr. CAIANIELLO M., *To sanction (or not to sanction) procedural flaws at EU level? A step forward in the creation of an EU criminal process*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2014, p. 317 e ss.

²⁸ Sul punto, BALSAMO A., *Verso un modello di prova dichiarativa europea: il nesso tra acquisizione e impiego della prova*, in AA.VV., *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea*, Milano, 2015, p. 233.

²⁹ Cfr. DEL COCO R., *Ordine europeo di indagine e poteri sanzionatori del giudice*, in www.penalecontemporaneo.it, 21 dicembre 2015, p. 17.

³⁰ A tale proposito, tra gli altri, BALSAMO A., *Principio del contraddittorio, utilizzabilità delle dichiarazioni predibattimentali e nozione di testimone tra giurisprudenza europea e criticità del Sistema italiano*, in BALSAMO A. – KOSTORIS R.E. (a cura di), *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, Torino, 2008, p. 338 e ss.; LOIODICE M.A., *L'utilizzabilità dei mezzi di prova nel processo penale secondo la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2009, p.45 e ss.; MAZZA O., *Il principio del mutuo riconoscimento*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2009, p. 398 e ss.

penali raccolte all'estero, va rilevato che il codice di procedura penale già contempla specifiche disposizioni in materia.

Prima norma di riferimento è l'art. 431, co. 1, c.p.p., che disciplina l'acquisizione dei documenti e dei verbali di atti non ripetibili compiuti all'estero mediante rogatoria e consente l'ingresso nel fascicolo del dibattimento anche degli atti rogatoriali ripetibili, qualora i difensori siano stati posti nelle condizioni di assistere all'assunzione e di esercitare le facoltà loro consentite dalla legge italiana. Vi è poi l'art. 512 *bis*, c.p.p., che, così come novellato dalla l. 479/1999, consente la lettura in udienza delle dichiarazioni rese da persona residente all'estero anche a seguito di rogatoria internazionale. Anche le disposizioni dell'art. 78 disp. att. c.p.p. concorrono a disciplinare tale materia, ammettendo l'acquisizione di atti irripetibili compiuti dalla polizia straniera qualora vi sia il consenso delle parti all'acquisizione, ovvero all'esito dell'esame testimoniale dell'autore di essi, anche mediante rogatoria. Da ultimo, viene in rilievo l'art. 729 c.p.p., che regola i limiti all'utilizzabilità degli atti assunti mediante rogatoria internazionale³¹.

Tale disciplina è prevista con specifico carattere di specialità per le prove raccolte all'estero a seguito di rogatoria e potrebbe dunque sollevare qualche perplessità una lettura estensiva di tali norme, soprattutto in quanto la Corte di Cassazione aveva già avuto modo di esprimersi sull'illegittimità di un'applicazione analogica di tali norme³².

Tale argomentazione pare però superabile se solo si considera che l'ordine europeo di indagine penale è destinato a sostituire il meccanismo

³¹ In particolare, tale norma prevede che la violazione delle norme del codice di rito italiano riguardanti l'acquisizione o la trasmissione di documenti o di altri mezzi di prova a seguito di rogatoria all'estero comporta l'inutilizzabilità dei documenti o dei mezzi acquisiti o trasmessi. Qualora poi lo Stato richiedente abbia portio delle condizioni all'utilizzabilità degli atti richiesti, l'utorità giudiziaria è vincolata al rispetto di tali condizioni. Se quindi lo Stato estero dà esecuzione alla rogatoria con modalità diverse da quelle indicate dall'autorità giudiziaria richiedente, gli atti compiuti dall'autorità straniera sono inutilizzabili.

³² C. Cass., Sez. VI, Sent. 27 gennaio 2005, n. 9960, in *Cass. Pen.*, 2006, p. 2230: «*la sanzione dell'inutilizzabilità sancita dall'art. 729, co. 1, c.p.p. è speciale e come tale non è applicabile in via estensiva o analogica al di fuori dello specifico ambito nel quale essa è prevista, cioè quello delle rogatorie all'estero*». In senso conforme, C. Cass., Sez. I, Sent. 20 febbraio 2014, n. 37250 e C. Cass., Sez. II, Sent. 12 novembre 2008, n. 44673.

rogatorio³³. Muovendo da tale premessa diviene possibile sostenere la competenza del giudice del dibattimento ad esprimersi sull'utilizzabilità delle prove acquisite all'estero mediante OEI, il quale, in forza di quanto disposto nella direttiva 2014/41/UE, dovrà valutarne anche la rispondenza ai principi di equivalenza e proporzionalità.

Tanto premesso, non può sfuggire che sia la lettera della direttiva, sia la disposizione codicistica, riconoscono una discrezionalità eccessiva all'autorità giudiziaria nell'individuare requisiti e modalità degli atti probatori e, conseguentemente, nello stabilire i limiti dell'utilizzabilità degli stessi³⁴. Appaiono dunque estensibili anche al sistema della circolazione probatoria *post* introduzione dell'ordine europeo di indagine penale, le conclusioni già formulate dalla dottrina in tema di rogatorie, secondo cui il giudice interno può dichiarare l'inutilizzabilità della prova solo se assunta in violazione di specifiche modalità necessarie per la produzione degli effetti dell'atto secondo la legge italiana, mentre non potrà discendere alcuna conseguenza sanzionatoria dall'inosservanza di quelle formalità e procedure che – seppur richieste – si risolvono in una mera irregolarità dell'atto³⁵.

In conclusione, appare auspicabile che le regole di esclusione dell'utilizzabilità della prova raccolta all'estero anche sulla base dell'OEI non si risolvano nella mera prevalenza delle esigenze di efficienza della cooperazione giudiziaria europea in materia penale, ma risultino improntate ad un equilibrato temperamento tra tutti i valori oggetto di bilanciamento, anche tenendo conto del necessario rispetto degli *standards* di protezione garantiti dalle carte costituzionali nazionali e dalla CEDU.

2. Scenari futuribili: lo scenario *post* introduzione dell'EPPO.

L'introduzione dell'EPPO potrà rappresentare una svolta epocale nella cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione europea. In particolare, secondo l'art. 25 della proposta di regolamento, ai fini delle indagini

³³ Così DANIELE M., *La metamorfosi del diritto delle prove*, in www.penalecontemporaneo.it, 20 novembre 2014, p. 20.

³⁴ DEL COCO R., *Ordine europeo di indagine e poteri sanzionatori del giudice*, cit., p. 21.

³⁵ FERRUA P., *Rogatorie: una legge che smentisce la riforma del giusto processo*, in *Dir. e giust.*, 2001, f. 36, p. 36; PRESUTTI A., *Legge sulle rogatorie internazionali e inutilizzabilità della prova*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2003, p. 1164 e ss.

dell'EPPO, il territorio della Unione – o comunque degli Stati che aderiranno all'EPPO – rappresenterà «un unico spazio giuridico in cui la Procura Europea può esercitare la sua competenza»: questo potrà essere il punto più avanzato finora raggiunto nella creazione di un'area comune di giustizia penale in Europa, in quanto, mai prima di ora tale affermazione con un simile esplicito significato era stata inserita in un atto legislativo.

D'altra parte, però, l'inserimento dell'ufficio dell'EPPO nel tessuto della cooperazione europea potrà comportare problemi di compatibilità e coerenza tra il modulo processuale penale dell'Unione e quello dei singoli Stati.

L'analisi che segue, quindi, si dipanandosi lungo il crinale dei possibili rapporti tra l'EPPO e il sistema processuale del nostro Paese, non solo intende registrare le possibili distonie e frizioni ma si propone anche di verificare i rimedi e le eventuali soluzioni.

2.1. L'EPPO e la (libera?) scelta del foro competente.

La precostituzione del giudice naturale discende dal principio della certezza del giudice e si sostanzia nel diritto a una previa non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere: ne consegue pianamente che *precostituzione del giudice e discrezionalità nella sua concreta designazione* sono criteri fra i quali non si ravvisa possibile una conciliazione³⁶. In altre parole, *precostituzione* non significa soltanto necessaria individuazione del giudice sulla base di criteri anteriori al fatto commesso: il concetto ricomprende anche la determinazione della competenza secondo criteri di collegamento certi e che non lascino spazio a decisioni discrezionali.

Se quindi da un lato l'assenza di tali criteri è sicuramente incompatibile con il dettato costituzionale italiano, e una norma che prevedesse la facoltà per un certo organo di decidere *ad libitum* a quale giudice competa la definizione di un procedimento sarebbe senz'altro contraria all'art. 25 della Costituzione italiana³⁷, è possibile che – in presenza di criteri astrattamente e

³⁶ Cfr. C. Cost., Sent. 7 luglio 1962, n. 88, punto 3.

³⁷ Una simile impostazione, infatti, violerebbe la riserva di legge apprestata dalla norma: il titolare di tale decisione «non oper[erebbe] più sulla competenza secondo il modo che gli è proprio e cioè come interprete di una norma, ma secondo il modo che è proprio del legislatore» (22). In altri termini, il legislatore delegherebbe ad altri il compito che gli è assegnato dalla Costituzione.

preventivamente stabiliti – sia consentito un margine di discrezionalità nella scelta del giudice al quale spetti la competenza, senza che automaticamente tale discrezionalità si ponga in contrasto con la Costituzione, purché consenta all'interprete una valutazione delle disposizioni astratte per comprendere se ricondurvi oppure no la situazione che gli si prospetta.

La discrezionalità, invece, che contrasta con l'art. 25 Cost. è quindi quella che permette non soltanto un'interpretazione dei presupposti, ma un potere di scelta nella designazione del giudice competente: ciò che può avvenire sia, come accennato, in assenza di criteri, sia in presenza di criteri talmente vaghi da consentire, nella sostanza, un arbitrio nella determinazione della competenza³⁸. In sostanza, è incompatibile con il dettato dell'art. 25 Cost. l'ipotesi in cui vi sia un'alternativa tra più giudici tutti competenti, lasciata alla discrezionalità di un soggetto diverso dal legislatore.

Ebbene, uno dei punti deboli delle norme dettate dalla proposta di regolamento istitutiva dell'EPPO è la prospettazione di un radicamento della competenza basata su una serie di criteri alternativi stabiliti dalla stessa proposta.

Ai sensi dell'art. 27, par. 4, infatti, il Procuratore Europeo sceglie la giurisdizione in stretta consultazione con il Procuratore europeo delegato che presenta il caso e in considerazione della corretta amministrazione della giustizia, determinando l'organo giurisdizionale competente alla luce dei seguenti criteri:

- a) il luogo in cui è stato commesso il reato o, nel caso di più reati, la maggioranza dei reati;
- b) il luogo in cui l'imputato ha la residenza abituale;
- c) il luogo in cui è ubicata la prova;

³⁸ Sul tema, tra gli altri, si rinvia a CAPRIOLI F., *Precostituzione e imparzialità del giudice nella disciplina della rimessione dei processi. Brevi note su una proposta inaccettabile di modifica dell'art. 45 c.p.p.*, in *Cass. Pen.*, 2002, p. 2597 e ss.; CONSO G., *Un istituto in crisi: la rimessione per ordine pubblico o per legittimo sospetto*, in *Riv. dir. proc.*, 1967, p. 104 e ss.; CORDERO F., *Quando il sonno della ragione (giudiziaria) genera mostri*, in *Dir. giust.*, 2002, f. 30, p. 8 e ss.; FERRUA P., *Il "legittimo sospetto" resta una formula troppo vaga*, in *Dir. giust.*, f. 39, p. 8 e ss.; GREVI V., *La rimessione per ragioni troppo vaghe non assicura la precostituzione del giudice*, in *Guida dir.*, 2002, f. 32, p. 15 e ss.

d) il luogo in cui le vittime dirette hanno la residenza abituale».

I criteri pensati in sede europea per l'individuazione del giudice competente si focalizzano dunque su quattro categorie: *locus commissi delicti*, residenza dell'imputato, vicinanza alla prova, residenza delle vittime. Non è affatto chiaro se tali criteri debbano assumere rilevanza secondo un ordine di priorità oppure no, non essendo specificato se debba riconoscersi un criterio principale e altri suppletivi per l'ipotesi in cui la competenza non possa determinarsi sulla base del primo.

Pare che la proposta opti per un accostamento di criteri alternativi tra loro: milita in tal senso sia la formulazione letterale della norma, che si risolve in una mera elencazione delle previsioni in assenza di un qualsiasi indice che valga a configurarle in successione, sia il fatto che tale alternatività era già presente sia *Corpus Juris* che nel successivo Libro verde. In tali sedi si affermava infatti che, lungi dal prevedere una successione gerarchica, il Pubblico Ministero europeo avrebbe dovuto godere di una certa discrezionalità nella scelta della giurisdizione competente³⁹.

Questa impostazione, alla luce delle argomentazioni svolte in relazione all'art. 25 Cost., sembra porsi in contrasto con il principio del giudice naturale precostituito per legge: non si consente, infatti, la preventiva determinazione dell'organo competente e la sua individuazione viene lasciata alla discrezionalità del procuratore europeo⁴⁰.

Vale la pena notare che la scelta del giudice competente non si muove su un terreno neutro, ma ha diverse ripercussioni: determina infatti «*il regime linguistico, la fattibilità pratica del processo (audizione dei testimoni, trasporti in loco...)* [e] *il tribunale competente*»⁴¹.

³⁹ Così, *Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea*, 11 dicembre 2001, COM(2001)715 final, § 6.3.1.

⁴⁰ In questo senso, tra gli altri, ALLEGREZZA S., *Verso una procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani*, in www.penalecontemporaneo.it; RECCHIONE S., *European Public Prosecutor's Office. Anche gli entusiasti diventano scettici?*, in www.penalecontemporaneo.it; SQUILLACI E., *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione*, in *Arch. Pen.*, 2014, f. 1, p. 10 e ss.

⁴¹ Così, già in relazione ai criteri previsti dal *Corpus Juris*, il *Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea*, 11 dicembre 2001, COM(2001)715 final, § 6.3.1.

L'aspetto più critico si riscontra nel legame tra scelta del foro e diritto nazionale applicabile, dal momento che tra gli Stati esistono ancora sensibili differenze sul piano giuridico e che la scelta della giurisdizione nazionale chiamata a definire il processo implica la facoltà di decidere quale legge processuale regolerà la *res iudicanda*.

Tale scelta, evidentemente, può influire sull'applicazione delle garanzie processuali, e in assenza di una codificazione europea dei profili di diritto sostanziale, la decisione del giudice competente devoluta alla libera scelta del Procuratore Europeo può implicare altresì la scelta del diritto penale da applicare⁴².

Non vi è dubbio quindi che la proposta di regolamento comporti un serio rischio di *forum shopping*, lasciando la facoltà al Pubblico Ministero Europeo di scegliere tra più giurisdizioni competenti, consentendogli di determinare il giudice sulla base della convenienza del foro, in ragione della disciplina processuale o sostanziale applicabile, in moda da prevedere meno ostacoli possibili per l'accusatore.

Per poter essere in linea con il dettato costituzionale, la determinazione della competenza dovrebbe quindi essere sorretta da criteri certi, tassativi e non alternativi: ad esempio, stabilendo un criterio generale e vincolante per poi rinviare a criteri successivi e suppletivi.

⁴² Sul punto, si è sostenuto che attraverso la scelta del foro «*la procura europea potrebbe far applicare, di volta in volta, non solo le regole processuali e probatorie più utili al caso concreto, ma altresì le norme di parte generale che preferisce per la singola decisione. Una soluzione, francamente, che produrrebbe una manipolazione completa delle garanzie del diritto penale sostanziale attraverso il dominio, su di esso, del processo. Continuino pure a discutere i professori di quale parte generale adottare in una futura unificazione europea: tanto se ne possono scegliere 15 (o 25) a propria discrezione, mutabili per ogni caso e per ogni fase del procedimento!*». Così testualmente DONINI M., *Un nuovo medioevo penale? Vecchio e nuovo nell'espansione del diritto penale economico*, in *Cass. Pen.*, 2003, p. 1818 e ss.

Del resto se da un lato l'adozione della direttiva PIF, perseguendo il fine di armonizzazione dei reati lesivi degli interessi finanziari europei, potrebbe attenuare le distorsioni conseguenti alla scelta del Paese con le previsioni di diritto penale *preferite* dal Pubblico Ministero Europeo, non va dimenticato che si tratta di uno strumento legislativo europeo soggetto a recepimento da parte degli Stati membri e che quindi non elimina in radice eventuali rischi di difformità. Cfr. *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*, 11 luglio 2012, COM(2012)363 final.

Non solo. C'è chi ha colto l'occasione di una recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo per alcune riflessioni sul principio della precostituzione del giudice⁴³. La Corte si è pronunciata in relazione a un'ipotesi di scelta del giudice al quale rinviare il giudizio: tale scelta, nell'ordinamento statale interessato, era demandata all'accusatore e aveva carattere discrezionale. La Corte di Strasburgo ha preso le mosse proprio dall'assenza di criteri certi per sciogliere l'alternativa: la mancanza di prevedibilità in relazione alla scelta del giudice da parte dell'accusa finiva col tradursi nell'impossibilità per l'accusato di conoscere le reali conseguenze sanzionatorie della condotta.

Per vero, in questa decisione la discrezionalità nella scelta del foro è censurata "solo" per le implicazioni che ne derivano sul versante della prevedibilità della sanzione *ex art. 7 CEDU*: non pare, invero, che la Corte abbia censurato l'alternatività della decisione in sé. Ci si chiede, pertanto, se la violazione sarebbe stata altresì rilevata in assenza di sensibili differenze sul piano della legalità sostanziale. La riflessione si impone alla luce del novero di reati che cadono sotto la competenza della procura europea: il riferimento è alla direttiva sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea che dovrebbe prevedere la competenza sostanziale del nuovo organo. Se è vero che tale direttiva mira a uniformare la definizione e le risposte sanzionatorie dei singoli ordinamenti nei confronti dei reati rientranti in tale settore, allora le differenze sotto il profilo sostanziale dovrebbero essere destinate ad assottigliarsi: sicché, da quest'angolo visuale, la scelta del foro dovrebbe incidere in modo via via minore sulla prevedibilità della norma penale.

Le vere differenze che residuano sono in un punto di disciplina processuale e di garanzie dell'imputato le quali mutano sensibilmente tra gli ordinamenti, che quindi astrattamente ben potrebbero mettere in crisi il criterio di scelta del giudice competente enucleato nella proposta di regolamento, se confrontato con l'art. 6 CEDU, nella parte in cui sancisce che «*ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge*».

⁴³ Cfr. Corte EDU, 22 gennaio 2013, *Camilleri vs. Malta*, con nota di MAZZACUVA F., *La Corte europea sul principio di legalità della pena*, in www.penalecontemporaneo.it. Per alcune osservazioni sulla sentenza in ottica di critica alla proposta di regolamento relativa all'istituzione dell'EPPO, SELVAGGI E., *Il PM non può scegliersi il giudice: un ammonimento al Pubblico Ministero Europeo?*, in *Cass. Pen.*, 2013, p. 4692 e ss.

In quest'ottica, non sembra irresistibile l'obiezione di chi osserva come la Corte di Strasburgo nel caso sopra citato si sia astenuta dall'esaminare il principio di precostituzione del giudice alla luce dell'art. 6 CEDU, dal momento che ciò non le impedisce di operare in futuro un sindacato di tal fatta. Del resto, un compendio minimo di chiarezza e precisione pare essere comunque richiesto e laddove la Corte di Strasburgo fosse chiamata a pronunciarsi su criteri di determinazione della competenza di uno Stato aderente talmente vaghi da consentire nella sostanza un'assoluta discrezionalità di una delle parti, non è da escludere che vi possa riconoscere una violazione, dal momento che, in questo caso, il rispetto della costituzione per legge sarebbe meramente formale.

Tanto premesso, ulteriori profili di riflessione si potrebbero cogliere nel dettato della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

In particolare, l'art. 47 della Carta stabilisce che «*ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge*»⁴⁴. La Carta si spinge più in là della Convenzione europea con la previsione della precostituzione del giudice, similmente alla Costituzione italiana: il prefisso implicherebbe, in modo più incisivo rispetto alla Convenzione, che si riferisce alla sola *costituzione*, una garanzia più penetrante. La Corte di giustizia, peraltro, non ha ancora avuto l'occasione di pronunciarsi su questo principio: considerata la formulazione del canone e le sensibilità affini delle due Corti, comunque, si potrebbe ritenere che i giudici di Lussemburgo interpreterebbero il principio in modo non dissimile dai colleghi di Strasburgo, con la possibile conseguenza di una pronuncia secondo la quale i criteri di determinazione della competenza tratteggiati dalla proposta di regolamento possano risultare in contrasto con il principio di precostituzione e con la riserva di legge individuate dalla Carta dei diritti fondamentali.

La predisposizione di criteri chiari, precisi e non alternativi, peraltro, non è di per sé sufficiente a garantire l'effettività del principio del giudice naturale precostituito: dove non esistano strumenti per contestarne l'inosservanza, tale previsione non può che ridursi ad un vincolo meramente ordinatorio. In

⁴⁴ Cfr. D'AMICO M., *Commento all'art. 47*, in BIFULCO R. – CARTABIA M – CELOTTO A. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001, p. 319 e ss.

altre parole, anche qualora dovessero essere stabiliti criteri più stringenti per l'individuazione del foro, l'assenza di meccanismi per sindacarne la scelta vanificherebbe lo sforzo definitorio⁴⁵.

Viceversa, la previsione di un controllo giurisdizionale sulla scelta del foro competente, scevro dall'esistenza di criteri che disciplinino puntualmente tale scelta, non permetterebbe un vero ed effettivo controllo: l'organo deputato a esaminare la legittimità della scelta operata si troverebbe sprovvisto di parametri certi cui ancorare la valutazione⁴⁶.

In definitiva, al controllo può attribuirsi un ruolo efficace solamente qualora la determinazione della competenza si fondi su criteri certi: lo scopo è «evitare che questi degradino da oggettivi ad una soggettività discrezionale, sconfinante nel mero arbitrio, per la totale assenza di sindacato sul loro esercizio»⁴⁷.

La riflessione sulle criticità che incontra la procura europea in relazione al principio del giudice naturale precostituito per legge non può dunque prescindere anche dalla valutazione di questo profilo: anche qualora si ponesse rimedio all'alternatività dei criteri previsti, andrebbe comunque esaminata, per sondare il rispetto dell'art. 25 della Costituzione italiana, la questione della possibilità di contestare la decisione del Pubblico Ministero Europeo sulla scelta del foro.

Sotto il profilo del diritto italiano, infatti, anche la mancata previsione di un controllo sulla scelta del giudice competente contrasta con il principio del giudice naturale, sollevando ancora maggiori criticità in relazione alla previsione di indici alternativi per il radicamento della competenza: la combinazione di questi due aspetti consente alla Procura Europea un'assoluta e insindacabile discrezionalità nella scelta del foro, e – conseguentemente – della disciplina processuale e sostanziale applicabile. Ne

⁴⁵ Tra i primi, sul punto, MADDALENA M., *Scelta del rito istruttorio e inderogabilità del principio del giudice naturale*, in *Giur. Cost.*, 1968, p. 2106 e ss.; PIERRO G., *L'evidenza della prova nell'istruzione sommaria e il principio dell'inderogabilità del giudice naturale*, in *Foro pen.*, 1969, p. 207 e ss. Si veda inoltre ROSSI R., *Giudice naturale, processi con pluralità di parti, eccezione di incompetenza per territorio derogabile*, in *Corr. Giur.*, 2007, p. 341 e ss.

⁴⁶ Così, ROMBOLI R., *Il giudice naturale*, I, *Studio sul significato e la portata del principio nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1981, p. 206.

⁴⁷ Testualmente, ROMBOLI R., *Il giudice naturale*, I, *Studio sul significato e la portata del principio nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 206.

discende il rischio che il pubblico ministero europeo possa sfruttare le differenze tra i vari Stati membri per scegliere quel foro che gli consenta la maggiore esplicazione dei suoi poteri.

L'auspicio è pertanto che, in sede di negoziati, si valuti l'opportunità di predisporre una serie ordinata di criteri, con carattere successivo, e la possibilità di contestare la scelta del foro operata dalla procura europea. Quest'impostazione si porrebbe in linea la prospettiva sia europea sia italiana e fornirebbe un meccanismo in grado di evitare fenomeni di forum shopping, anche nell'ottica di una maggiore garanzia per l'accusato.

2.2. I conflitti di competenza.

Una delle conseguenze dell'istituzione di una Procura europea in grado – perlomeno con riguardo a particolari fattispecie di reato – di sostituirsi alle procure nazionali per lo svolgimento delle indagini e per l'esercizio dell'azione penale è senza dubbio la possibile determinazione di conflitti di competenza.

Se da un lato, infatti, l'elaborazione di un soggetto quale il Pubblico Ministero Europeo appare necessario per far fronte alle minacce del crimine sovranazionale e rispondente al principio europeo di sussidiarietà, dall'analisi della proposta di regolamento istitutivo emergono dei casi in cui è tutt'altro che da escludersi la possibilità che si verifichino conflitti di competenza, la cui risoluzione alla luce della proposta, appare problematica.

Sulla base dell'art. 13 della proposta di Regolamento, innanzitutto, qualora la consultazione tra Procura europea e Procure nazionali eventualmente coadiuvate da Eurojust al fine di addivenire all'attribuzione della competenza accessoria non porti ad alcun risultato, e quindi in caso di disaccordo, la decisione finale in ordine all'attribuzione della competenza spetta all'autorità nazionale competente sulla risoluzione dei conflitti di competenza in sede nazionale.

In Italia, quindi, tale conflitto di competenza, in caso di disaccordo tra Procura nazionale e Procura europea, seguirebbe l'*iter* procedurale previsto dagli artt. 54, 54^{bis} e 54^{ter}, c.p.p., che disciplinano la risoluzione dei conflitti di competenza tra Procuratori nazionali⁴⁸, ne consegue che l'autorità

⁴⁸ Per agio di chi legge, si riassume qui la disciplina codicistica che regola i conflitti di competenza tra Procure nazionali. Per quanto riguarda i conflitti negativi, ex artt. 54 e 54^{bis},

competente a decidere è il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, che provvede con decreto motivato non soggetto a riesame. In concreto, dunque, il conflitto di competenza tra organo nazionale e organo europeo si risolve sulla base di una decisione inoppugnabile presa dall'autorità nazionale cui appartiene l'organo stesso, senza che sia prevista neppure la possibilità di ricorrere in sede europea.

Inoltre l'art. 14 della proposta di regolamento sull'EPPO dispone che la Procura Europea esercita la propria competenza esclusiva a individuare e perseguire i reati di cui agli artt. 12 e 13 che siano stati commessi *in tutto o in parte* sul territorio di uno o più Stati membri, ovvero da un loro cittadino o da un membro del personale dell'Unione o da un membro delle istituzioni europee. Tale formulazione letterale, di fatto, riferendosi sia ai reati di competenza esclusiva dell'EPPO, ovverosia quelli previsti *ex art. 12* della proposta, sia ai reati di competenza ancillare *ex art. 13* della proposta, evoca in modo equivalente entrambi i criteri di attribuzione della competenza: territoriale – fondato sul *locus commissi delicti* –, e soggettivo – fondato sull'autore del reato –.

c.p.p., se durante le indagini il Pubblico Ministero ritiene che il reato appartenga alla competenza di un giudice diverso da quello presso cui egli esercita le funzioni, trasmette immediatamente gli atti all'ufficio del Pubblico Ministero presso il giudice competente. Se il Pubblico Ministero ricevente ritiene che debba procedere l'ufficio che ha trasmesso gli atti, informa il Procuratore Generale presso la Corte d'Appello, ovvero – qualora appartenga a un diverso distretto – il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Il Procuratore Generale esamina gli atti e determina quale Pubblico Ministero deve procedere. Ne dà poi comunicazione agli uffici interessati. Per quanto riguarda, invece, i conflitti positivi tra Procure, quando il Pubblico Ministero riceve notizia che presso un altro ufficio sono in corso indagini preliminari a carico della stessa persona e per il medesimo fatto in relazione al quale egli sta procedendo, informa senza ritardo il Pubblico Ministero di questo ufficio richiedendogli la trasmissione degli atti per competenza. Il Pubblico Ministero che riceve la richiesta, ove ritenga di non aderire, informa il Procuratore Generale presso la Corte d'Appello, o – se di altro distretto – il procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Il Procuratore Generale, assunte le necessarie informazioni, determina con decreto motivato quale Pubblico Ministero debba procedere secondo le regole della competenza del giudice naturale preconstituito per legge, e ne dà comunicazione agli uffici interessati. All'ufficio del Pubblico Ministero designato devono essere immediatamente trasmessi gli atti compiuti dal Pubblico Ministero "soccumbente". L'art. 54^{ter} c.p.p., disciplina poi la risoluzione dei conflitti di competenza tra Pubblici Ministeri in materia di criminalità organizzata: in tal caso, se la decisione finale spetta al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, egli provvede sentito il parere del Procuratore Nazionale Antimafia. Se invece la competenza a decidere fosse del procuratore Generale presso la Corte d'Appello, questi informa il Procuratore Nazionale Antimafia del provvedimento adottato.

Mentre la locuzione *in tutto o in parte*, presente anche nella formulazione del codice penale italiano, ivi si riferisce unicamente alla competenza stabilita su base territoriale, mentre nella lettera della proposta di regolamento parrebbe riferibile a entrambi i criteri di competenza utilizzabili, e quindi anche ai casi di concorso di persone.

In conclusione, sul punto, gli artt. 13 e 14 della proposta di regolamento utilizzano un linguaggio che osservatori più attenti non hanno esitato a definire oscuro e ambiguo, non atto a consentire quindi di stabilire in modo univoco l'attribuzione della competenza, con l'inevitabile conseguenza che anche la decisione su di un eventuale conflitto non possa che basarsi su criteri non certi e comunque individuati in maniera poco chiara⁴⁹.

In ogni caso, le problematiche più rilevanti in materia di conflitti di competenza possono presentarsi in relazione ai reati che ledono contemporaneamente gli interessi finanziari dell'Unione Europea e quelli di uno – o più – Stati membri.

Esempio tipico può essere costituito da frodi che concernono il (mancato) pagamento dell'imposta sul valore aggiunto, dal momento che parte del gettito generato da tale imposta nazionale, in quanto risorsa propria, deve essere devoluto da parte degli Stati membri all'Unione Europea. È evidente, dunque, che un reato di tale tipologia non sia lesivo solamente degli interessi nazionali, ma anche degli interessi finanziari dell'Unione. Si tratta di stabilire, quindi, nel caso in cui un cittadino italiano si renda responsabile di mancato versamento dell'IVA, se la competenza spetti alle autorità giudiziarie nazionali, ovvero se sia da ritenersi fondata la competenza della Procura Europea, e in tal caso se spetti al procuratore europeo delegato dello Stato membro interessato, o direttamente al Procuratore Europeo, e sulla base di quali criteri attributivi. In soccorso è giunta la Corte di Giustizia⁵⁰, che nel 2011 ha affermato che, rientrando le frodi in materia di imposta sul valore aggiunto all'interno della direttiva del 2012 relativa alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione, non possa che fondare la competenza dell'EPPO.

⁴⁹ SQUILLACI E., *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione*, in *Archivio penale*, 2014, n. 1, pp. 7 e 8.

⁵⁰ CGUE, Sent. 15 novembre 2011, in C 539/09, *Commissione vs. Germania*, in *GU*, n. C 25/2012, p. 5.

La reticenza degli Stati ad accettare l'intrusione dell'Unione Europea in materia fiscale e penale, del resto, è giustificata dalla particolare sensibilità di tali materie, tipicamente espressione della sovranità nazionale. Tuttavia, nella proposta EPPO, l'attribuzione della competenza con riguardo alle indagini e all'esercizio dell'azione penale in materia tributaria a livello europeo è compensata dalla possibilità che il giudizio si svolga nel Paese i cui interessi sono lesi contestualmente a quelli europei.

Resta comunque il fatto che la mancata individuazione da parte della proposta di regolamento di un organismo superiore, terzo e imparziale, competente a decidere l'attribuzione del caso specifico oggetto del conflitto di competenza rende la soluzione adottata – ovvero quella di rimettere alle autorità nazionali la decisione sulla base del diritto interno – non idonea a risolvere in modo imparziale i conflitti.

Ulteriore problematica riguarda, infine, il tema dei c.d. *incarichi conflittuali*. Nonostante l'art. 6 della proposta di regolamento preveda che in caso di incarichi conflittuali il Procuratore europeo delegato informi il Procuratore europeo, il quale potrà decidere che le funzioni derivanti dal mandato europeo debbano prevalere rispetto a quelle derivanti dal mandato nazionale, la stessa logica del *doppio cappello* (o doppio incarico) che permea la proposta stessa non consente di escludere il rischio che il procuratore europeo delegato dia la precedenza alle istruzioni ricevute dalla Procura nazionale di appartenenza, rispetto a quelle provenienti dalla Procura europea. Tale rischio è ancor più concreto se si considera che, una volta terminato il mandato europeo, la carriera del procuratore delegato continuerà in ambito nazionale, all'interno della Procura di appartenenza.

Inoltre, anche l'informazione preventiva dell'esistenza del conflitto di attribuzioni, che la proposta di regolamento vorrebbe fornita al procuratore Europeo dal Procuratore delegato, presenta caratteri di indeterminatezza. La locuzione *incarichi conflittuali*, infatti, ben può essere soggetta ad interpretazioni differenti: se i Procuratori delegati ne daranno un'interpretazione restrittiva, molti dei casi che astrattamente potrebbero portare a sovrapposizioni di incarichi devoluti al delegato da Procura europea e da procura nazionale non verranno neppure portati a conoscenza del Procuratore Europeo.

Sulla base di tali considerazioni, da più parti⁵¹ è stata esplicitata la preferenza per il sistema dell'*unico cappello*, secondo il quale, al fine di assicurare l'efficacia dell'attività della Procura europea, occorre che i Procuratori europei delegati siano incardinati all'interno del solo EPPO, e sospesi dalla carica che rivestivano nella Procura nazionale, in modo da non esserne soggetti gerarchicamente e da potersi concentrare in via esclusiva sulla repressione dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione Europea.

2.3. La compatibilità degli strumenti di indagine e la disciplina della prova.

Anzitutto è necessario premettere che, quantomeno sul piano operativo, l'EPPO così come regolamentato dalla proposta di regolamento, dovrà necessariamente fare affidamento in maniera prevalente sulle autorità giudiziarie degli Stati membri.

L'esiguo numero dei magistrati dislocati a livello centrale, infatti, lascia supporre che il più delle volte il Procuratore Europeo sarà costretto ad operare per mezzo dei propri delegati nazionali. Se a tale considerazione si aggiunge che l'EPPO non dispone di una propria polizia e che le indagini dovranno essere svolte in gran parte secondo le previsioni nazionali, risulta rafforzata l'opinione secondo cui il ruolo delle autorità nazionali continuerà ad essere cruciale, con le inevitabili conseguenze dovute alla frammentarietà e disomogeneità dei sistemi processual-penalistici degli Stati membri.

Il punto di frizione maggiormente significativo tra la disciplina prevista dalla proposta di regolamento di introduzione dell'EPPO e il sistema processuale italiano attiene *sine dubio* alla disciplina della formazione e della circolazione della prova, governata per quanto riguarda il Pubblico Ministero Europeo dal principio del *mutuo riconoscimento in materia probatoria*.

A prescindere dalle modalità con le quali viene formata, infatti, secondo l'art. 26 della proposta di regolamento, una volta raccolta dalla Procura Europea, la prova deve poter circolare liberamente, e dunque risultare ammissibile, in tutte le giurisdizioni afferenti al sistema EPPO.

⁵¹ Cfr. RECCHIONE S., *The European Public Prosecutor Office: anche gli entusiasti diventano scettici?*, in www.penalecontemporaneo.it, 9 gennaio 2014, pp. 8 e 9; CANDI A., *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del Pubblico ministero europeo nella proposta della Commissione europea del 17 luglio 2013*, in www.penalecontemporaneo.it, 30 gennaio 2014, pp. 4 e 5; TAFFINI G., *Struttura e organizzazione della Procura europea nella proposta di regolamento della Commissione*, in *Quest. Giust.*, 24 ottobre 2013, p. 2 e ss.

L'unica verifica consentita alle autorità giudiziarie nazionali concernerebbe, infatti, l'equità del procedimento nel suo complesso e il rispetto dei diritti minimi della difesa come riconosciuti dalla Carta dei Diritti dell'Unione Europea agli artt. 47 e 48.

Ove l'equità della procedura non appaia stravolta e i diritti della difesa risultino generalmente rispettati, il "prodotto probatorio" dovrà essere ritenuto ammissibile, senza alcuna necessità di ulteriore convalida, e potrà essere utilizzato ai fini della decisione sulla base del principio del libero convincimento del giudice, anche quando la legislazione nazionale preveda un vaglio diverso e più puntuale e rigoroso in relazione a quello stesso elemento di prova.

Tale scelta, pur tenendo conto del principio del mutuo riconoscimento di cui agli artt. 10, 11 e 117 della Costituzione italiana, non sembra essere accettabile, in quanto profila un serio problema di compatibilità con l'art. 111 della Costituzione stessa, a causa delle citate differenze tra i sistemi processual-penalistici degli Stati membri. In altre parole, pur condividendo l'impostazione che fa propria la consapevolezza di non poter misurare le garanzie solamente sulla base del metro dell'ordinamento interno, imporre l'ammissibilità di prove assunte in modo diverso da quanto previsto nell'ordinamento di utilizzo delle stesse, senza prevedere una clausola di salvaguardia che consenta un controllo sulla legittimità di tale materiale probatorio appare difficilmente condivisibile.

Non appare dirimente allo scioglimento delle sopra indicate riserve di legittimità neppure l'osservazione che il Pubblico Ministero Europeo, nella raccolta delle prove, non potrà che sottostare alle garanzie minime riconosciute a livello europeo dalla direttiva 2013/48/UE⁵² relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari, ovverosia la direttiva, che ha posto una particolare attenzione alle regole di esclusione delle prove assunte in violazione delle garanzie difensive ivi previste.

⁵² In *GUUE*, n. L 294/1, del 6 novembre 2013.

L'obiettivo dichiarato di tale direttiva è il miglioramento della cooperazione giudiziaria all'interno dell'Unione Europea attraverso la garanzia di un livello adeguato di tutela dei diritti fondamentali del cittadino nel procedimento penale, anche attraverso il riconoscimento del ruolo del difensore di protettore dei diritti dell'accusato in tutte le fasi del procedimento al fine di garantire l'imparzialità e la legittimità della procedura. Il ragionamento sottostante a tale obiettivo è che solamente con un livello di garanzia dell'accusato adeguato, che passa necessariamente attraverso la difesa tecnica, si potrà ottenere la fiducia necessaria tra i Paesi membri perché possa essere accettato il principio del mutuo riconoscimento in materia probatoria e, conseguentemente, anche la *superutilizzabilità* delle prove raccolte dall'EPPO.

Molti dei *considerando* della direttiva 2013/648/UE, però, di fatto riducono la portata dei principi affermati dalla direttiva stessa, con il risultato poco rassicurante per cui il livello delle garanzie riconosciute finisce con l'essere sensibilmente inferiore⁵³ rispetto alle pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con riferimento all'art. 6 CEDU, il cui fine è quello della protezione di «*diritti non teorici e illusori, ma concreti ed effettivi*»⁵⁴.

La prima problematica attiene all'esclusione dall'applicazione della direttiva 2013/48/UE, operata *ex art. 2, co. 4*, dei procedimenti relativi alle c.d. *minor offences*, quando la pena sia comminata da un'autorità diversa dal giudice penale e quest'ultimo sia competente per le impugnazioni *oppure* quando non possano essere comminate pene detentive. In tali ipotesi, dunque, la direttiva sarà applicabile unicamente per la fase (meramente eventuale) dell'impugnazione e potrà dunque *non* essere efficace nei confronti di soggetti ai quali venga imposta una misura restrittiva della libertà, qualora comminata da un'autorità non penale.

Deve inoltre essere aggiunto che non si rinviene all'interno del testo della direttiva alcuna definizione puntuale di *minor offences*: l'unico appiglio

⁵³ In questo senso il *Parere* dell'Unione della Camere Penali Italiane, Osservatorio Europa, *Sul testo provvisorio della direttiva in tema di accesso a un difensore nel procedimento penale e diritto di comunicare al momento dell'arresto*, p. 2.

⁵⁴ Testualmente in Corte EDU, caso *Artico vs. Italia* del 13 maggio 1980; ma anche in Corte EDU, caso *Puig vs. Spagna*, del 25 aprile 2006; Corte EDU, caso *Salduz vs. Turchia*, del 27 novembre 2008; Corte EDU, caso *Dayanan vs. Turchia*, del 13 gennaio 2010; e Corte EDU, caso *Brusco vs. Francia*, del 4 ottobre 2010.

interpretativo si rinviene nei *considerando* 16 e 17, che forniscono esempi, dichiaratamente non esaustivi, dei casi in cui il diritto all'avvocato non è considerato operativo, in quanto i reati ritenuti non abbastanza gravi. È evidente, dunque, come la perifrasi di cui si discute suia suscettibile di interpretazioni anche profondamente differenti a seconda dei singoli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

Non è da escludere, infatti, che tale oscura disposizione finisca con il consentire agli Stati membri di escludere il rispetto dei diritti processuali dell'accusato dalle procedure che si svolgono dinanzi al giudice amministrativo, incluse quelle di polizia, ovvero dinanzi al *prosecutor*, nei Paesi in cui non sia considerato autorità giudiziaria.

Ulteriore clausola di compressione delle norme minime sul diritto alla difesa tecnica emerge dall'analisi del *considerando* 13 della direttiva, ove si prevede che la direttiva stessa non operi nei procedimenti relativi a reati commessi all'interno delle carceri ovvero in contesti militari. A tale proposito, appare del tutto immotivata e intollerabile l'esclusione delle garanzie difensive per i procedimenti aventi ad oggetto condotte criminose poste in essere in un contesto detentivo – peraltro non necessariamente realizzate da detenuti – ovvero in contesti militari. Si consideri, tra l'altro, che la generica indicazione *military context* non consente di limitare l'esclusione dell'ambito applicativo della direttiva ai soli procedimenti a carico degli appartenenti alle forze armate per le condotte poste in essere nello svolgimento di attività militari – comunque parimenti incomprensibile –, ma potrebbe essere esteso anche ai civili che si trovino ad essere accusati per un comportamento tenuto mentre operavano, a vario titolo, in un contesto militare, con conseguenze del tutto inaccettabili sul piano delle cautele difensive e del principio di uguaglianza.

D'altra parte, in ogni caso, anche qualora si sottraesse al campo applicativo della direttiva i soli giudizi marziali, in quanto oggetto di giurisdizione speciale, la scelta di non pretendere una regolamentazione e un livello minimo dei diritti difensivi dell'accusato sembra a chi scrive costituire comunque una censurabile regressione del contenuto innovativo della direttiva stessa.

Per quanto attiene al diritto di accesso a un difensore, la direttiva, pur prevedendo la partecipazione dell'avvocato all'interrogatorio, nel disciplinarla rinvia all'osservanza delle procedure previste dalle legislazioni

nazionali, prevedendo esplicitamente al *considerando* 24 addirittura la possibilità che, qualora si proceda per reati minori e l'indagato non sia sottoposto a interrogatorio di polizia, il difensore possa essere autorizzato a comunicare con il suo assistito esclusivamente per via telefonica.

Il possibile *vulnus* delle garanzie difensive dell'accusatosi manifesta altresì nelle previsioni dell'art. 3, co. 3 della direttiva, ove da un lato si riconosce il diritto alla partecipazione del difensore in caso di svolgimento di ricognizioni di persona, confronti ed esperimenti giudiziali (la direttiva nulla dice in ordine agli altri atti investigativi tipici, quali perquisizioni, sequestri, ...), ma al contempo si prevedono delle condizioni affinché tale partecipazione sia garantita: solo se (già) prevista nell'ordinamento nazionale e qualora per tali atti sia consentita la presenza del soggetto accusato. Anche l'accennata assenza di altri atti investigativi nella lista delle attività per cui è prevista l'assistenza del difensore lascia perplessi, soprattutto se si rinvia al *considerando* 26, che introduce un'inopportuna discrezionalità in capo agli Stati membri per l'individuazione degli specifici atti cui il difensore dovrebbe essere ammesso.

L'art. 9 della direttiva prevede, inoltre, la possibilità per l'accusato di rinunciare alla difesa tecnica e conseguentemente al diritto di accesso a un difensore. Per consentire la rinuncia a tale fondamentale diritto, anche nel caso in cui il sospettato o l'accusato dia minorenni, è sufficiente che sia fornita, anche oralmente, l'informazione sul diritto alla nomina di un difensore e l'indicazione delle conseguenze di una eventuale rinuncia, che la rinuncia sia volontaria e inequivocabile e che venga redatto verbale della stessa. Ora, è evidente che il diritto all'assistenza tecnica in un procedimento penale non possa costituire solamente un diritto soggettivo inviolabile dell'accusato, ma rappresenta altresì un canone oggettivo di regolarità della giurisdizione. L'assistenza difensiva, infatti, è elemento indispensabile per l'instaurazione di un contraddittorio effettivo, in cui l'accusa possa trovare un interlocutore "esperto" anche in materia tecnica, in modo da garantire l'osservanza dei principi che fondano il giusto processo.

A maggior ragione, un diritto così importante quale quello della difesa tecnica dovrebbe essere considerato indisponibile qualora si riconosca la

vulnerabilità dell'accusato, sia perché minore, sia per altre ragioni, in qualunque fase del procedimento e qualunque sia l'addebito contestato⁵⁵.

La direttiva 2013/48/UE individua poi ulteriori deroghe al diritto alla difesa tecnica e all'assistenza di un difensore, che potranno addirittura essere disposte anche da autorità non giudiziarie: la lontananza geografica dell'avvocato⁵⁶ (art. 3, co. 5 della direttiva), l'urgente necessità di prevenire danni alla vita, alla libertà o all'integrità fisica di una persona e quando l'azione immediata delle autorità investigative sia necessaria per non arrecare pregiudizio alle indagini (art. 3, co. 6 della direttiva).

Ebbene, se da un lato sono sicuramente comprensibili le esigenze di celerità nell'indagine – si pensi ad esempio a casi di terrorismo o di sequestro di persona, ove il pericolo per la collettività o per la vittima sono ancora molto attuali – e quindi possa essere impellente la necessità di eseguire l'atto investigativo nel più breve tempo possibile, chi scrive ritiene che non sia né affatto sufficienti a consentire una compressione dei diritti fondamentali di un individuo ancora presunto innocente.

In luogo della previsione di una deroga al diritto all'assistenza tecnica, poteva forse essere teorizzato un principio di “immediata disponibilità del difensore”, che in tali sopra citati particolari casi consenta alle autorità di non attendere l'arrivo del difensore di fiducia, sostituendolo momentaneamente con un difensore d'ufficio immediatamente reperibile, che possa garantire il rispetto dei diritti dell'accusato con la minore compressione possibile.

Tanto premesso, ciò che più preoccupa in relazione alla citata *superutilizzabilità* delle prove raccolte dall'EPPO anche all'estero alla luce delle garanzie previste dal diritto comunitario e, tra le altre garantite dalla direttiva 2013/48/UE, attiene al fatto che il testo di tale direttiva non esclude

⁵⁵ Cfr. *Parere dell'Unione della Camere Penali Italiane, Osservatorio Europa, Sul testo provvisorio della direttiva in tema di accesso a un difensore nel procedimento penale e diritto di comunicare al momento dell'arresto*, cit., p. 6.

⁵⁶ Più specificamente con riguardo all'ipotesi di deroga per *geographical remoteness*, l'interpretazione di tale elemento deve essere effettuata alla luce del *considerando 30*, che sembra garantire un'interpretazione sufficientemente restrittiva della locuzione, facendo riferimento – anche se a titolo esemplificativo – ai *territori d'oltremare* e alle operazioni militari svolte all'estero, prevedendo contestualmente che nel caso sia prevista la deroga temporanea in questione le autorità non possano compiere alcun atto investigativo espressamente indicato dalla direttiva come soggetto all'assistenza del difensore.

affatto l'ammissibilità degli elementi di prova raccolti in violazione dei principi sanciti dalla direttiva stessa.

Ed in vero, l'art. 12 della direttiva, dopo aver previsto un generico obbligo per gli Stati membri di predisposizione di mezzi di ricorso effettivi ai sensi del diritto nazionale in caso di violazione dei diritti previsti dalla direttiva stessa, si limita a prevedere che le dichiarazioni rese dall'accusato e le prove raccolte in violazione del suo diritto al difensore possono comunque essere valutate ai fini del procedimento penale, purché vengano rispettati i diritti della difesa e dell'equo processo, e sempreché ciò non costituisca un pregiudizio per le regole nazionali e i sistemi di ammissibilità della prova.

Ebbene, appare del tutto insufficiente un generico richiamo al diritto di difesa e al principio del giusto processo, se non accompagnato da una sanzione specifica e automatica, quale quella della totale inutilizzabilità degli elementi di prova ottenuti in violazione del diritto alla difesa tecnica, non solo come supporto logico alla decisione, ma anche per qualsiasi altro scopo processuale, quale ad esempio la disposizione di misure cautelari ovvero di proroga delle indagini.

2.4. L'esercizio discrezionale dell'azione penale e la violazione dei principi costituzionali.

La possibilità del Pubblico Ministero Europeo di discrezionalmente decidere di non esercitare l'azione penale, ovvero di addivenire ad un compromesso con l'indagato sembra profilare un contrasto con il principio di obbligatorietà dell'azione penale sancito dall'art. 112 della Costituzione Italiana, nonché paventare possibili violazioni del principio di uguaglianza garantito dall'art. 3 Cost., con la prevedibile conseguenza del ricorso ai contro-limiti da parte della Corte Costituzionale nei confronti dell'approvando regolamento.

Proprio con riguardo all'istituto del *compromesso*, disciplinato dall'art. 29 della proposta, la violazione dell'art. 112 Cost. appare evidente, anche in considerazione del fatto che tali procedimenti – proprio nella logica di applicazione del compromesso – non sarebbero stati oggetto di archiviazione in quanto non sarebbe possibile sostenere l'accusa in giudizio, bensì il Procuratore Europeo procede per ragioni di opportunità, pianamente contrastanti con il principio di obbligatorietà dell'azione penale nell'interesse della buona amministrazione della giustizia.

Il requisito del previo risarcimento del danno e del pagamento di una sanzione pecuniaria per poter accedere all'istituto del compromesso, inoltre, espone alla violazione del principio di uguaglianza garantito dall'art. 3 Cost.: non è detto che tutti gli indagati versino in condizioni economiche tali da poter risarcire il danno arrecato o affrontare una pena pecuniaria⁵⁷. L'opportunità di chiudere il procedimento prima ancora dell'esercizio dell'azione penale, così, sarà di fatto riservato ai soli indagati abbienti, che otterrebbero l'archiviazione definitiva del caso, mentre nei confronti di coloro non in grado di effettuare il pagamento verrebbe esercitata l'azione penale, con riguardo alla stessa fattispecie di reato e anche in caso di concorso.

Ulteriore profilo di frizione con il nostro ordinamento e i principi fondamentali del processo penale italiano è rappresentato dalla possibilità prevista espressamente dall'art. 29, §4, della proposta, che l'archiviazione conseguente al compromesso non sia soggetta a controllo giurisdizionale. Tale rilievo è di gravità ancor maggiore se solo si rileva come l'archiviazione così disposta sia suscettibile di paralizzare in via definitiva qualsiasi altra iniziativa penale, anche nazionale, dovendosi ritenere applicabile la giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di *ne bis in idem*.

Siffatta disposizione, peraltro, sembra svuotare di significato il contenuto dell'art. 36 della stessa proposta di regolamento, ove si prevede che la Procura Europea sia considerata un'autorità nazionale ai fini del controllo giurisdizionale⁵⁸.

Le conseguenze paiono risolversi in una violazione della riserva di giurisdizione, tanto più grave se si considera l'(eccessivamente?) ampia discrezionalità del Procuratore Europeo⁵⁹, sottratta anche al controllo della Corte di Giustizia, normalmente garante della legalità degli atti degli organi

⁵⁷ In realtà, tenuto conto del fatto che tale pagamento è richiesto all'indagato prima ancora che venga deciso l'esercizio dell'azione penale, sia il termine *sanzione*, che – ancor di più – il termine *pena*, sembrano da intendersi in senso atecnico: non essendo giunti alla affermazione della responsabilità dell'indagato, non è evidentemente possibile assoggettarlo a sanzione o pena. Sul punto, RECCHIONE S., *The European Public Prosecutor Office: anche gli entusiasti diventano scettici?*, cit., p. 15.

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

⁵⁹ Sul punto, SQUILLACI E., *In margine alla proposta di istituzione della Procura Europea per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione*, in *Archivio penale*, 222014, n. 1, p. 11.

e degli organismi dell'Unione produttivi di effetti giuridici nei confronti di terzi, ai sensi dell'art. 263 TFUE⁶⁰.

È previsto, infine, che qualora il compromesso sia accettato e l'indagato abbia provveduto ai pagamenti, dell'archiviazione conseguente il Procuratore Europeo ne dia comunicazione ufficiale alle competenti autorità giudiziarie e di polizia nazionali, e ne informi le istituzioni, gli organi, gli organismi e le agenzie dell'Unione, per quanto di loro competenza. Grande assente in questa lista di destinatari della comunicazione è la persona offesa dal reato, che non viene menzionata nonostante le previsioni dell'art. 11 della direttiva 2012/29/UE relativa alla protezione e ai diritti delle vittime di reato, che sancisce espressamente il diritto della persona offesa alla presentazione di una richiesta di riesame della decisione di non esercitare l'azione penale.

D'altra parte, si rappresenta che – a seguito del compromesso – solamente qualora la persona offesa coincidesse con il danneggiato dal reato, avrebbe già ottenuto il ristoro delle proprie pretese, essendo il risarcimento del danno requisito indefettibile per l'approvazione del compromesso.

2.5. Le indagini europee nei confronti di enti e gruppi di società.

L'Europa sin dalla fine degli anni Settanta si è interessata all'identificazione del ruolo che le entità collettive, come Stati, gruppi organizzati o imprese, possono rivestire nelle dinamiche criminose, sia con studi di matrice criminologica⁶¹, sia soprattutto con una serie di testi normativi più o meno vincolanti. A tale proposito debbono essere ricordate la Risoluzione del Consiglio d'Europa (77)28 del 28 settembre 1977 in materia di tutela ambientale, la Raccomandazione n. R(88) concernente la responsabilità delle imprese aventi personalità giuridica adottata il 20 ottobre 1988, nonché la Convenzione penale contro la corruzione siglata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa e altri Stati il 27 gennaio 1999 a Strasburgo, il cui art. 18 stabilisce espressamente che ciascuna Parte contraente debba assumere ogni iniziativa necessaria per assicurare che le persone giuridiche possano essere

⁶⁰ Cfr. CANDI A., *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del Pubblico ministero europeo nella proposta della Commissione europea del 17 luglio 2013*, in www.penalecontemporaneo.it, 30 gennaio 2014, ove l'Autore riporta l'osservazione critica del giudice della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Mr. Lars Bay Larsen, espressa nel corso del Convegno di Vilnius del 16 e 17 settembre 2013.

⁶¹ Va richiamato, in particolare, lo studio di DEMAS M. – MARTY M. – TIENDMANN K., *La criminalité, le droit pénal ed les multinationales*, in *J.C.P.*, 1979, f. I, p. 2935 e ss.

ritenute responsabili dei reati di corruzione attiva, di malversazione e di riciclaggio di capitali, fattispecie così come previste dalla stessa Convenzione. In ambito comunitario devono essere inoltre richiamati il II Protocollo della Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee, emanata sulla base dell'art. K3, exTUE del 26 luglio 1995⁶².

L'effetto della previsione in numerosi strumento, anche internazionali⁶³, della necessità di responsabilizzare le persone giuridiche in relazione a determinati reati che comportano pericolose distorsioni della concorrenza in un mercato sempre intraprendente, è stato l'affermazione su scala pressoché universale di previsioni legislative dirette a sanzionare la *liability of legal persons*.

A tale riguardo va segnalato che tutti gli Stati dell'Unione Europea hanno introdotto nei loro ordinamenti nazionali, pur con rilevanti differenze, discipline dirette a sanzionare i comportamenti illeciti connotati dalla funzionalità e dall'interesse o vantaggio dell'ente nei confronti delle *societas*⁶⁴.

L'adozione di moduli sanzionatori applicabili agli enti da parte di tutti gli Stati membri dell'Unione, per quanto dissimili, pertanto, non sembra porre particolari problemi interpretativi nel ritenere che la Procura Europea possa attivare i meccanismi previsti dalle legislazioni nazionali anche nei confronti delle società per quelle ipotesi di reato lesive degli interessi dell'Unione, ai sensi dell'art. 86 TFUE.

⁶² Per uno sguardo diacronico sul superamento dell'irresponsabilità penale delle persone giuridiche in Europa, CERQUA F., *La responsabilità degli enti: la creazione di una disciplina comune a livello europeo*, in CAMALDO L. (a cura di), *L'istituzione del Procuratore Europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Torino, 2014, p. 97 e ss.

⁶³ In ambito internazionale, sulla necessaria responsabilizzazione delle persone giuridiche, si ricordano la Convenzione ONU per la repressione dei finanziamenti al terrorismo, firmata a New York il 9 dicembre 1999, nonché la Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali nelle transazioni economiche internazionali, firmata il 17 dicembre 1997 ed adottata sinora da trentaquattro Stati membri dell'OCSE e da cinque Stati non membri, quali Argentina, Brasile, Bulgaria, Sud Africa e Russia. Non possono essere dimenticate neppure la Convenzione ONU contro il crimine organizzato transnazionale del 13 dicembre 2000 e la Convenzione ONU sulla corruzione del 9 dicembre 2003.

⁶⁴ Sul tema: VERMUELEN G. – DE BONDT W. – RYCKMAN C., *Liability of legal persons for offences in the EU*, Anversa, 2012. Per un'analitica ricostruzione delle legislazioni dei diversi Paesi membri, FIORELLA A. (a cura di), *Corporate criminal liability and compliance programs. Liability 'ex crimine' of legal entities in member States*, vol. I, Napoli, 2012.

Se, però, da un lato l'introduzione di tali discipline in tutti gli Stati membri ha prodotto una diffusa responsabilizzazione delle persone giuridiche, d'altra parte le significative differenze registrate tra le legislazioni statali si traducono in un quadro alquanto frammentario e non scevro da incertezze applicative, con l'ulteriore conseguenza di un moltiplicarsi di rischi di violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza e, nel caso del futuro operare dell'EPPO, di *forum shopping*.

Al di là infatti delle differenze ontologiche sulla natura della responsabilità degli enti introdotta nei vari Stati⁶⁵, che può forse avere conseguenze pratiche poco rilevanti, va sottolineato il profilo di divergenza che attiene ai soggetti sanzionabili: nella maggior parte degli Stati membri, infatti, tale responsabilità non è applicabile allo Stato, non così invece in Austria, Finlandia e Danimarca, ove l'amministrazione statale e le sue declinazioni territoriali possono essere chiamate a rispondere per le condotte illecite poste in essere nello svolgimento di attività economiche di natura privatistica⁶⁶.

Sono altresì rilevabili divergenze significative tra i criteri di imputazione della responsabilità nei confronti degli enti. A tale riguardo possono essere ipotizzati quattro differenti modelli teorici⁶⁷: in primo luogo, secondo il criterio *vicarious liability – respondeat superior*, ogni condotta illecita posta in essere da un apicale ovvero da un subordinato deve essere imputata alla persona giuridica; un secondo modello, fondato sull'*alter ego – identification model*, stabilisce che la responsabilità da reato scatti per l'ente ogniqualvolta la condotta illecita sia posta in essere da chi ha il potere di rappresentanza dell'ente stesso. Un terzo criterio di imputazione, basato sulla *aggregation model theory*, postula che la responsabilità possa riferirsi unicamente alle condotte frutto di decisioni condivise da parte di un'aggregazione di soggetti interni all'ente. Il quarto modello, infine, richiamando i principi aziendalistici

⁶⁵ A fronte di forme di *criminal liability*, previste ad esempio da Francia, Belgio, Repubblica Ceca e Slovacchia, si rilevano forme di *administrative liability*, adottate ad esempio in Germania, Svezia, Grecia e Lituania, nonché una forma *mista*, quale quella bulgara di *administrative-criminal liability*, ed infine quella italiana, che nella più recente interpretazione della Corte di Cassazione deve essere Intesa come *para-penale* (Crf. C. Cass. SS.UU. 23 giugno 2011, in *Riv.pen.*, 2011, p. 1149 e ss.

⁶⁶ Per la dottrina italiana, ampiamente, MASSI S., 'Veste formale' e 'corpo organizzativo' nella definizione del soggetto responsabile per l'illecito amministrativo, Napoli, 2012, p. 151 e ss.

⁶⁷ VERMEULEN G. – DE BOND T W. – RYCKMAN C., *Liability of legal persons for offences in the EU*, cit., p. 68.

dell'*organizational model – self identity doctrine*, prevede che siano punibili le condotte frutto di un processo decisionale proprio della persona giuridica.

È evidente che diversi modelli di attribuzione dell'imputabilità degli enti si risolvano in problematiche di coerenza sistematica interna del sistema europeo di protezione degli interessi finanziari dell'Unione, esponendo il sistema anche a problematiche di effettività della tutela dei beni giuridici protetti dalle norme incriminatrici con riguardo, ad esempio, a Paesi che adottano i criteri dell'*alter ego – identification model* o dell'*organizational model – self identity doctrine*.

Significative diversità tra le legislazioni degli Stati membri, inoltre, sono osservabili anche in relazione alla tecnica normativa impiegata per individuare le fattispecie di reato rilevanti: in alcune legislazioni – Francia e Belgio, ad esempio – le persone giuridiche possono essere chiamate a rispondere per ogni fattispecie di reato tipizzata dal legislatore; in altri Paesi, invece, è stato selezionato un catalogo di reati che possa fondare la responsabilità delle persone giuridiche – è il caso di Danimarca, Spagna, Finlandia e Italia –; in altri Stati membri, poi, la scelta dei reati che possono comportare responsabilità per gli enti è operata sulla base di categorie di reati – ciò accade in Lituania e Polonia.

Tale situazione non può non comportare problemi qualora dal catalogo di reati, ovvero nelle categorie di reati, per cui lo Stato membro prevede la punibilità delle persone giuridiche non dovessero rientrare fattispecie di competenza dell'EPPO. Esempio paradigmatico potrebbe essere costituito dalla mancata previsione nel catalogo di reati individuato nel D. Lgs. 231/2001 dai reati tributari, che quindi non possono generare responsabilità per gli enti in Italia. Il Trattato di Lisbona, d'altra parte, prevede esplicitamente l'istituzione del Pubblico Ministero Europeo come soggetto competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali tipicamente le frodi in danno delle entrate (IVA, diritto doganale, spese e sussidi erogati dall'Unione) e gli altri reati indicati nella Convenzione PIF⁶⁸. Ebbene, di difficile soluzione sarebbe

⁶⁸ Convenzione del 26 luglio 1995 (GU C 316 del 27 novembre 1995, p. 49), primo protocollo del 27 settembre 1996 (GU C 313 del 23 ottobre 1996, p. 2) e Convenzione del 26 maggio 1997 (GU C 195 del 25 giugno 1997), protocollo del 29 novembre 1996 (GU C 151 del 20 maggio 1997, p.2), secondo protocollo del 19 giugno 1997 (GU C 221 del 19 luglio 1997, p. 12); Si veda altresì la Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la

dunque la problematica che si porrebbe all'EPPO titolare dell'indagine nei confronti di una società italiana resasi responsabile, ad esempio, di mancato versamento dell'IVA, dal momento che non è prevista in Italia la relativa responsabilità dell'ente.

Ulteriori limiti verso la costruzione di un modello unitario possono poi essere registrati in ordine alle diverse tipologie di enti ritenuti responsabili da parte delle legislazioni nazionali: in Italia, ad esempio, lo Stato e gli Enti territoriali sono esonerati dalla responsabilità, mentre in altri Paesi membri – quali Austria, Finlandia e Danimarca – l'esonero è limitato alle ipotesi in cui lo Stato agisca in esecuzione di obblighi di legge.

Tanto premesso, per verificare l'operatività della Procura europea si può pensare alla seguente ipotesi⁶⁹: una società *Alfa* predispone nel proprio Paese *A* un'offerta per partecipare ad una gara d'appalto avente ad oggetto la fornitura di macchinari nel Paese comunitario *B*. tra i requisiti per la partecipazione alla gara potrebbe essere richiesto, come peraltro avviene in tutte le legislazioni nazionali europee, la presentazione di un *compliance program*, che preveda, tra l'altro, 1) la valutazione dei rischi; 2) la prevenzione dei rischi collegati all'impiego di intermediari; 3) un'adeguata informazione agli agenti locali sulle discipline nazionali anticorruzione e, in ogni caso, per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea; 4) l'assistenza di studi legali e di consulenti locali; 5) il divieto esplicito di pagamento a pubblici ufficiali e a loro parenti, affini, *etc.*; 6) l'obbligo di avvalersi di intermediari finanziari e banche soggette ad una regolamentazione di trasparenza e stabilità conforme a quella adottata negli Stati dell'Unione. Si supponga che, in violazione del modello organizzativo, l'amministratore delegato di *Alfa* ordini al direttore di stabilimento di versare una tangente ad un pubblico ufficiale del Paese *B* addetto allo svolgimento della gara per ottenere l'aggiudicazione dell'appalto. Ebbene non si può escludere allo stato dell'arte delle legislazioni nazionali che, mentre l'amministratore delegato istigatore possa essere assolto e la società *Alfa* dichiarata non imputabile secondo il criterio dell'*alter ego – identification model* dall'accusa di

frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, COM(2012)363 dell'11 luglio 2012.

⁶⁹ Il caso ipotizzato, tratto da CERQUA F., *La responsabilità degli enti: la creazione di una disciplina comune a livello europeo*, cit., p. 106, è analogo, come osservato dallo stesso Autore nella nota n. 30, a quello riportato da VENEGONI A., *Alcune buone ragioni per l'istituzione di un Ufficio del Procuratore europeo*, in www.penalecontemporaneo.it, 17 dicembre 2012.

corruzione nel Paese A in applicazione del diritto interno, il funzionario che ha diretto la gara di aggiudicazione dell'appalto possa invece essere condannato nel Paese B di appartenenza, con conseguenti disparità di trattamento sanzionatorio che inevitabilmente influiranno sulla coerenza dell'intero sistema Unione. Dinanzi a tale situazione normativa, del resto, l'EPPO non potrebbe fare nulla, dovendo applicarsi il diritto interno del Paese in cui si celebra il giudizio per regolamentare il procedimento penale iniziato con il rinvio a giudizio dello stesso EPPO.

In sintesi, le divergenze sistemiche tra le legislazioni degli Stati membri, laddove alcune legislazioni non hanno neppure previsto strumenti *ad hoc* per sanzionare le condotte illecite imputabili agli enti, come accade in Belgio, Finlandia, Lussemburgo e Portogallo, conducono a ritenere che al momento il superamento dell'irresponsabilità penale delle persone giuridiche è stato realizzato in ambito comunitario secondo un piano frammentario, che non può che comportare evidenti difficoltà investigative e di esercizio dell'azione penale nel rispetto dei principi fondamentali per l'EPPO.

Ne deriva pacificamente che, in termini *de jure condendo*, la creazione di un modello comunitario di responsabilizzazione delle imprese ed un'operatività effettiva dell'art. 86 TFUE non potranno prescindere da criteri omogenei di individuazione delle persone giuridiche sanzionabili, pena una patente violazione del principio di uguaglianza.

Conclusioni

Le “norme minime comuni”: compromesso al ribasso?

Ricostruite le forme della cooperazione investigativa in materia penale nel panorama europeo, anche alla luce dei più recenti sviluppi, sembra potersi concludere che, sebbene gli indicatori normativi testimonino una volontà di integrazione di strutture e apparati al fine di imporre regole giuridiche tendenzialmente uniformi, la dimensione applicativa registra ancora un assai limitato intervento del diritto dell'Unione Europea sul piano processuale penale, confinandolo negli ambiti della cooperazione su base volontaria e del principio basilare del mutuo riconoscimento, così di fatto finendo con l'exasperare le difficoltà operative di coordinamento investigativo e di scambio di atti a contenuto probatorio.

Anche con riguardo alla novità legislativa più attesa e più importante nel campo della cooperazione investigativa europea, ovverosia l'istituzione della Procura Europea – se si considerano le finalità dell'organo di cui si propone l'adozione ed il suo valore aggiunto rispetto agli strumenti di cooperazione giudiziaria – la Proposta di Regolamento della Commissione sembra promettere più di quanto non offra in concreto, caratterizzandosi come proposta legislativa (troppo?) timida e timorosa, anche a causa delle assai note difficoltà con cui gli Stati cedono la propria sovranità in materia penale.

Dall'angolo visuale dello sviluppo di un diritto processuale penale europeo in grado di garantire il *law enforcement* e la tutela della sicurezza dei cittadini nei confronti delle più gravi manifestazioni della criminalità internazionale, del terrorismo e dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE, dunque, pur dovendosi registrare lo sforzo degli Stati membri nel tentativo di superare i tradizionali schemi di cooperazione investigativa, il risultato sembra solo parzialmente raggiunto.

Se da un lato, infatti, l'utilizzo dei regolamenti e delle direttive in luogo delle decisioni quadro ha costituito un notevole passo avanti, superando le difficoltà connesse ai ritardi e alle omissioni nei recepimenti delle normative da parte degli Stati membri, d'altra parte permane la rigidità degli stessi nel corso dei negoziati, che si traduce in testi meno innovativi di quanto atteso e

– forse – necessario al fine di un'effettiva implementazione della cooperazione internazionale in materia penale.

Quanto invece alla seconda direttrice lungo la quale si dipana la presente ricerca, appare evidente come i rinnovati assetti della cooperazione investigativa in materia penale, ove i confini nazionali appaiono sempre più agevolmente valicabili, impongano la necessità di prevedere diritti universalmente riconosciuti, fondati sui principi di legalità e giustizia delle procedure, da porre, anzitutto, a garanzia della libertà personale dell'accusato.

Il riconoscimento e la tutela di tali diritti rappresentano uno sfondo irrinunciabile nell'allargamento delle competenze europee, che si traduce nella necessaria coerenza della regolamentazione della cooperazione penale con i principi espressi dalla Carta dei diritti fondamentali e della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

D'altro canto, non può svilupparsi un diritto processuale penale europeo senza la previa definizione di un sistema di garanzie, che tuttavia non pare accettabile che si "appiattisca" unicamente su quanto previsto dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo così come interpretata dalla relativa Corte. I diritti sanciti dalla CEDU, invero, attengono principalmente alla fase più strettamente processuale, tralasciando i diritti fondamentali alla difesa che devono essere garantiti all'accusato sin dal principio del procedimento penale, riguardando anche la fase c.d. *pre-trial*. Ed inoltre, la Corte di Strasburgo ha da sempre un approccio casistico ed empirico, che mal si concilia con le fondamentali esigenze di nomofilachia richieste qualora si deleghi ai giudici europei il compito di affinare la disciplina processuale comune solo grossolanamente tratteggiata nelle direttive degli ultimi anni.

Il modello del *processo equo*, infatti, ha il compito di fornire una mappa ideale di valori al fine di verificare il rispetto di un livello di garanzia minimo da parte delle regole adottate da ciascun sistema processuale nazionale. Per tale ragione, le stesse Carte internazionali prevedono la possibilità per gli Stati di mantenere la propria disciplina nazionale, ancorché differente, quando stabilisca un livello superiore di garanzie.

Ebbene, tale ragionamento viene del tutto scardinato nel momento in cui a livello europeo vengono introdotti principi quali la *superutilizzabilità*

probatoria degli atti compiuti dall'EPPO, senza però parallelamente stabilire un sistema organico di norme processuali condivise, volte a disciplinarne le modalità di ricerca e di acquisizione dei materiali probatori. Il mero rinvio al principio del mutuo riconoscimento, così, *ribalta* il canonico paradigma di vaglio della compatibilità: è ora la disciplina europea a doversi confrontare sotto il profilo della compatibilità con l'ordinamento italiano (*supra* Cap. IV) e con il conseguente rischio di sollevazione della teoria dei contro-limiti.

Bibliografia essenziale di riferimento

- ALESCI T., *La Procura europea per i reati lesivi degli interessi finanziari: la proposta di Regolamento tra luci e ombre*, in *Archivio penale*, 2014, n. 1, p. 149 e ss.
- ALLEGREZZA S., *Verso una procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani*, in *Dir. pen. cont.*, 2013.
- ALLEGREZZA S., *L'armonizzazione della prova penale alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Cass. pen.*, 2008, f. 10, p. 3882 e ss.
- ALLEGREZZA S., *Pubblico ministero europeo e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, in COPPETTA M.G. (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005, p. 217 e ss.
- ALLEVA G.C., *Verso un processo penale europeo?*, in LANZI A. – RUGGIERI F. – CAMALDO L. (a cura di), *Il difensore e il Pubblico Ministero europeo*, Padova, 2002, p. 149 e ss.
- ALTIERI M., *Analisi comparata delle fattispecie di riciclaggio negli Stati dell'Unione Europea*, in BARTONE N. (a cura di), *Diritto penale europeo. Spazio giuridico e rete giudiziaria*, Padova, 2001, p. 141 e ss.
- AMALFITANO C., *La competenza penale dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in CAMALDO L.B. (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Torino, 2014, p. 3 e ss.
- AMALFITANO C., *Spazio giudiziario europeo e libera circolazione delle decisioni penali*, in CARBONE S.M. – CHIAVARIO M. (a cura di), *Cooperazione giudiziaria civile e penale nel diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2008, p. 1 e ss.
- AMALFITANO C., *Conflitti di giurisdizione e riconoscimento delle decisioni penali nell'Unione Europea*, Milano, 2006.
- AMALFITANO C., *Dal ne bis in idem internazionale al ne bis in idem europeo*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2002, p. 923 e ss.
- AMODIO E., *Le fonti della procedura penale europea*, in CORSO P.M. – ZANETTI E. (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, Piacenza, 2010, p. 3 e ss.

- AMODIO E., *Diritto di difesa e diritto alla prova nello spazio giudiziario europeo*, in LANZI A. – RUGGIERI F. – CAMALDO L. (a cura di), *Il difensore e il Pubblico Ministero europeo*, Padova, 2002, p. 103 e ss.
- AMODIO E., *Rovistando tra le macerie della procedura penale*, in *Cass. pen.*, 1993, p. 2944 e ss.
- AMODIO E., *L'attività del Consiglio d'Europa e il processo penale italiano*, in CAPPELLETTI M. – PIZZORUSSO A. (a cura di), *L'influenza del diritto europeo sul diritto italiano*, Milano, 1982.
- ANDOLINA E., *Misure reali e spazio giudiziario europeo*, in CORSO P.M. – ZANETTI E. (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, Piacenza, 2010, p. 13 e ss.
- APRILE E. – SPIEZIA F., *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione Europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009.
- ARNAUD A.J., *De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation. Quelques observations critiques*, in *Droit et société*, 1997, n. 35, p. 11 e ss.
- ASCIONE M., *Il lavoro sinergico tra Olaf, Procura della Repubblica e Corte dei Conti. Un caso pratico: la frode alle quote latte*, in BANA A. – CAMALDO L. (a cura di), *La circolazione della prova nell'Unione Europea e la tutela degli interessi finanziari*, Forlì, 2011, p. 141 e ss.
- ASTARITA S., *Ne bis in idem tra rimedi sanzionatori interni e spirito europeo*, in GAITO A. (a cura di), *Procedura penale egaranzie europee*, Assago, 2006, p. 145 e ss.
- BACIGALUPO E., *Il Corpus Juris e la tradizione della cultura giuridico-penale degli Stati membri dell'Unione Europea*, in GRASSO G. (a cura di), *Prospettive di un diritto penale europeo*, Milano, 1998.
- BALSAMO A., *Il contenuto dei diritti fondamentali*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, II ed. riveduta e ampliata, Milano, 2015, p. 109 e ss.
- BARBE E., *Le project de directive concernant la decision d'instruction en matiere penale*, in BANA A. – CAMALDO L. (a cura di), *La circolazione della prova nell'Unione Europea e la tutela degli interessi finanziari*, Forlì, 2011, p. 327 e ss.
- BARBE E., *La coopération: le problème du recouvrement d'un point de vue pratique*, in BANA A. – CAMALDO L. (a cura di), *Sequestro, confisca e recuperi a tutela*

degli interessi finanziari dell'Unione Europea. La legislazione comunitaria e l'attuazione nei Pasi membri, Bruxelles, 2010, p. 25 e ss.

- BARBE E., *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, Parigi, 2002.
- BARBOLLA S.O., *The European Arrest Warrant in Law and Practice*, in RUGGERI S. (a cura di), *Liberty and security in Europe*, Göttingen, 2012, p. 47 e ss.
- BARGIS M., *Libertà personale e consegna*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, II ed. riveduta e corretta, Milano, 2015, p. 293 e ss.
- BARGIS M., *Costituzione per l'Europa e cooperazione giudiziaria in materia penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, f. 1, p. 144 e ss.
- BARGIS M., *Il pubblico ministero nella prospettiva di un ordinamento europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004, p. 745 e ss.
- BARGIS M., *Corpus juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale*, Milano, 2002.
- BARGIS M. – NOSEGNO S., *Corpus juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale*, Atti del convegno, Alessandria 19-21 ottobre 2001, Milano, 2002.
- BARTONE N., *Condotte illecite transnazionali e la normativa penale comparata a tutela degli interessi comunitari*, in BARTONE N. (a cura di), *Diritto penale europeo. Spazio giuridico e rete giudiziaria*, Padova, 2001, p. 67 e ss.
- BELFIORE R., *Il futuro della cooperazione giudiziaria e di polizia nell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Cass. pen.*, 2010, p. 4428 e ss.
- BERNARDI A., *L'europeizzazione del diritto e della scienza penale*, Torino, 2004.
- BERNARDI A., *I tre volti del «diritto penale comunitario»*, in PICOTTI L. (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione Europea*, Milano, 1999, p. 41 e ss.
- BERTHELET P., *La "Gouvernance Schengen". Le sentier périlleux de la réforme*, in *Revue du droit de l'Union Européenne*, n. 4, 2012, p. 655 e ss.
- BERTHELET P., *Le paysage européen de la sécurité intérieure*, Bruxelles, 2009.
- BILANCIA P., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra realtà intergovernativa e prospettiva comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2004, p. 349 e ss.

- BOSLY H.D. – BOSLY T., *Les nouveaux instruments a la lumiere du traite de Lisbonne. Principe de la reconnaissance mutuelle et normes minimales*, in BANA A. – CAMALDO L. (a cura di), *La circolazione della prova nell'Unione Europea e la tutela degli interessi finanziari*, Forlì, 2011, p. 59 e ss.
- BRUTI LIBERATI E., *Dalla cooperazione giudiziaria penale in Europa al Pubblico Ministero Europeo*, in LANZI A. – RUGGIERI F. – CAMALDO L. (a cura di), *Il difensore e il Pubblico Ministero europeo*, Padova, 2002, p. 137 e ss.
- CADOPPI A., *Verso un diritto penale unico europeo?*, in PICOTTI L. (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione Europea*, Milano, 1999, p. 31 e ss.
- CAGNOLA F., *Le investigazioni della difesa nella prospettiva della istituzione del Pubblico Ministero Europeo*, in CAMALDO L. (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Torino, 2014, p. 167 e ss.
- CAGNOLA F., *La circolazione della prova nell'Unione Europea la vicenda della "lista Vaduz"*, in BANA A. – CAMALDO L. (a cura di), *La circolazione della prova nell'Unione Europea e la tutela degli interessi finanziari*, Forlì, 2011, p. 393 e ss.
- CAIANIELLO M., *La nuova direttiva UE sull'ordine europeo di indagine penale tra mutuo riconoscimento e ammissione reciproca delle prove*, in *Proc. Pen. e Giust.*, 2015, f. 3, p. 1 e ss.
- CAIANIELLO M., *The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor's Office: Everything Changes or Nothing Changes?*, in *European Journal of Crime*, 2013, p. 125 e ss.
- CALVANESE E., *L'esecuzione delle decisioni di confisca*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, II ed. riveduta e ampliata, Milano, 2015, p. 455 e ss.
- CAMALDO L., *Le prospettive della Procura europea dopo il Trattato di Lisbona*, in BANA A. – CAMALDO L. (a cura di), *La circolazione della prova nell'Unione Europea e la tutela degli interessi finanziari*, Forlì, 2011, p. 367 e ss.
- CAMALDO L., *Il pubblico ministero europeo dal Corpus Juris al Trattato di Lisbona: un "fantasma" si aggira nell'Unione Europea*, in CORSO P.M. – ZANETTI E. (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, Piacenza, 2010, p. 69 e ss.
- CAMALDO L. (a cura di), *Nuove prospettive dell'attività investigativa nella lotta antifrode in Europa*, Bruxelles, 2008.

- CAMALDO L., *Il pubblico ministero europeo: un quadro d'insieme tra proposte de iure condendo e recenti sviluppi di diritto positivo*, in LANZI A. – RUGGIERI F. – CAMALDO L. (a cura di), *Il difensore e il Pubblico Ministero europeo*, Padova, 2002, p. 11 e ss.
- CANDI A., *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del pubblico ministero europeo nella proposta della Commissione europea del 17 luglio 2013*, in *Dir. pen. cont.*, 2014.
- CAPECCHI G., *La cooperazione di polizia*, in DRAETTA U. – PARISI N. (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione Europea – parte speciale. Il diritto sostanziale*, 1999, in *Materiali sulle prospettive europee della procedura penale*, Milano, 2001, p. 29 e ss.
- CARACCIOLI I., *La responsabilità penale delle persone morali*, in PICOTTI L. (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione Europea*, Milano, 1999, p. 177 e ss.
- CARACENI L., *Il giudice «indipendente e imparziale» nell'ottica dello spazio comune europeo*, in COPPETTA M.G. (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005, p. 85 e ss.
- CARTABIA M., *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995.
- CASTALDO A.R., *Corruzione privata e tutela penale del sistema economico in Europa*, in BARTONE N. (a cura di), *Diritto penale europeo. Spazio giuridico e rete giudiziaria*, Padova, 2001, p. 133 e ss.
- CASTELLANETA M., *Uno scambio di informazioni tra gli Stati per la lotta al crimine organizzato*, in *Guida al diritto*, 2009, f. 30, p. 63 e ss.
- CATALANO N., *Manuale di diritto delle Comunità Europee*, Milano, 1965.
- CERESA GASTALDO M., *I presupposti dei provvedimenti di sequestro e confisca: le garanzie difensive*, in BANA A. - CAMALDO L. (a cura di), *Sequestro, confisca e recuperi a tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea. La legislazione comunitaria e l'attuazione nei Pasi membri*, Bruxelles, 2010, p. 229 e ss.
- CERQUA F., *La responsabilità degli enti: la creazione di una disciplina comune a livello europeo*, in CAMALDO L. (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Torino, 2014, p. 97 e ss.

- CERQUA F., *La circolazione dei dati contenuti nei tabulati telefonici*, in BANA A. – CAMALDO L. (a cura di), *La circolazione della prova nell'Unione Europea e la tutela degli interessi finanziari*, Forlì, 2011, p. 291 e ss.
- CHIAVARIO M., *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 974 e ss.
- CHIAVARIO M., *Linee del sistema processuale penale comunitario*, in PICOTTI L. (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione Europea*, Milano, 1999, p. 197 e ss.
- CIAMPI A., *L'assunzione di prove all'estero in materia penale*, Padova, 2003.
- CIAVOLA A., *Processo penale e giustizia europea (XX Convegno nazionale dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2009, f. 1, p. 381 e ss.
- COLAMUSSI M., *La disciplina di attuazione in materia di sequestro e confisca in territorio U.E. tra silenzi normativi e "interpretazione conforme"*, in FILIPPI L. – GUALTIERI P. – MOSCARINI P. – SCALFATI A. (a cura di), *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*, Milano, 2010, p. 117 e ss.
- COLOMBO G., *Cooperazione internazionale: l'assistenza giudiziaria*, in LANZI A. – RUGGIERI F. – CAMALDO L. (a cura di), *Il difensore e il Pubblico Ministero europeo*, Padova, 2002, p. 155 e ss.
- CONETTI G., *Il quadro normativo di riferimento per la creazione di un diritto penale e di un processo penale europei*, in LANZI A. – RUGGIERI F. – CAMALDO L. (a cura di), *Il difensore e il Pubblico Ministero europeo*, Padova, 2002, p. 57 e ss.
- COPPETTA M.G., *Verso un processo penale europeo?*, in COPPETTA M.G. (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005, p. 11 e ss.
- COVOLO V., *Et la judiciarisation de l'espace pénal de l'Union fut... mais où se cache le juge pénal européen?*, in *Cahiers de droit européen*, 2011, p. 127 e ss.
- DAMBRUOSO S., *Mutuo riconoscimento degli elementi probatori*, in *Guida al diritto*, 2009, f. 6, p. 20 e ss.

- DANIELE M. – CALVANESE E., *Ricerca e formazione della prova*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, II ed. riveduta e ampliata, Milano, 2015, p. 355 e ss.
- DARAIIO G., *La circolazione della prova nello spazio giudiziario europeo*, in KALB L. (a cura di), «*Spazio europeo di giustizia*» e *procedimento penale italiano*, Torino, 2012, p. 503 e ss.
- DE AMICIS G., *La cooperazione orizzontale*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, II ed. riveduta e corretta, Milano, 2015, p. 241 e ss.
- DE AMICIS G., *La cooperazione verticale*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, II ed. riveduta e corretta, Milano, 2015, p. 201 e ss.
- DE AMICIS G., *La prevenzione dei conflitti tra giurisdizioni e il trasferimento del processo*, in KALB L. (a cura di), «*Spazio europeo di giustizia*» e *procedimento penale italiano*, Torino, 2012, p. 277 e ss.
- DE AMICIS G., *La Corte Costituzionale nega la natura giudiziaria di Eurojust: una pronuncia discutibile*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2011, p. 3606 e ss.
- DE AMICIS G. – SURANO L., *Il rafforzamento dei poteri di Eurojust a seguito della nuova decisione 2009/426/GAI*, in *Cass. pen.*, 2009, p. 4453 e ss.
- DE AMICIS G., *Il 'rafforzamento' di Eurojust nella prospettiva del Pubblico Ministero Europeo: finis an transitus?*, in CORSO P.M. – ZANETTI E. (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, Piacenza, 2010, p. 111 e ss.
- DE AMICIS G., *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale. Verso un sistema integrato di fonti e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie*, Milano, 2007.
- DE AMICIS G., *Eurojust*, in GRASSO G. – SICURELLA R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, p. 467 e ss.
- DE AMICIS G., *Mandato d'arresto europeo*, in GRASSO G. – SICURELLA R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, p. 537 e ss.
- DE AMICIS G., *L'attuazione di Eurojust nell'ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 1439 e ss.
- DE AMICIS G., *La costruzione di Eurojust nell'ambito del terzo pilastro dell'Unione Europea*, in *Cass. pen.*, 2001, f. 6, p. 1964 e ss.

- DE ANGELIS F., *La creazione dello spazio giudiziario europeo: necessità dell'istituzione del Procuratore europeo*, in LANZI A. – RUGGIERI F. – CAMALDO L. (a cura di), *Il difensore e il Pubblico Ministero europeo*, Padova, 2002, p. 63 e ss.
- DE ANGELIS F., *La protezione giuridica degli interessi finanziari della Comunità Europea: evoluzione e prospettive*, in GRASSO G. (a cura di), *Prospettive di un diritto penale europeo*, Milano, 1998, p. 35 e ss.
- DE BIOLLEY S. – LABAYLE H. – POELEMANS M. – WEYEMBERGH A. (a cura di), *Code of Criminal Law of the European Union*, Bruxelles, 2012.
- DE CARO A., *La garanzia dei diritti della difesa nella circolazione delle prove*, in BANA A. – CAMALDO L. (a cura di), *La circolazione della prova nell'Unione Europea e la tutela degli interessi finanziari*, Forlì, 2011, p. 381 e ss.
- DEL COCO R., *Ordine europeo di indagine e poteri sanzionatori del giudice*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 21 dicembre 2015.
- DE LEO F., *Da Eurojust al PME*, in *Cass. pen.*, 2003, f. 4, p. 1432 e ss.
- DELLA MONICA G., *Il mandato di arresto europeo*, in KALB L. (a cura di), «Spazio europeo di giustizia» e *procedimento penale italiano*, Torino, 2012, p. 683 e ss.
- DE FINA G., *Diritto comunitario*, Torino, 1980.
- DE KERCHOVE D'HOUSSELGHEM J., *L'Europe pénale: bilan et perspectives*, in *Police and judicial cooperation in the European Union*, Cambridge, 2004.
- DELMAS MARTY M. – VERVAELE J.A.E. (a cura di), *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Anversa-Gröningen-Oxford, 2001, vol. I-II-III-IV.
- DE LEMOS CAPELLER W., *La transnationalisation du champ pénal: réflexions sur les mutations du crime et du control*, in *Droit et société*, 1997, n. 35, p. 61 e ss.
- DE MATTEIS L. – FERRARA C. – LICATA F. – PIACENTE N. – VENEGONI A., *Diritto penale sostanziale e processuale dell'Unione Europea*, Padova, 2011.
- DE SIMONE G., *La responsabilità penale dell'imprenditore e degli enti collettivi nel Corpus Juris*, in PICOTTI L. (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione Europea*, Milano, 1999, p. 183 e ss.
- DI BITONTO M.L., *Eurojust e i conflitti di giurisdizione*, in FILIPPI L. – GUALTIERI P. – MOSCARINI P. – SCALFATI A. (a cura di), *La circolazione investigativa*

- nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati, Milano, 2010, p. 31 e ss.
- DI BITONTO M.L., *La composizione dei conflitti di giurisdizione in seno ad Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2010, p. 2896 e ss.
- DI CHIARA G., *The perspective of domestic legal systems: Italy*, in RUGGERI S. (a cura di), *Liberty and security in Europe*, Göttingen, 2012, p. 121 e ss.
- DIDDI A., *Il divieto di consegna in favore di Statiche non prevedono limiti massimi di carcerazione della persona attinta da mandato di cattura europeo tra prassi disapplicativa del diritto interno e rispetto dei principi costituzionali*, in CORSO P.M. – ZANETTI E. (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, Piacenza, 2010, p. 151 e ss.
- DINACCI F.R., *La diversa qualificazione giuridica del fatto tra Costituzione e obblighi europei*, in CORSO P.M. – ZANETTI E. (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, Piacenza, 2010, p. 177 e ss.
- DI PAOLO G. – MARCOLINI S., *Verso l'istituzione di una procura europea a protezione degli interessi finanziari dell'Unione: la proposta di Regolamento COM(2013)534-final*, in *Cass. pen.*, 2014, p. 360 e ss.
- DI PAOLO G., *La circolazione dei dati personali e del casellario giudiziario*, in BANA A. – CAMALDO L. (a cura di), *La circolazione della prova nell'Unione Europea e la tutela degli interessi finanziari*, Forlì, 2011, p. 207 e ss.
- DI PAOLO G., *Il processo penale nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'UE tra cooperazione giudiziaria e orizzonti sovranazionali*, in *Cass. pen.*, 2009, p. 4488 e ss.
- D'ISANTO F., *La polizia economica finanziaria in Europa: nuova realtà per la Guardia di Finanza*, in BARTONE N. (a cura di), *Diritto penale europeo. Spazio giuridico e rete giudiziaria*, Padova, 2001, p. 115 e ss.
- DI STASI A., *Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia e cooperazione giudiziaria in materia penale: il rispetto dei diritti fondamentali e delle diversità tra ordinamenti nazionali e tradizioni giuridiche*, in KALB L. (a cura di), «Spazio europeo di giustizia» e procedimento penale italiano, Torino, 2012, p. 3 e ss.
- DRAETTA U. – PARISI N. – RINOLDI D. (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2007.

- ESPINA RAMOS J., *Joint efforts against PIF offences: the necessary relationship between national authorities and the EPPO*, in CAMALDO L. (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Torino, 2014, p. 157 e ss.
- ESPINA RAMOS J. – VICENTE CARBAJOSA I. (a cura di), *The Future European Public Prosecutor's Office*, Madrid, 2009.
- EVANGELISTA P., *L'accertamento del pubblico ministero contabile e il processo penale*, in BANA A. – CAMALDO L. (a cura di), *La circolazione della prova nell'Unione Europea e la tutela degli interessi finanziari*, Forlì, 2011, p. 133 e ss.
- FABBRI A., *I limiti territoriali nello svolgimento delle indagini difensive*, in FILIPPI L. – GUALTIERI P. – MOSCARINI P. – SCALFATI A. (a cura di), *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*, Milano, 2010, p. 247 e ss.
- FANUELE C., *lo scambio di informazioni a livello europeo*, in FILIPPI L. – GUALTIERI P. – MOSCARINI P. – SCALFATI A. (a cura di), *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*, Milano, 2010, p. 19 e ss.
- FAVREAU B., *Les garanties pour la sauvegarde des droits de la défense dans le project du «Corpus Juris 2000»*, in LANZI A. – RUGGIERI F. – CAMALDO L. (a cura di), *Il difensore e il Pubblico Ministero europeo*, Padova, 2002, p. 109 e ss.
- FERRUA P., *Il contraddittorio nella formazione della prova a dieci anni dalla sua costituzionalizzazione: il progressivo assestarsi della regola e le insidie della giurisprudenza dell Corte Europea*, in CORSO P.M. – ZANETTI E. (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, Piacenza, 2010, p. 203 e ss.
- FIJNAUT C. – OUWERKERK J., *The future of police and judicial cooperation in the European Union*, Leiden-Boston, 2010.
- FILIPPI L., *Libertà personale e garanzie europee*, in CORSO P.M. – ZANETTI E. (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, Piacenza, 2010, p. 225 e ss.
- FILIPPI L. – GUALTIERI P. – MOSCARINI P. – SCALFATI A., *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*, Padova, 2010.
- FLETCHER M., *Schengen, the European Court of Justice and Flexibility under the Lisbon Treaty: balancing the United Kingdom's "ins" and "outs"*, in *European Constitutional Law Review*, v. 5, n. 1, 2009, p. 71 e ss.

- FLORE D., *Droit pénal européen*, Bruxelles, 2009.
- FLORE D., *Une justice pénale européenne après Amsterdam*, in *Journal des tribunaux*, 1999, n. 60, p. 127 e ss.
- FOCARELLI C., *Equo processo e Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Padova, 2001.
- FONDAROLI D., *La circolazione della prova ai fini dei provvedimenti di sequestro e confisca*, in BANA A. – CAMALDO L. (a cura di), *La circolazione della prova nell'Unione Europea e la tutela degli interessi finanziari*, Forlì, 2011, p. 95 e ss.
- FRAGOLA M., *Osservazioni sul Trattato di Lisbona tra Costituzione europea e processo di "decostituzionalizzazione"*, in *Dir. comunit. scambi internaz.*, 2008, p. 206 e ss.
- FURFARO S., *Un problema irrisolto: le intercettazioni telefoniche*, in GAITO A. (a cura di), *Procedura penale egaranzie europee*, Assago, 2006, p. 117 e ss.
- GAITO A., *Aspetti problematici in tema di prove*, in GAITO A. (a cura di), *Procedura penale egaranzie europee*, Assago, 2006, p. 95 e ss.
- GAITO A. – GIUNCHEDI F., *Il giudice più idoneo tra prospettive sovranazionali e giustizia interna*, in GAITO A. (a cura di), *Procedura penale egaranzie europee*, Assago, 2006, p. 29 e ss.
- GAITO A., *Il procedimento probatorio nell'evoluzione della giurisprudenza europea*, in GAITO A. (a cura di), *Procedura penale egaranzie europee*, Assago, 2006, p. 45 e ss.
- GAITO A., *Un processo penale verso il modello europeo*, in GAITO A. (a cura di), *Procedura penale egaranzie europee*, Assago, 2006, p. 1 e ss.
- GAUTIER M., *Accords de Schengen*, in *Jurisclasseur*, 2630 04, 2012.
- GAUTIER M., *Les vingt ans de la Convention d'application de l'Accord de Schengen*, in *Revue des Affaires Européennes*, v. 19, n. 2, 2010, p. 351 e ss.
- GERACI R.M., *Problematiche operative della cooperazione interstatale ai fini di confisca*, in FILIPPI L. – GUALTIERI P. – MOSCARINI P. – SCALFATI A. (a cura di), *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*, Milano, 2010, p. 107 e ss.
- GHALEH MARZBAN P. (a cura di), *Quelles perspectives pour un ministère public européen?*, Parigi, 2010.

- GIORDANO B., *Il P.M. e il difensore europeo. Limiti e ragioni di un diritto penale comunitario vivente*, in LANZI A. – RUGGIERI F. – CAMALDO L. (a cura di), *Il difensore e il Pubblico Ministero europeo*, Padova, 2002, p. 167 e ss.
- GIUNCHEDI F., *Linee evolutive del giusto processo europeo*, in GAITO A. (a cura di), *Procedura penale e garanzie europee*, Assago, 2006, p. 15 e ss.
- GRANDI C., *The “qualities” of Criminal Law connected to national and European Law-making procedures*, in *European Criminal Law Review*, vol. 1, n. 3, 2011, p. 285 e ss.
- GRASSO G., *Diritto penale ed integrazione europea*, in GRASSO G. – SICURELLA R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, p. 1 e ss.
- GRASSO G., *La Costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione Europea*, in GRASSO G. – SICURELLA R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, p. 673 e ss.
- GRASSO G., *La protezione dei diritti fondamentali nella Costituzione per l'Europa e il diritto penale: spunti di riflessione critica*, in GRASSO G. – SICURELLA R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, p. 633 e ss.
- GRASSO G., *L'avvocato difensore dinanzi al Pubblico Ministero europeo*, in LANZI A. – RUGGIERI F. – CAMALDO L. (a cura di), *Il difensore e il Pubblico Ministero europeo*, Padova, 2002, p. 193 e ss.
- GRASSO G., *Prospettive di un diritto penale europeo*, in BARTONE N. (a cura di), *Diritto penale europeo. Spazio giuridico e rete giudiziaria*, Padova, 2001, p. 1 e ss.
- GRASSO G., *Il Corpus Juris: profili generali e prospettive di recepimento nel sistema delle fonti e delle competenze comunitarie*, in PICOTTI L. (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione Europea*, Milano, 1999, p. 127 e ss.
- GRASSO G., *La formazione di un diritto penale dell'Unione Europea*, in GRASSO G. (a cura di), *Prospettive di un diritto penale europeo*, Milano, 1998, p. 1 e ss.
- GRASSO G. (a cura di), *Verso uno spazio giudiziario europeo. Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Milano, 1997.
- GUALAZZI A., *Lineamenti europei del diritto di difesa*, in FILIPPI L. – GUALTIERI P. – MOSCARINI P. – SCALFATI A. (a cura di), *La circolazione investigativa*

- nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati, Milano, 2010, p. 187 e ss.
- GUALTIERI M., *L'effettività del diritto di difesa tra convenzioni internazionali e previsioni costituzionali*, in FILIPPI L. – GUALTIERI P. – MOSCARINI P. – SCALFATI A. (a cura di), *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*, Milano, 2010, p. 213 e ss.
- GUILD E. – GEYER F., *Security versus Justice? Police and judicial cooperation in the EU*, Farnham, 2008.
- HEFENDEHL R., *La questione della legittimità di norme penali europee*, in SCHÜNEMANN B. (a cura di), *Un progetto alternativo di giustizia penale europea*, Milano, 2007, p. 91 e ss.
- HERLIN KARNELL E., *The Constitutional dimension of European Criminal Law*, Oxford, 2012.
- IANNUZZI A., *La cooperazione tra le autorità di polizia*, in KALB L. (a cura di), «Spazio europeo di giustizia» e procedimento penale italiano, Torino, 2012, p. 147 e ss.
- IOVINO F.P.C., *Il procedimento cautelare*, in KALB L. (a cura di), «Spazio europeo di giustizia» e procedimento penale italiano, Torino, 2012, p. 417 e ss.
- IZZO I., *Spazio europeo di giustizia e cooperazione giudiziaria*, in KALB L. (a cura di), «Spazio europeo di giustizia» e procedimento penale italiano, Torino, 2012, p. 313 e ss.
- IUZZOLINO G., *La decisione quadro come fonte di produzione del diritto dell'Unione Europea nel settore della cooperazione giudiziaria penale. Il mutuo riconoscimento e i principi di legalità, uguaglianza e non discriminazione*, in *Foro it.*, 2007, f. 9, p. 439 e ss.
- JESCHECK H.H., *La tutela dei beni giuridici dell'Unione Europea*, in PICOTTI L. (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione Europea*, Milano, 1999, p. 119 e ss.
- JESCHECK H.H., *Possibilità e limiti di un diritto penale per la protezione dell'Unione Europea*, in PICOTTI L. (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione Europea*, Milano, 1999, p. 13 e ss.

- KALB L., *Il rafforzamento del diritto e gli effetti nell'ordinamento italiano*, in KALB L. (a cura di), «Spazio europeo di giustizia» e procedimento penale italiano, Torino, 2012, p. 344 e ss.
- KIRK D., *Transmission of evidence in criminal matters within European Union States*, in BANA A. – CAMALDO L. (a cura di), *La circolazione della prova nell'Unione Europea e la tutela degli interessi finanziari*, Forlì, 2011, p. 203 e ss.
- KLIP A., *European Criminal Law: an integrative approach*, Anversa, 2012.
- KOSTORIS R.E., *Diritto europeo e giustizia penale*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, II ed. riveduta e ampliata, Milano, 2015, p. 1 e ss.
- KOSTORIS R.E., *La tutela dei diritti fondamentali*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, II ed. riveduta e ampliata, Milano, 2015, p. 77 e ss.
- KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, II ed. riveduta e ampliata, Milano, 2015.
- KOSTORIS R.E., *Manuale di procedura penale europea*, Milano, 2014.
- KOSTORIS R.E., *Pubblico ministero europeo e indagini "nazionalizzate"*, in *Cass. pen.*, 2013, p. 4738 e ss.
- KREMLIS G., *Combating enviromental criminality within the framework of the EC treaty (first pillar)*, in LANZI A. – RUGGIERI F. – CAMALDO L. (a cura di), *Il difensore e il Pubblico Ministero europeo*, Padova, 2002, p. 97 e ss.
- KUHL L., *Il ruolo dell'OLAF e la ricerca della prova nell'Unione Europea*, in BANA A. – CAMALDO L. (a cura di), *La circolazione della prova nell'Unione Europea e la tutela degli interessi finanziari*, Forlì, 2011, p. 51 e ss.
- KUHL L., *Spazio giudiziario di cooperazione o di integrazione penale?*, in GRASSO G. – PICOTTI L. – SICURELLA R. (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori di interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Milano, 2011, p. 728 e ss.
- KUHL L., *The role of OLAF in Recovery*, in BANA A. – CAMALDO L. (a cura di), *Sequestro, confisca e recuperi a tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea. La legislazione comunitaria e l'attuazione nei Pasi membri*, Bruxelles, 2010, p. 15 e ss.

- LAMPE E.J., *Lineamenti processuali fondamentali per l'applicazione di misure contro le imprese societarie*, in SCHÜNEMANN B. (a cura di), *Un progetto alternativo di giustizia penale europea*, Milano, 2007, p. 113 e ss.
- LASZLOCZKY P., *La cooperazione internazionale negli atti d'istruzione penale*, Padova, 1980.
- LAUDATI A., *La cooperazione giudiziaria verso la creazione della procura europea*, in *Dir. giust.*, 2003, p. 104 e ss.
- LEMBO C., *Lotta alla criminalità organizzata transnazionale: coordinamento e controllo*, in BARTONE N. (a cura di), *Diritto penale europeo. Spazio giuridico e rete giudiziaria*, Padova, 2001, p. 239 e ss.
- LIGETI K., *Intervento*, in *European Public Prosecutor's Office: a constructive approach towards the legal framework*, Convegno di Vilnius, 16-17 settembre 2013, inedito.
- LIGETI K. – SIMONATO M., *The European Public Prosecutor's Office: towards a truly European prosecution service?*, in *NJECL*, 2013, p. 12 e ss.
- LIGETI K., *Toward a Public prosecutor for the European Union*, Londra, 2013.
- LIGETI K., *The european prosecutor's office: which model?*, in BANA A. – CAMALDO L. (a cura di), *La circolazione della prova nell'Unione Europea e la tutela degli interessi finanziari*, Forlì, 2011, p. 115 e ss.
- LÜDERSSEN K., *Chi vuole un'Europa migliore?*, in SCHÜNEMANN B. (a cura di), *Un progetto alternativo di giustizia penale europea*, Milano, 2007, p. 57 e ss.
- LUPÀRIA L., *La litispendenza internazionale tra ne bis in idem europeo e processo penale italiano*, Milano, 2012.
- LUPÀRIA L., *Bis de eadem re ne sit actio: premesse per uno studio sulla litispendenza penale internazionale*, in CORSO P.M. – ZANETTI E. (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, Piacenza, 2010, p. 323 e ss.
- LUPÀRIA L., *Profili dell'azione penale "europea"*, in PICOTTI L., *Il Corpus Juris 2000: nuova formulazione e prospettive di attuazione*, Padova, 2004, p. 243 e ss.
- LUPÀRIA L., *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *Giur. It.*, 2002, p. 1751 e ss.
- MACRILLO' A., *Eurojust e l'attuazione degli accordi ONU contro il crimine organizzato transnazionale*, in FILIPPI L. – GUALTIERI P. – MOSCARINI P.

- SCALFATI A. (a cura di), *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*, Milano, 2010, p. 43 e ss.
- MAGGIO P., *La lotta alla criminalità organizzata in Europa fra strategie di contrasto e rispetto dei diritti umani*, in *Cass. pen.*, 2013, n. 2, p. 808 e ss.
- MAGGIO P., *Judicial reviews against deprivation of liberty*, in RUGGERI S. (a cura di), *Liberty and security in Europe*, Göttingen, 2012, p. 33 e ss.
- MANNOZZI G. – CONSULICH F., *La sentenza della Corte di Giustizia C-176/03: riflessi oenalistici in tema di principio di legalità e politica dei beni giuridici*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2006, n. 4, p. 899 e ss.
- MANZIONE D., *Eurojust e squadre investigative comuni*, in *Legisl. pen.*, 2002, f. 4, p. 971 e ss.
- MARCHETTI M.R., *Il mandato europeo di ricerca della prova*, in CORSO P.M. – ZANETTI E. (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, Piacenza, 2010, p. 369 e ss.
- MARINUCCI G. – DOLCINI E., *Manuale di diritto penale*, Milano, 2012.
- MARZADURI E., *The application of pre-trial precautionary measures*, in RUGGERI S. (a cura di), *Liberty and security in Europe*, Göttingen, 2012, p. 17 e ss.
- MARZADURI E., *Processo penale e processo disciplinare: giurisprudenza europea e prospettive per la legislazione interna italiana*, in CAPPELLETTI M. – PIZZORUSSO A. (a cura di), *L'influenza del diritto europeo sul diritto italiano*, Milano, 1982, p. 589 e ss.
- MAUGERI A.M., *Il sistema sanzionatorio comunitario dopo la Carta europea dei diritti fondamentali*, in GRASSO G. – SICURELLA R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, p. 99 e s.
- MAZZA O., *Il principio del mutuo riconoscimento, la mancata armonizzazione e il mito taumaturgico della giurisprudenza europea*, in MAZZA O., *Il garantismo al tempo del giusto processo*, Milano, 2011, p. 56 e ss.
- MAZZA O., *La procedura penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, speciale *Europa e giustizia penale*, p. 33 e ss.
- MAZZA O., *La libertà personale nella Costituzione europea*, in COPPETTA M.G. (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005, p. 45 e ss.

- MELILLO G., *Il mutuo riconoscimento e la circolazione della prova*, in RAFARACI T. (a cura di), *L'area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, Milano, 2007, p. 465 e ss.
- METTICA V.F., *Processo penale e diritti fondamentali nel contesto plurilinguistico dell'Unione Europea*, in *Cass. pen.*, 2012, n. 5, p. 1953 e ss.
- MIETTINEN S., *Criminal law and Policy in the EU*, Londra-New York, 2013.
- MILITELLO V., «Ripensare» *la giustizia penale europea: potenzialità e limiti di un progetto alternativo*, in SCHÜNEMANN B. (a cura di), *Un progetto alternativo di giustizia penale europea*, Milano, 2007, p. 129 e ss.
- MINIERI G., *La nuova funzione dell'avvocato nella difesa dei diritti fondamentali della persona nello spazio giudiziario europeo*, in LANZI A. – RUGGIERI F. – CAMALDO L. (a cura di), *Il difensore e il Pubblico Ministero europeo*, Padova, 2002, p. 159 e ss.
- MITSILEGAS V., *EU Criminal Law*, Oxford, 2009.
- MOCCIA S., *L'involuzione del diritto penale in materia economica e le fattispecie incriminatrici del corpus juris europeo*, in BARTONE N. (a cura di), *Diritto penale europeo. Spazio giuridico e rete giudiziaria*, Padova, 2001, p. 33 e ss.
- MONETTI V., *Il pubblico ministero europeo*, in *Quest. giust.*, 2003, f. 1, p. 187 e ss.
- MOSCARINI P., *Eurojust e il PME: dal coordinamento investigativo alle investigazioni coordinate*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, f. 5, p. 635 e ss.
- MUCCIARELLI F., *Prospettive e limiti di un diritto penale transnazionale*, in LANZI A. – RUGGIERI F. – CAMALDO L. (a cura di), *Il difensore e il Pubblico Ministero europeo*, Padova, 2002, p. 177 e ss.
- MUNARI F. – AMALFITANO C., *Il "terzo pilastro" dell'Unione: problematiche istituzionali, sviluppi giurisprudenziali, prospettive*, in *Dir. Un. Eur.*, 2007, p. 773 e ss.
- NANNI F., *Recupero proventi di reato: cinque anni di collaborazione internazionale e studio delle prassi virtuose*, in BANA A. - CAMALDO L. (a cura di), *Sequestro, confisca e recuperi a tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea. La legislazione comunitaria e l'attuazione nei Pasi membri*, Bruxelles, 2010, p. 335 e ss.
- NASCIMBENE B., *Le garanzie giurisdizionali nel quadro della cooperazione giudiziaria europea*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, f. 4, p. 518 e ss.

- NEGRI S., *L'incidenza della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo sulla cooperazione giudiziaria penale dell'Unione Europea*, in KALB L. (a cura di), «Spazio europeo di giustizia» e procedimento penale italiano, Torino, 2012, p. 55 e ss.
- NORMANDO R., *La problematica di un sistema processuale penale europeo*, in BARTONE N. (a cura di), *Diritto penale europeo. Spazio giuridico e rete giudiziaria*, Padova, 2001, p. 216 e ss.
- O'NEILL M., *EU cross-border policing provisions, the view from one of the Schengen opt-out States*, in *European Journal of Crime – Criminal Law and Criminal Justice*, f. 18, 2010, p. 73 e ss.
- ORLANDI R., *The protection of the right to liberty and security in the field of pre-trial precautionary measures in criminal matters*, in RUGGERI S. (a cura di), *Liberty and security in Europe*, Göttingen, 2012, p. 9 e ss.
- ORLANDI R., *Qualche rilievo intorno alla vagheggiata figura di un pubblico ministero europeo*, in PICOTTI L. (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione Europea*, Milano, 1999, p. 207 e ss.
- PALAZZO F.C., *Europa e diritto penale: i nodi vengono al pettine*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, f. 6, p. 657 e ss.
- PALAZZO F.C., *L'influenza dell'attività del Consiglio d'Europa sul diritto penale italiano*, in CAPPELLETTI M. – PIZZORUSSO A. (a cura di), *L'influenza del diritto europeo sul diritto italiano*, Milano, 1982, p. 631 e ss.
- PALIERO C.E., *La fabbrica del Golem*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, p. 466 e ss.
- PALIERO C.E., *Il sistema sanzionatorio ed i presupposti generali di applicazione delle pene*, in PICOTTI L. (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione Europea*, Milano, 1999, p. 171 e ss.
- PALUMBO F., *Studi di diritto penale comunitario*, Milano, 1999.
- PANEBIANCO M., *Le dimensioni e l'attuazione di un diritto eurointernazionale o euroglobale*, in BARTONE N. (a cura di), *Diritto penale europeo. Spazio giuridico e rete giudiziaria*, Padova, 2001, p. 57 e ss.
- PANELLA L., *La politica estera, di sicurezza e di difesa comune nel Trattato di Lisbona*, in ZANGHI C. – PANELLA L. (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, p. 341 e ss.

- PANSINI C., *La disciplina delle comunicazioni nella Convenzione Europea dei Diritti Umani e nella Costituzione europea*, in COPPETTA M.G. (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005, p. 75 e ss.
- PANZAVOLTA M., *Eurojust: il braccio giudiziario dell'Unione*, in COPPETTA M.G. (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005, p. 149 e ss.
- PANZAVOLTA M., *Il giudice naturale nell'ordinamento europeo: presente e futuro*, in COPPETTA M.G. (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005, p. 107 e ss.
- PANZAVOLTA M., *Lo statuto del pubblico ministero europeo (ovvero, ologramma di un accusatore continentale)*, in COPPETTA M.G. (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005, p. 179 e ss.
- PAOLUCCI C.M., *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Torino, 2011.
- PARISI N., *Su taluni limiti dell'attività di ricerca e acquisizione della prova penale di reati informatici (ancora a proposito del preteso conflitto fra esigenze della sovranità e rispetto dei diritti della persona)*, in CORSO P.M. – ZANETTI E. (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, Piacenza, 2010, p. 443 e ss.
- PARISI N., *Il mandato europeo di ricerca delle prove nel sistema della cooperazione giudiziaria penale tra gli Stati membri dell'Unione*, in *Riv. dir. internaz. priv. e proc.*, 2009, f. 2, p. 327 e ss.
- PAULESU P.P., *Ne bis in idem e conflitti di giurisdizione*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, II ed. riveduta e ampliata, Milano, 2015, p. 409 e ss.
- PAULESU P.P., *Profili esecutivi*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, II ed. riveduta e ampliata, Milano, 2015, p. 443 e ss.
- PEDRAZZI C., *L'influenza della produzione giuridica della C.E.E. sul diritto penale italiano*, in CAPPELLETTI M. – PIZZORUSSO A. (a cura di), *L'influenza del diritto europeo sul diritto italiano*, Milano, 1982, p. 609 e ss.
- PEERS S., *Mission accomplished? EU justice and home affairs law after the Treaty of Lisbon*, in *Common market law review*, (48)3, 2011, p. 661 e ss.
- PIATTOLI B., *Videoconferenze e cooperazione giudiziaria nel processo penale*, Milano, 2005.

- PIATTOLI B., *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano, 2002.
- PICOTTI L., *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, in *Dir. pen. cont.*, 2013.
- PISANI M., *Il "processo penale europeo": problemi e prospettive*, in *Riv. dir. proc.*, 2004, f. 3, p. 653 e ss.
- PISANI M., *Criminalità organizzata e cooperazione internazionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, p. 703 e ss.
- PISTOIA E., *Cooperazione penale nei rapporti fra diritto dell'Unione Europea e diritto statale*, Napoli, 2008.
- POMODORO L., *Manuale di ordinamento giudiziario*, Torino, 2012.
- PONTEDURO S., *Le squadre investigative comuni sovranazionali: un nuovo strumento di cooperazione giudiziaria e di polizia*, in *Cass. pen.*, 2012, f. 10, p. 3566 e ss.
- PRADEL J. – CORSTENS G. – VERMEULEN G., *Droit pénal européen*, Parigi, 2009.
- RAFARACI T., *The application of the principle of mutual recognition to decision on supervision measures as an alternative to provisional detention*, in RUGGERI S. (a cura di), *Liberty and security in Europe*, Göttingen, 2012, p. 67 e ss.
- RAFARACI T. (a cura di), *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2011.
- RAFARACI T., *Le misure contro i procedimenti penali "paralleli" nella decisione-quadro 2009/948/GAI*, in CORSO P.M. – ZANETTI E. (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, Piacenza, 2010, p. 513 e ss.
- RAFARACI T. (a cura di), *L'area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, Milano, 2007.
- RECCHIONE S., *European Public Prosecutor's Office. Anche gli entusiasti diventano scettici?*, in *Dir. pen. cont.*, 2014.
- RIJKEN C., *Re-balancing security and justice: protection of fundamental rights in police and judicial cooperation in criminal matters*, in *Common market law review*, 2010, p. 1455 e ss.
- RINCEANU J., *La traduzione come problema metodologico nell'ambito della comparazione giuridico-penale*, in RUGGERI F. – RAFARACI T. – DI PAOLO

- G. – MARCOLINI S. – BELFIORE R. (a cura di), *Processo penale, lingua e Unione Europea*, Padova, 2013, p. 13 e ss.
- RINOLDI D., *La cooperazione giudiziaria in materia penale*, in DRAETTA U. – PARISI N. (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione Europea – parte speciale. Il diritto sostanziale*, 1999, in *Materiali sulle prospettive europee della procedura penale*, Milano, 2001, p. 1 e ss.
- RIONDATO S., *L'incidenza sul diritto penale degli atti dell'Unione Europea in materia di cooperazione giudiziaria*, in *Dir. pen. econ.*, 2009, p. 364 e ss.
- RIONDATO S., *Sull'arcipelago neo-medievale del diritto penale della Comunità e dell'Unione Europea. In margine al Corpus Juris per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione*, in PICOTTI L. (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione Europea*, Milano, 1999, p. 97 e ss.
- ROBERTI F. – ANGRISANI R., *L'Ufficio europeo di polizia Europol nel sistema della cooperazione internazionale di polizia*, Roma, 2015.
- ROBERTI F., *La criminalità organizzata transnazionale e il tessuto bancario-finanziario*, in BARTONE N. (a cura di), *Diritto penale europeo. Spazio giuridico e rete giudiziaria*, Padova, 2001, p. 91 e ss.
- ROBLEDO A., *Il coordinamento investigativo nelle frodi attinenti gli interessi finanziari dello Stato e dell'Unione Europea: il modello organizzativo della Procura di Milano*, in BANA A. - CAMALDO L. (a cura di), *Responsabilità delle persone giuridiche per reati di frode agli interessi finanziari dell'Unione Europea e per crimini informatici*, Bruxelles, 2009, p. 291 e ss.
- RODRIGUEZ SOL L., *The circulation of evidence regarding financial transactions*, in BANA A. – CAMALDO L. (a cura di), *La circolazione della prova nell'Unione Europea e la tutela degli interessi finanziari*, Forlì, 2011, p. 227 e ss.
- ROSSI VANNINI A., *Brevi note sulla rilevanza della negligenza e dell'imprudenza gravi nel reato di frode al bilancio comunitario di cui all'art. 1 del Corpus Juris*, in PICOTTI L. (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione Europea*, Milano, 1999, p. 161 e ss.
- RUGGERI S., *Procedimento penale, diritto di difesa e garanzie partecipative nel diritto dell'Unione Europea*, in *Diritto penale contemporaneo*, 22 settembre 2015.
- RUGGIERI F., *Ordine di protezione europeo e legislazione italiana di attuazione: un'analisi e qualche perplessità*, in *Proc. Pen. e Giust.*, 2015, f. 5, p. 99 e ss.

- RUGGIERI F., *Il pubblico ministero europeo: uno sconosciuto tra di noi*, in *Proc. pen. giust.*, 2013, n. 6, p. 1 e ss.
- RUGGIERI F., *Di un «processo penale europeo» ovvero di una “civitas magna” in costruzione*, in CORSO P.M. – ZANETTI E. (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, Piacenza, 2010, p. 529 e ss.
- RUGGIERI F., *Il pubblico ministero europeo*, in RAFARACI T. (a cura di), *L’area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, Milano, 2007, p. 551 e ss.
- RUGGIERI F., *Eurojust tra diritto interno e Unione Europea*, in *La rivista del consiglio*, 2003, f. 3., p. 85 e ss.
- RUGGIERI F. (a cura di), *La giustizia penale nella Convenzione. Tutela degli interessi finanziari e dell’ambiente nell’Unione Europea*, Milano-Bruxelles, 2003.
- RUGGIERI F., *L’Unione Europea va avanti. Il processo penale dell’Unione fra Convenzione, diritti fondamentali e PME*, in *La rivista del consiglio*, 2003, f. 1, p. 58 e ss.
- RUGGIERI F., *Il difensore (nazionale) di fronte al Pubblico Ministero europeo: spunti per un «giusto processo europeo»*, in LANZI A. – RUGGIERI F. – CAMALDO L. (a cura di), *Il difensore e il Pubblico Ministero europeo*, Padova, 2002, p. 3 e ss.
- RUGGIERI F., *Il giudice delle libertà*, in LANZI A. – RUGGIERI F. – CAMALDO L. (a cura di), *Il difensore e il Pubblico Ministero europeo*, Padova, 2002, p. 127 e ss.
- RUGGIERI F., *La procedura penale europea: la nascita di una sconosciuta*, in *La rivista del consiglio*, 2002, f. 4, p. 67 e ss.
- SACCUCCI A., *Le attuali forme di cooperazione europea nella lotta alla criminalità organizzata*, in BARTONE N. (a cura di), *Diritto penale europeo. Spazio giuridico e rete giudiziaria*, Padova, 2001, p. 257 e ss.
- SALAZAR L., *La costruzione di uno spazio penale comune europeo*, in GRASSO G. – SICURELLA R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, p. 395 e ss.
- SALAZAR L., *Le fonti tipiche dell’Unione Europea*, in LA GRECA G. – MARCHETTI M.R. (a cura di), *Rogatorie penali e cooperazione giudiziaria internazionale*, Torino, 2003, p. 57 e ss.

- SALAZAR L., *Eurojust: una prima realizzazione della decisione del Consiglio di Tampere*, in *Doc. giustizia*, 2000, n. 6, p. 1360 e ss.
- SALCUNI G., *L'uropeizzazione del diritto penale: problemi e prospettive*, Milano, 2011.
- SATTA A., *L'inquinamento nucleare: la tutela penale in Italia e nella prospettiva comunitaria*, in BARTONE N. (a cura di), *Diritto penale europeo. Spazio giuridico e rete giudiziaria*, Padova, 2001, p. 173 e ss.
- SATZGER H., *International and European Criminal Law*, München, 2012
- SCHÜNEMANN B., *Un progetto alternativo per l'uropeizzazione del diritto penale*, in SCHÜNEMANN B. (a cura di), *Un progetto alternativo di giustizia penale europea*, Milano, 2007, p. 3 e ss.
- SELVAGGI E., *Cooperazione giudiziaria veloce ed efficace*, in *Guida al diritto*, 2008, f. 16, p. 72 e ss.
- SERVI D., *Sequestro e confisca nell'Unione Europea: il panorama sopranazionale*, in FILIPPI L. – GUALTIERI P. – MOSCARINI P. – SCALFATI A. (a cura di), *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*, Milano, 2010, p. 91 e ss.
- SGUBBI F., *Principio di legalità e singole incriminazioni*, in PICOTTI L. (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione Europea*, Milano, 1999, p. 151 e ss.
- SICURELLA R., *Il diritto applicabile alla Procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto nazionale 'armonizzato'? Le questioni in gioco*, in *Diritto penale contemporaneo*, 8-9 dicembre 2013.
- SICURELLA R., *Setting up a European Criminal Policy for the Protection of EU Financial Interests: Guidelines for a Current Definition of Material Scope of the European Public Prosecutor's Office*, in LIGETI K. (a cura di), *Towards a Prosecutor for the European Union, a Comparative Analysis*, vol. I, Oxford-Portland, 2013, p. 870 e ss.
- SICURELLA R., *Il Corpus Juris come modello per la definizione di un sistema penale europeo*, in GRASSO G. – SICURELLA R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, p. 707 e ss.
- SICURELLA R., *La tutela "mediata" degli interessi della costruzione europea: l'armonizzazione dei sistemi penali nazionali tra diritto comunitario e diritto*

dell'Unione Europea, in GRASSO G. – SICURELLA R. (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, p. 245 e ss.

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

SICURELLA R., *La sfida del pubblico ministero europeo tra europeizzazione e tradizioni giuridiche nazionali*, in LANZI A. – RUGGIERI F. – CAMALDO L. (a cura di), *Il difensore e il Pubblico Ministero europeo*, Padova, 2002, p. 75 e ss.

SICURELLA R., *Il Corpus Juris: elementi per una procedura penale europea*, in GRASSO G. (a cura di), *Prospettive di un diritto penale europeo*, Milano, 1998, p. 63 e ss.

SIRACUSANO F., *La raccolta della prova dichiarativa e il problema della sua ammissibilità*, in BANA A. – CAMALDO L. (a cura di), *La circolazione della prova nell'Unione Europea e la tutela degli interessi finanziari*, Forlì, 2011, p. 77 e ss.

SOTIS C., *Diritto comunitario e giudice penale. Le coordinate essenziali*, in *Il corriere del merito*, 2008, p. 7 e ss.

SPAGNOLO P., *Il mandato di arresto europeo e le condizioni processuali ostative alla consegna*, in CARBONE S.M. – CHIAVARIO M. (a cura di), *Cooperazione giudiziaria civile e penale nel diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2008, p. 57 e ss.

SPENCER J.R., *Il principio del mutuo riconoscimento*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, II ed. riveduta e corretta, Milano, 2015, p. 277 e ss.

SPIEZIA F., *Gli scenari per l'istituzione del Procuratore europeo alla luce del Trattato di Lisbona e i rapporti con Eurojust*, in CAMALDO L. (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Torino, 2014, p. 127 e ss.

SPIEZIA F., *Coordinamento delle indagini ed Eurojust*, in KALB L. (a cura di), «Spazio europeo di giustizia» e procedimento penale italiano, Torino, 2012, p. 95 e ss.

SPIEZIA F., *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust*, in *Dir. Un. Eur.*, 2010, p. 665 e ss.

- SPIEZIA F., *Crimine transnazionale e procedure di cooperazione giudiziaria*, Milano, 2006.
- SPITZER J.P., *Il ruolo del difensore avanti al PM europeo: le nuove prospettive*, in CAMALDO L. (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Torino, 2014, p. 161 e ss.
- SQUILLACI E., *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione*, in *Archivio penale*, 2014, n. 1, p. 168 e ss.
- TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario. Parte speciale*, Assago, 2012.
- TONINI P., *Il progetto di un pubblico ministero europeo nel Corpus Juris*, in XII Convegno di Studio "Enrico de Nicola", *La giustizia penale italiana nella prospettiva internazionale*, 2000, in *Materiali sulle prospettive europee della procedura penale*, Milano, 2001, p. 105 e ss.
- TONINI P., *Il pubblico ministero europeo nel Corpus Juris sulla repressione delle frodi comunitarie*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1999, p. 3 e ss.
- TREVES G. (a cura di), *Diritto delle Comunità Europee e diritto degli Stati membri*, Milano, 1969.
- TROISI P., *La circolazione delle informazioni per le investigazioni penali nello spazio giuridico europeo*, Padova, 2013.
- TROISI P., *Il potenziamento della cooperazione transfrontaliera. Lo scambio di informazioni*, in KALB L. (a cura di), «Spazio europeo di giustizia» e *procedimento penale italiano*, Torino, 2012, p. 195 e ss.
- UBERTIS G., *Principi di procedura penale europea*, Milano, 2009.
- UBERTIS G., *Codice di procedura penale e Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia*, tomo II, *Procedura penale*, 2000, in *Materiali sulle prospettive europee della procedura penale*, Milano, 2001, p. 153 e ss.
- VARRASO G., *La circolazione delle intercettazioni telefoniche*, in BANA A. – CAMALDO L. (a cura di), *La circolazione della prova nell'Unione Europea e la tutela degli interessi finanziari*, Forlì, 2011, p. 281 e ss.
- VAUDANO M. – VENEGONI A., *Il ruolo dell'Olaf nella circolazione della prova nell'ambito delle indagini contro le frodi e la corruzione sia all'interno delle istituzioni europee che sul territorio dell'Unione Europea e negli Stati terzi*, in

- BANA A. – CAMALDO L. (a cura di), *La circolazione della prova nell'Unione Europea e la tutela degli interessi finanziari*, Forlì, 2011, p. 307 e ss.
- VAUDANO M. – VENEGONI A., *Il ruolo concreto dell'OLAF nella lotta contro le frodi e la corruzione. Indagini interne alle istituzioni Europee ed esterne sul territorio dell'Unione Europea e negli Stati terzi*, in BANA A. - CAMALDO L. (a cura di), *Sequestro, confisca e recuperi a tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea. La legislazione comunitaria e l'attuazione nei Pasi membri*, Bruxelles, 2010, p. 241 e ss.
- VAUDANO M. – VENEGONI A., *Il ruolo di OLAF per i reati di frode agli interessi finanziari dell'Unione Europea e l'utilizzazione delle prove raccolte da OLAF nel procedimento penale e contabile*, in BANA A. - CAMALDO L. (a cura di), *Responsabilità delle persone giuridiche per reati di frode agli interessi finanziari dell'Unione Europea e per crimini informatici*, Bruxelles, 2009, p. 319 e ss.
- VENEGONI A., *Dalla Convenzione PIF alla proposta di Direttiva per la tutela degli interessi finanziari dell'UE attraverso il diritto penale*, in CAMALDO L.B. (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Torino, 2014, p. 35 e ss.
- VENEGONI A., *Considerazioni sulla normativa applicabile alle misure investigative intraprese dal pubblico ministero europeo nella proposta di Regolamento COM(2013)534*, in *Dir. pen. cont.*, 2013.
- VERNIMMEN G., *Les instruments de la coopération judiciaire pénale dans le cadre de l'Union européenne*, in LANZI A. – RUGGIERI F. – CAMALDO L. (a cura di), *Il difensore e il Pubblico Ministero europeo*, Padova, 2002, p. 93 e ss.
- VERVAELE J.A.E., *The shaping and the reshaping of Eurojust and Olaf*, in *Eucrim*, 2008, n. 3-4, p. 180 e ss.
- VERVAELE J.A.E., *Opinion on the Green Paper on Criminal Law protection of the financial interests of the Community and establishment of a European Prosecutor*, Bruxelles, 2003.
- VERVAELE J.A.E., *European Cooperation between Tax, Customs and Judicial Authorities*, Alphen aan den Rijn, 2002.
- VERVAELE J.A.E., *Judicial Cooperation in the European Union*, in *Collegium, College of Europe*, 2002, n. 22, p. 44 e ss.

- VERVAELE J.A.E., *Towards an Independent European Agency to fight fraud and corruption in the EU?*, in *European Journal of Crime*, 1999, p. 331 e ss.
- VERVAELE J.A.E., *La fraude communautaire et de droit pénal européen des affaires*, Parigi, 1994.
- VERVAELE J.A.E., *Fraud against the Community. The need for European fraud legislation*, Deventer, 1992.
- VIGANÒ F., *Fonti europee e ordinamento italiano*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, speciale *Europa e giustizia penale*, p. 4 e ss.
- VIGANÒ F., *Il diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, speciale *Europa e giustizia penale*, p. 22 e ss.
- VIGANÒ F., *Il giudice penale e l'interpretazione conforme alle norme sovranazionali*, in CORSO P.M. – ZANETTI E. (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, Piacenza, 2010, p. 617 e ss.
- VIGNA P.L., *Le nuove frontiere: dal diritto penale internazionale al diritto internazionale penale, alla rete giudiziaria europea*, in BARTONE N. (a cura di), *Diritto penale europeo. Spazio giuridico e rete giudiziaria*, Padova, 2001, p. 195 e ss.
- VITALE A., *Le squadre investigative comuni*, in FILIPPI L. – GUALTIERI P. – MOSCARINI P. – SCALFATI A. (a cura di), *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*, Milano, 2010, p. 67 e ss.
- WEYEMBERGH A., *Storia della cooperazione*, in KOSTORIS R.E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, II ed. riveduta e ampliata, Milano, 2015, p. 173 e ss.
- WEYEMBERGH A., *L'espace pénal européen: "épée" des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, in CARTUYVELS Y. – DUMONT H. – OST F. – VAN DE KERCHOVE M. – VAN DROOGHENBROECK S. (a cura di), *Le sdroits de l'homme, bouclier ou épée du droit pénal?*, Bruxelles, 2007, p. 175 e ss.
- WHITE S., *Towards a decentralized European Public Prosecutor's Office?*, in *NJECL*, 2013, p. 30 e ss.
- WHITE S., *A decentralized European Public Prosecutor's Office*, in *Eucrim*, 2012, p. 69 e ss.

ZANCANI S., *Abbiamo davvero bisogno di un Pubblico Ministero Europeo?*, in CAMALDO L. (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Torino, 2014, p. 109 e ss.

ZILLER J., *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007.