

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI “ROMA TRE”
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA



SCUOLA DOTTORALE INTERNAZIONALE “TULLIO ASCARELLI”
SEZIONE “SISTEMI PUNITIVI E GARANZIE COSTITUZIONALI”
AREA “DIRITTO PENALE” (XXVIII CICLO)

Tesi di Dottorato

**La costruzione di un diritto penale
europeo attraverso la previsione di una
Procura europea**

Coordinatore e Tutor:
Chiar.mo Prof. Mario Trapani

Dottorando:
Dott. Diego De Gioiellis

ANNO ACCADEMICO 2015/2016

INDICE VERSO UNA EUROP. DEL DIRITTO PENALE

<i>Introduzione</i>	6
---------------------------	---

CAPITOLO PRIMO

LA NASCITA DI UNO SPAZIO GIUDICO EUROPEO TRA MERCATO UNICO E COOPERAZIONE GIUDIZIARIA

1. L’dea di costruzione di uno spazio giuridico unificato
2. L’origine della cooperazione in materia penale
3. Trattato di Maastricht
4. Lo spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia
5. Il riconoscimento delle decisioni penali
6. Il Trattato di Lisbona
7. La tutela PIF degli interessi finanziari dell’Unione Europea
 - 7.1. Il caso “m g ” (*approfondimento successivo*)
 - 7.2. la Convenzione PIF del 1995
 - 7.3. I Protocolli

CAPITOLO SECONDO

IL PROGETTO DEL CORPUS JURIS

1. L'unificazione del diritto penale
2. Struttura del *Corpus Juri* (*sintesi provvisoria per elaborazione completa*)
 3. L'azione penale europea
 - 3.1. L'inizio delle indagini
 - 3.2. Misure particolari
 - 3.3. Il Pubblico ministero europeo
 - 3.4. I diritti dell'accusato
 - 3.5. La "prova europea"
4. Il *Corpus Juris 2000*
 - 4.1. Le organizzazioni del PME
 - 4.2. Il controllo giurisdizionale
6. Il Libro Verde
 - 6.1. L'archiviazione
 - 6.2. Un Pubblico ministero indipendente?
7. La Procura Europea e il Trattato per una Costituzione Europea

CAPITOLO Terzo

LA PROPOSTA CHE ISTITUISCE LA PROCURA EUROPEA

1. L'art. 86 TFUE (*da definire interpretazioni linguistiche*)
2. Il regolamento istitutivo della Procura europea
3. L'organizzazione dell'ufficio
 - 3.1. Da vertice a struttura collegiale

3.2. Le Camere Permanenti

3.3. Nomina e revoca del Procuratore

3.4. I Delegati

3.5. Il Delegato e Costituzione (*da approfondire con manuale Grasso*)

La competenza della Procura (ratione materiae con svolti sostanziali)

6. La fase delle indagini

7. La prova

8. Archiviazione e controllo legalità

Bibliografia.....

Introduzione: “verso una Europ. del diritto penale”

Sintesi parziale e provvisoria-selezionata serie di appunti e informazioni utili della dottrina (La. Pa – Fabbr –Mitterand biblio – Dir pen europeo – Casa –Sicu) - per iniziare a ragionare su questa evoluzione storica ed inedita sulla proc. europea. Si trovano sia Dati sostanziali che linee processuali tecniche con criticità, non escludendo conflitti costituzionali e probabili controlimiti da far emergere primo tra tutti sentenza taricco da tenere sotto la lente, ma anche caso Trinca, Melloni in Spagna ecc. Utile traccia da seguire per elaborazione futura. Tema immenso con problematiche rilevanti, serve una selezione seria del materiale. Con la proposta di regolamento relativa alla creazione e alla disciplina di un procuratore europeo antifrode, comunemente chiamato con il termine poco elegante "EPPO" (European public prosecutor office) addetto a compiere indagini penali per reati che riguardano gli interessi finanziari della Unione Europea, ci troviamo di fronte ad una forte evoluzione del diritto penale europeo .

Il tema è centrale soprattutto per gli sviluppi che potrà avere nella organizzazione della giustizia in Italia e in particolar modo nei meccanismi di gestione e di governo del PM europeo.

Dopo decenni di progetti e azioni politiche l'Unione Europea sarà dotata di una autorità giudiziaria requirente centrale direttamente operativa.

Come è noto l'idea di un “diritto penale europeo” si fa strada formalmente con il trattato di Amsterdam e quindi con la creazione del pilastro “sicurezza e giustizia” in un momento in cui la dimensione aperta dei nostri stati e il moltiplicarsi di reati transnazionali aveva

fatto emergere l'inadeguatezza dei nostri sistemi repressivi. Nasce quindi l'idea di uno spazio europeo di giustizia.

Tale breccia aperta negli ordinamenti nazionali, per garantire una efficacia piena delle norme del diritto europeo, fu solo in parte un successo.

Fin dai primi momenti numerose furono le difficoltà ad integrare i diversi sistemi giuridici, diffidenti e con peculiarità nazionali.

La materia penale non era oggetto di intervento diretto dell'Unione, il Terzo pilastro, come è noto, si occupava soltanto di cooperazione penale con il limitato obiettivo di favorire l'efficace integrazione tra gli ordinamenti e adozione di atti normativi finalizzati all'armonizzazione tra i diversi sistemi come accaduto per il mandato d'arresto europeo.

Con il trattato di Lisbona il quadro di originaria chiusura della legislazione europea nei confronti del diritto penale muta sensibilmente. Da molti si sostiene che avviene, almeno sulla carta, una vera e propria rivoluzione.

Il Trattato prevede la possibilità di adottare direttive vincolanti per gli ordinamenti nazionali contenenti norme minime per reati di particolare rilievo e dimensione transnazionale.

Si prevede inoltre, per gli stati membri anche la necessità di adottare sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive per le persone fisiche con indicazione di soglie minime e massime di punibilità, termini prescrizionali comuni, responsabilità delle persone giuridiche.

Si è quindi passati dal profilo processuale a quello sostanziale, dalla cooperazione tra ordinamenti alla integrazione ed infine al procuratore europeo.

In questo percorso ha rivestito un ruolo fondamentale il dialogo tra le Corti nazionali e la Corte di Giustizia che sarà approfondito anche in riferimento a recenti sentenze.

Mi concentrerò (Lavoro provvisorio con spunti utili 13 novembre 15) in particolar modo sulle problematiche legate all' istituzione di una

Procura Europea.

L'articolo 86 del Trattato di Lisbona affida al Procuratore Europeo il compito di combattere i reati che "ledono gli interessi finanziari dell'Unione", in tale settore il PM individua persegue e rinvia a giudizio gli imputati ed esercita l'azione penale di fronte all'autorità giudiziaria.

Tale sembra un decisivo passo avanti verso la creazione di un diritto penale europeo, accompagnato dalla revisione dei poteri di Euro-Just e dalla possibilità di dar vita ad una forma di ambiziosa giustizia federale.

Come detto il dibattito dottrinale attorno alla sua creazione è risalente nel tempo e i profili critici sono davvero numerosi stante l'attuale frammentazione del sistema europeo di diritto penale sono numerose.

Basti qui fare un rapido riferimento ai problemi derivanti da una probabile erosione del principio di legalità, ma anche le implicazioni che riguardano la struttura dell'organo e ciò che concerne i suoi rapporti con le procure nazionali ed i rapporti tra le procure dei diversi Stati. Problemi di formazione ed utilizzabilità delle prove raccolte; del foro competente e della legge processuale applicabile alle prove.

Naturalmente si cercheranno di approfondire principalmente le questioni di compatibilità con i nostri principi costituzionali tenuto conto che l'istituzione di una procura centralizzata a livello europeo gerarchicamente sovraordinata ai procuratori nazionali potrebbe interferire con le garanzie d'indipendenza del Pubblico ministero e con il principio di obbligatorietà dell'azione penale non riconosciuto in tutti gli stati europei in modo assoluto.

Dibattuto è anche la definizione di ciò che debba essere inteso come "questioni finanziarie dell'Unione" con ciò che comporterebbe una violazione del principio di tassatività e determinatezza della fattispecie penale.

Il primo tentativo di costruirlo è formalmente contenuto in un parere

della Commissione del 2001 che consigliava di incrementare le disposizioni relative alla tutela degli interessi finanziari della UE contro le frodi.

La proposta non fu accolta dalla CIG di Nizza, che scelse la strada della istituzionalizzazione di EUROJUST.

Il progetto di un Procuratore europeo, come detto, approda nell'articolo 86 del Trattato che però non lo istituisce, ma pone solo la base giuridica per la sua istituzione.

All'attuale livello d'integrazione dello spazio giudiziario europeo, la Procura europea ha trovato terreno fertile per confluire in una proposta di regolamento formulata sotto l'egida della Presidenza greca. In questo primo elaborato il legislatore si è occupato principalmente della struttura dell'organo e della competenza concorrente tra la Procura europea e quelle nazionali. Successivamente, la Presidenza italiana ha predisposto un nuovo testo, focalizzato questa volta sui poteri investigativi, sul momento conclusivo delle indagini, sull'ammissibilità delle prove e sul controllo giurisdizionale sugli atti della Procura.

A fronte delle suddette modifiche apportate alla proposta della Commissione, il Consiglio ha presentato ufficialmente il nuovo testo dei primi 37 articoli.

L'ultimo testo ad oggi elaborato è quello della Presidenza lettone.

I dubbi sono ancora molti, ma il cammino verso la sua approvazione sembra inarrestabile.

Oggetto del presente lavoro è quindi l'origine e lo sviluppo di un diritto penale europeo tramite la creazione di una Procura europea: il primo capitolo riassume le tappe principali del processo d'integrazione dell'Unione, attraverso una panoramica dell'evoluzione della cooperazione giudiziaria e dal punto di vista dell'armonizzazione, dei primi strumenti volti a contrastare le frodi a danno del bilancio dell'Unione.

Il capitolo successivo è dedicato all'analisi del Corpus Juris: dal

primo progetto di codificazione a livello europeo scaturisce il dibattito sul pubblico ministero europeo, trasposto nel Libro Verde della Commissione “sulla tutela degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura europea”. Bisogna tuttavia attendere il 2004, affinché sia prevista un'apposita base giuridica per la sua attuazione. Fino a qui . (Da lasciare così o mettere come prima parte testo nel file definitivo tesi 4).

Infine, il terzo ed ultimo capitolo tratta della proposta di regolamento COM(2013) 534 istitutiva della Procura europea, tenendo conto delle recenti modifiche apportate dal Consiglio dell'Unione europea sotto la Presidenza italiana.

Dalle ultime proposte elaborate (soprattutto da quello del Consiglio) emerge la tendenza un modello di Procura più orientato alla cooperazione e al coordinamento, piuttosto che un soggetto in grado di esercitare veri e propri poteri investigativi.

Allo stato della materia, è difficile capire se e quando comincerà ad agire il pubblico ministero europeo: ciò che rileva è che il suo raggio d'azione potrebbe estendersi ad ulteriori reati caratterizzati da un particolare allarme sociale, erigendosi a protettore dei cittadini europei, non più soltanto in veste di contribuenti, ma anche da ogni crimine che possa minacciare in modo grave la stabilità e la sicurezza dell'Unione. (Forse meglio approfondire lato meno processuale e più sostanziale) In vista di un potere tanto esteso, è pertanto dovere dell'Europa procedere all'istituzione di un inquirente imparziale, rispettoso dei principi del giusto processo e dei diritti fondamentali della persona.

Ciò che è certo è che l'esigenza di costituire l'EPPO nasce dalla constatazione che i reati che ledono gli interessi economici dell'Unione non sono avvertiti né trattati come prioritari dalle autorità giudiziarie nazionali. Si è quindi aperta una nuova fase dei rapporti tra diritto nazionale e l'Unione Europea, per alcuni versi uno strappo rispetto al sistema precedente che potrebbe condurci ad una

vera giustizia penale federale tenuto conto che e' prevista, inoltre, la possibilità di estendere tali competenze anche ad altri reati da individuarsi in futuro. (Utile tenerlo come inizio tesi non definitiv 2)

L'istituzione dell'EPPO mediante cooperazione rafforzata costituisce indubbiamente uno dei fronti più avanzati del dibattito sull'integrazione europea. Tale evoluzione normativa potrebbe rappresentare il punto di approdo e di compimento di quella che in molti hanno iniziato a denominare una vera politica penale europea.

CAPITOLO PRIMO

Europa del diritto penale: “Verso una Procura europea”?

1. Verso uno Spazio giuridico unificato (*appunti utili da cui partire per ricerca da consegnare entro marzo 2016*)

Come preannunciato con la proposta di regolamento relativa alla creazione e alla disciplina di un procuratore europeo antifrode, comunemente chiamato con il termine poco elegante "EPPO" (European public prosecutor office) addetto a compiere indagini penali per reati che riguardano gli interessi finanziari della Unione Europea, ci troviamo di fronte ad una forte evoluzione del diritto penale europeo. Il tema è centrale soprattutto per gli sviluppi che potrà avere nella organizzazione della giustizia in Italia e in particolar modo nei meccanismi di gestione e di governo del PM europeo.

Dopo decenni di progetti e azioni politiche l'Unione Europea sarà dotata di una autorità giudiziaria requirente centrale direttamente operativa.

Come è noto l'idea di un “diritto penale europeo” si fa strada formalmente con il trattato di Amsterdam e quindi con la creazione del pilastro “sicurezza e giustizia” in un momento in cui la dimensione aperta dei nostri stati e il moltiplicarsi di reati transnazionali aveva fatto emergere l'inadeguatezza dei nostri sistemi repressivi. Nasce quindi l'idea di uno spazio europeo di giustizia.

Tale breccia aperta negli ordinamenti nazionali, per garantire una efficacia piena delle norme del diritto europeo, fu solo in parte un successo.

Fin dai primi momenti numerose furono le difficoltà ad integrare i diversi sistemi giuridici, diffidenti e con peculiarità nazionali.

La materia penale non era oggetto di intervento diretto dell'Unione, il Terzo pilastro, come è noto, si occupava soltanto di cooperazione penale con il limitato obiettivo di favorire l'efficace integrazione tra gli ordinamenti e adozione di atti normativi finalizzati all'armonizzazione tra i diversi sistemi come accaduto per il mandato d'arresto europeo.

Con il trattato di Lisbona il quadro di originaria chiusura della legislazione europea nei confronti del diritto penale muta sensibilmente. Da molti si sostiene che avviene, almeno sulla carta, una vera e propria rivoluzione.

Il Trattato prevede la possibilità di adottare direttive vincolanti per gli ordinamenti nazionali contenenti norme minime per reati di particolare rilievo e dimensione transnazionale.

Si prevede inoltre, per gli stati membri anche la necessità di adottare sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive per le persone fisiche con indicazione di soglie minime e massime di punibilità, termini prescrizionali comuni, responsabilità delle persone giuridiche.

Si è quindi passati dal profilo processuale a quello sostanziale, dalla cooperazione tra ordinamenti alla integrazione ed infine al procuratore europeo.

In questo percorso ha rivestito un ruolo fondamentale il dialogo tra le Corti nazionali e la Corte di Giustizia che sarà approfondito anche in riferimento a recenti sentenze.

Mi concentrerò in particolar modo sulle problematiche legate all'istituzione di una Procura Europea.

L'articolo 86 del Trattato di Lisbona affida al Procuratore Europeo il compito di combattere i reati che "ledono gli interessi finanziari dell'Unione", in tale settore il PM individua persegue e rinvia a giudizio

gli imputati ed esercita l'azione penale di fronte all'autorità giudiziaria. Tale sembra un decisivo passo avanti verso la creazione di un diritto penale europeo, accompagnato dalla revisione dei poteri di Euro-Just e dalla possibilità di dar vita ad una forma di ambiziosa giustizia federale.

Come detto il dibattito dottrinale attorno alla sua creazione è risalente nel tempo e i profili critici sono davvero numerosi stante l'attuale frammentazione del sistema europeo di diritto penale sono numerose.

Basti qui fare un rapido riferimento ai problemi derivanti da una probabile erosione del principio di legalità, ma anche le implicazioni che riguardano la struttura dell'organo e ciò che concerne i suoi rapporti con le procure nazionali ed i rapporti tra le procure dei diversi Stati. Problemi di formazione ed utilizzabilità delle prove raccolte; del foro competente e della legge processuale applicabile alle prove.

Naturalmente si cercheranno di approfondire principalmente le questioni di compatibilità con i nostri principi costituzionali tenuto conto che l'istituzione di una procura centralizzata a livello europeo gerarchicamente sovraordinata ai procuratori nazionali potrebbe interferire con le garanzie d'indipendenza del Pubblico ministero e con il principio di obbligatorietà dell'azione penale non riconosciuto in tutti gli stati europei in modo assoluto.

Dibattuto è anche la definizione di ciò che debba essere inteso come "questioni finanziarie dell'Unione" con ciò che comporterebbe una violazione del principio di tassatività e determinatezza della fattispecie penale.

Il primo tentativo di costruirlo è formalmente contenuto in un parere della Commissione del 2001 che consigliava di incrementare le disposizioni relative alla tutela degli interessi finanziari della UE contro le frodi.

La proposta non fu accolta dalla CIG di Nizza, che scelse la strada della istituzionalizzazione di EUROJUST.

Il progetto di un Procuratore europeo, come detto, approda nell'articolo

86 del Trattato che però non lo istituisce, ma pone solo la base giuridica per la sua istituzione .

All'attuale livello d'integrazione dello spazio giudiziario europeo, la Procura europea ha trovato terreno fertile per confluire in una proposta di regolamento formulata sotto l'egida della Presidenza greca. In questo primo elaborato il legislatore si è occupato principalmente della struttura dell'organo e della competenza concorrente tra la Procura europea e quelle nazionali. Successivamente, la Presidenza italiana ha predisposto un nuovo testo, focalizzato questa volta sui poteri investigativi, sul momento conclusivo delle indagini, sull'ammissibilità delle prove e sul controllo giurisdizionale sugli atti della Procura.

A fronte delle suddette modifiche apportate alla proposta della Commissione, il Consiglio ha presentato ufficialmente il nuovo testo dei primi 37 articoli.

L'ultimo testo ad oggi elaborato è quello della Presidenza lettone.

I dubbi sono ancora molti, ma il cammino verso la sua approvazione sembra inarrestabile.

Oggetto del presente lavoro è quindi l'origine e lo sviluppo di un diritto penale europeo tramite la creazione di una Procura europea: il primo capitolo riassume le tappe principali del processo d'integrazione dell'Unione, attraverso una panoramica dell'evoluzione della cooperazione giudiziaria e dal punto di vista dell'armonizzazione, dei primi strumenti volti a contrastare le frodi a danno del bilancio dell'Unione.

Il capitolo successivo è dedicato all'analisi del Corpus Juris: dal primo progetto di codificazione a livello europeo scaturisce il dibattito sul pubblico ministero europeo, trasposto nel Libro Verde della Commissione "sulla tutela degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura europea". Bisogna tuttavia attendere il 2004, affinché sia prevista un'apposita base giuridica per la sua attuazione.

Infine, il terzo ed ultimo capitolo tratta della proposta di regolamento

COM(2013) 534 istitutiva della Procura europea, tenendo conto delle recenti modifiche apportate dal Consiglio dell'Unione europea sotto la Presidenza italiana e lettone.

Dalle ultime proposte elaborate (soprattutto da quello del Consiglio) emerge la tendenza un modello di Procura più orientato alla cooperazione e al coordinamento, piuttosto che un soggetto in grado di esercitare veri e propri poteri investigativi

Allo stato fluido della materia, è difficile pronosticare se e quando comincerà ad agire il pubblico ministero europeo: ciò che rileva è che il suo raggio d'azione potrebbe estendersi ad ulteriori reati caratterizzati da un particolare allarme sociale, erigendosi a protettore dei cittadini europei, non più soltanto in veste di contribuenti, ma anche da ogni crimine che possa minacciare in modo grave la stabilità e la sicurezza dell'Unione. In vista di un potere tanto esteso, è pertanto dovere dell'Europa procedere all'istituzione di un inquirente imparziale, rispettoso dei principi del giusto processo e dei diritti fondamentali della persona.

Ciò che è certo è che l'esigenza di costituire l'EPPO nasce dalla constatazione che i reati che ledono gli interessi economici dell'Unione non sono avvertiti né trattati come prioritari dalle autorità giudiziarie nazionali. Si è quindi aperta una nuova fase dei rapporti tra diritto nazionale e l'Unione Europea, per alcuni versi uno strappo rispetto al sistema precedente che potrebbe condurci ad una vera giustizia penale federale tenuto conto che e' prevista, inoltre, la possibilità di estendere tali competenze anche ad altri reati da individuarsi in futuro.

L'istituzione dell'EPPO mediante cooperazione rafforzata costituisce indubbiamente uno dei fronti più avanzati del dibattito sull'integrazione europea. Tale evoluzione normativa potrebbe rappresentare il punto di approdo e di compimento di quella che in molti hanno iniziato a denominare una vera politica penale europea.

2. Sunto dell'ambito di ricerca da effettuare per lavoro in progress

Il tema che ho deciso di affrontare in questo lavoro rappresenta forse il punto di approdo e di compimento di quella che in molti chiamano una politica penale europea

Con la proposta di regolamento relativa alla creazione e alla disciplina di un procuratore europeo antifrode, comunemente chiamato con il termine poco elegante "*EPPO*" (*European public prosecutor office*) addetto a compiere indagini penali per reati che riguardano gli interessi finanziari della Unione Europea, ci troviamo di fronte ad una forte evoluzione del diritto penale europeo .

Il tema è centrale soprattutto per gli sviluppi che potrà avere nella organizzazione della giustizia in Italia e in particolar modo nei meccanismi di gestione e di governo del PM europeo.

Dopo decenni di progetti e azioni politiche l'Unione Europea sarà dotata di una autorità giudiziaria requirente centrale direttamente operativa.

Come è noto l'idea di un "diritto penale europeo" si fa strada formalmente con il trattato di Amsterdam e quindi con la creazione del pilastro "sicurezza e giustizia" in un momento in cui la dimensione aperta dei nostri stati e il moltiplicarsi di reati transnazionali aveva fatto emergere l'inadeguatezza dei nostri sistemi repressivi. Nasce quindi l'idea di uno spazio europeo di giustizia.

Tale breccia aperta negli ordinamenti nazionali, per garantire una efficacia piena delle norme del diritto europeo, fu solo in parte un successo.

Fin dai primi momenti numerose furono le difficoltà ad integrare i diversi sistemi giuridici, diffidenti e con peculiarità nazionali.

La materia penale non era oggetto di intervento diretto dell'Unione, il Terzo pilastro, come è noto, si occupava soltanto di cooperazione

penale con il limitato obiettivo di favorire l'efficace integrazione tra gli ordinamenti e adozione di atti normativi finalizzati all'armonizzazione tra i diversi sistemi come accaduto per il mandato d'arresto europeo.

Con il trattato di Lisbona il quadro di originaria chiusura della legislazione europea nei confronti del diritto penale muta sensibilmente. Possiamo dire che avviene, sulla carta, una vera e propria rivoluzione.

Il Trattato prevede la possibilità di adottare direttive vincolanti per gli ordinamenti nazionali contenenti norme minime per reati di particolare rilievo e dimensione transnazionale.

Si prevede inoltre, per gli stati membri anche la necessità di adottare sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive per le persone fisiche con indicazione di soglie minime e massime di punibilità, termini prescrizionali comuni, responsabilità delle persone giuridiche.

Si è quindi passati dal profilo processuale a quello sostanziale, dalla cooperazione tra ordinamenti alla integrazione ed infine al procuratore europeo.

In questo percorso ha rivestito un ruolo fondamentale il dialogo tra le Corti nazionali e la Corte di Giustizia che sarà approfondito anche in riferimento a recenti sentenze.

Mi concentrerò in particolar modo sulle problematiche legate all'istituzione di una Procura Europea.

L'articolo 86 del Trattato di Lisbona affida al Procuratore Europeo il compito di combattere i reati che "ledono gli interessi finanziari dell'Unione", in tale settore il PM individua, persegue e rinvia a giudizio gli imputati ed esercita l'azione penale di fronte all'autorità giudiziaria.

Tale sembra un decisivo passo avanti verso la creazione di un diritto penale europeo, accompagnato dalla revisione dei poteri di Euro-Just (articolo 85) e dalla possibilità di dar vita ad una forma di ambiziosa giustizia federale.

Come detto il dibattito dottrinale attorno alla sua creazione è risalente nel tempo e i profili critici sono davvero numerosi stante l'attuale

frammentazione del sistema europeo di diritto penale sono numerose e verranno affrontate nella terza parte del mio lavoro, sotto vari punti di vista.

Basti qui fare un rapido riferimento ai problemi derivanti da una probabile erosione del principio di legalità, ma anche problemi di struttura dell'organo per quanto concerne i suoi rapporti con le procure nazionali ed i rapporti tra le procure dei diversi Stati. Problemi di formazione ed utilizzabilità delle prove raccolte; del foro competente e della legge processuale applicabile alle prove.

Naturalmente si analizzeranno principalmente i problemi di compatibilità con i nostri principi costituzionali tenuto conto che l'istituzione di una procura centralizzata a livello europeo gerarchicamente sovraordinata ai procuratori nazionali potrebbe interferire con le garanzie d'indipendenza del Pubblico ministero e con il principio di obbligatorietà dell'azione penale non riconosciuto in tutti gli stati europei in modo assoluto.

Dibattuto è anche la definizione di ciò che debba essere inteso come “questioni finanziarie dell'Unione” con ciò che comporterebbe una violazione del principio di tassatività e determinatezza della fattispecie penale.

il primo tentativo di costruirlo è formalmente contenuto in un parere della Commissione del 2001 che consigliava di incrementare le disposizioni relative alla tutela degli interessi finanziari della UE contro le frodi.

La proposta nn fu accolta dalla CIG di Nizza. che scelse la strada della istituzionalizzazione di EUROJUST.

Il progetto di un Procuratore europeo, come detto, approda nell'articolo 86 del Trattato che pero nn lo istituisce, ma pone solo la base giuridica per la sua istituzione .

Con la speranza di fare chiarezza sul tema e sulle motivazioni che hanno portato il legislatore comunitario ad elaborare la figura del pubblico ministero europeo, il lavoro sarà suddiviso in tre parti.

Nella prima sarà analizzata dell'evoluzione che la disciplina della tutela degli interessi finanziari ha avuto nel quadro istituzionale, a partire dalle origini delle Comunità europee, fino ad arrivare al Trattato di Lisbona. La seconda sarà maggiormente concentrata sulla figura del Pubblico ministero europeo, quale garante degli interessi finanziari comunitari. In particolare si analizzeranno le proposte formulate dalla dottrina e dalle istituzioni comunitarie succedutesi in questi quindici anni di discussione. L'obiettivo è tentare di comprendere come questa figura sia cambiata nel corso degli anni e riconoscere le influenze che il legislatore comunitario ha subito nell'elaborazione delle ultime proposte di regolamento per l'istituzione della Procura europea. L'ultimo capitolo, infine, verterà proprio sulle ultime proposte di regolamento elaborate dalla Commissione e dal Consiglio ai sensi dell'articolo 86 TFUE. Si cercherà di dare conto degli aspetti positivi e negativi di questi elaborati, tentando di evidenziare quale, a parere di chi scrive, sembra essere la soluzione preferibile.

Dalle ultime proposte elaborate (soprattutto da quello del Consiglio) emerge la tendenza un modello di Procura più orientato alla cooperazione e al coordinamento, piuttosto che un soggetto in grado di esercitare veri e propri poteri investigativi

Ciò che è certo è che l'esigenza di costituire l'EPPO nasce dalla constatazione che i reati che ledono gli interessi economici dell'Unione non sono avvertiti né trattati come prioritari dalle autorità giudiziarie nazionali.

Si è quindi aperta una nuova fase dei rapporti tra diritto nazionale e l'Unione Europea, per alcuni versi una strappo rispetto al sistema precedente che potrebbe condurci ad una vera *giustizia penale federale* tenuto conto che e' prevista, inoltre, la possibilità di estendere tali competenze anche ad altri reati da individuarsi in futuro. Fino a questo punto può andar bene anche l'introduzione e basta aggiungendo il lavoro fatto a metà novembre.

Per molto tempo la cooperazione fra gli Stati è rimasta ancorata a una politica di carattere intergovernativo, volta a regolare le relazioni fra gli Stati della Comunità. *Da questo punto da come traccia considerare provvisoria ma utile per tesi numero 5, rielaborare, come traccia scheletro provvisorio dove segnato in corsivo approfondire, note importantispunti ma da approfondire e leggere manuali citati per fare buon lavoro.* Infatti Si trattava di embrionali forme concertative fra le attività di polizia e collaborazione tra le autorità inquirenti nel contrasto di delitti di traffico di stupefacenti, criminalità organizzata e terrorismo internazionale⁵. Possiamo richiamare, ad esempio, la Convenzione di Strasburgo del 1959⁶, in materia di commissioni rogatorie, notifiche di documenti processuali e risoluzioni giudiziali; o la Convenzione di estradizione di Parigi del 1957, integrata nel 1989 dall'accordo di San Sebastian, sulla semplificazione e la modernizzazione delle forme di trasmissione delle richieste di estradizione. Fra le prime misure di cooperazione si distacca il Gruppo TREVI, creato sotto la crescente minaccia dell'internazionalizzazione del fenomeno criminale, e in particolare, quella terroristica, che aveva coinvolto alcuni Paesi europei, quali Italia, Germania, Regno Unito e Irlanda del Nord⁷. Tale organo fu istituito in occasione del Consiglio

1 Cfr. APRILE, *Diritto processuale europeo ed internazionale*. Cedam, Padova, 2007 p. 20.

2 Convenzione del 20 aprile 1959 di assistenza giudiziaria in materia penale, con cui 1. Le Parti Contraenti si obbligano ad accordarsi reciprocamente, secondo le disposizioni della presente Convenzione, l'assistenza giudiziaria più ampia possibile in qualsiasi procedura concernente reati, la cui repressione, al momento in cui l'assistenza giudiziaria è domandata, è di competenza delle autorità giudiziarie della Parte richiedente

3 Cfr. SICURELLA: *Diritto penale e competenze dell'Unione Europea. Linee guida per un sistema integrato di beni giuridici sovranazionali e beni giuridici di interesse comune*. Milano, Giuffrè, 2005, p.96. (già inserito nella tesi definitive/5 tutto in bibliografia)

dei Capi di Stato e di Governo, svoltosi a Roma nel 1976, ed era composto dai Ministri dell'Interno dei diversi Stati membri, i quali si riunivano regolarmente per trattare di questioni inerenti all'ordine pubblico e la lotta contro il terrorismo. La sua competenza fu in seguito estesa a tutte le attività di polizia.

Soltanto dopo il 1977, anno di riunione del Consiglio di Bruxelles, si prospettò uno sviluppo della materia. Sotto la spinta dell'iniziativa francese venne creato un gruppo di lavoro con lo scopo adottare una Convenzione "di cooperazione in materia penale", che aggiornasse la precedente, adottata dal Consiglio d'Europa. L'opposizione dei Paesi Bassi determinò una battuta d'arresto dei lavori nel 1980, che ripresero nel 1985, sotto la Presidenza Italiana delle Comunità europee. A tal fine, fu istituito un gruppo *ad hoc* incaricato di studiare le tematiche della cooperazione giudiziaria⁸. E i risultati conseguiti non furono certo trascurabili: nel corso della Conferenza del Consiglio dei Ministri, che ebbe luogo a Bruxelles, il 25 maggio 1987, furono presentati due accordi, il primo in materia di trasferimento delle persone condannate, e il secondo concernente l'applicazione del principio del *ne bis in idem* a livello comunitario⁹.

Per la creazione di uno spazio "senza frontiere interne", un segnale forte provenne dall'Acquis di Schengen¹⁰. L'accordo era nato sulle scie di varie iniziative volte a instaurare la libera circolazione all'interno della Comunità, fra cui il Libro Bianco sul completamento del mercato interno¹¹, pubblicato dalla Commissione nel 1985, le decisioni del Consiglio Europeo di Fontainebleau, il 15 e 16 giugno 1984, sulla

4 Cfr. GRASSO: *Prospettive di uno spazio giudiziario europeo (Approfondiscilo)*

5 Cfr. ancora GRASSO *ult. op. cit.* p. 112. (bene da 1 a 17 per bibliografia da appr)

6 Cfr. ADAM, *La cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni: da Schengen a Maastricht*, in *Riv. Dir. Eu.*, 1994, fasc. II, p. 232.

7 Libro Bianco della Commissione per il Consiglio Europeo COM(85) 310, giugno 1985. Presentato dalla Commissione in occasione del Consiglio europeo di Milano del giugno 1985, conteneva le linee di sviluppo dell'azione comunitaria diretta al rafforzamento dell'integrazione economica, attraverso l'instaurazione di un mercato interno. (interessante per esteso in tesi definit)

soppressione di formalità di polizia e dogana, e la Convenzione sperimentale di Saarbrücken, stipulata tra Germania e Francia nel 1984, con la quale si stabiliva l'applicazione graduale di quanto sancito a Fontainebleau¹². I tre Paesi del Benelux già da tempo avevano reciprocamente abolito i controlli alle frontiere, e si mostrarono interessati alla Convenzione, il cui testo venne rinegoziato con l'inclusione di questi ultimi. Il 14 giugno 1985 venne firmato l'Accordo di Schengen, che conteneva una dichiarazione d'intenti, con la prospettiva della costruzione di uno "spazio comune", caratterizzato dalla progressiva soppressione di controlli sia alle merci, che alle persone. *Come già accennato, apparve presto evidente la necessaria adozione di misure che tutelassero maggiormente la sicurezza, mediante intese nel campo della giustizia e dell'immigrazione. Venne dunque firmata, il 19 giugno 1990, la Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen (o CAAS). Si tratta di un corpo di norme rilevante. In particolare la Convenzione comporta un cambio di prospettiva,* (ricercare la CAAS per approfondimento) non soltanto legata alla regolamentazione delle frontiere interne. Le disposizioni regolano gli aspetti relativi all'assistenza giudiziaria in materia penale, al *ne bis in idem*, all'extradizione e al trasferimento dell'esecuzione di sentenze penali, la lotta agli stupefacenti, nonché acquisto, detenzione e commercio di armi¹³.

8 Cfr. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*. Giuffrè, Milano (si può recuperare per pagina 78 tesi 4 per inserire nota esplicativa).

9 Cfr. ADAM, *La cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni: da Schengen a Maastricht*, in *Riv. Dir. Eu.*, 1994, fasc. II, 225 ss. Lo stesso trattato all' Articollo 39 stabilisce che: "*le Parti contraenti si impegnano a far sì che i rispettivi servizi di polizia si assistano, nel rispetto della legislazione nazionale ed entro i limiti delle loro competenze, ai fini della prevenzione e della ricerca di fatti punibili, sempreché la legislazione nazionale non riservi la domanda alle autorità giudiziarie e la domanda o la sua esecuzione non implichi l'applicazione di misure coercitive da parte della Parte contraente richiesta. Se le autorità di polizia richieste non sono competenti a dar seguito ad una domanda, esse la trasmettono alle autorità competenti*". (non utile)

3. Dall'Atto Unico Europeo al Trattato di Maastricht o il cammino Europeo verso un diritto penale sostanziale con base giuridica certa

Indice rivedere tutto , tesi prova num 1 non definitiv. Provvisoria. Il cammino verso l'integrazione europea riceve un'ulteriore spinta propulsiva a seguito della firma, in Lussemburgo e all'Aja, rispettivamente il 17 e 19 febbraio 1986, dell'Atto Unico Europeo. Se sin da quel momento la cooperazione giudiziaria e di polizia, denominata “di politica europea” (CPE), era collocata al di fuori dell'ambito comunitario, nel nuovo Trattato trova un suo specifico riferimento nel quadro istituzionale¹⁴. (Provvisorio) Con il Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992, ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, diverse materie nel campo della cooperazione vengono elevate a questioni d'interesse comune¹⁷, con fondamento nell'art. K1, il quale recita: *“Ai fini della realizzazione degli obiettivi dell'Unione, e in particolare della libera circolazione delle persone, fatte salve le competenze della Comunità Europea, gli Stati membri considerano questioni d'interesse comune i settori seguenti [...] facendo a questo seguire una puntuale elencazione dei settori normativi: la politica di asilo, l'attraversamento delle frontiere interne, la politica d'immigrazione [...], la lotta contro la frode internazionale (anche qui con la riserva relativa alle iniziative . (Fino a questo punto potrebbe esserci spunto interessante per capitol 2).*

10 Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione Europea, in *Studi in onore di Mario Romano*, vol. IV, 2307 ss. Jovene, Napoli, 2011., p. 2313. (se utilizzi bibliografia contattare anche Lav. Pal per idee alternative)

assunte in sede di cooperazione giudiziaria in materia penale), la cooperazione giudiziaria in materia civile, la cooperazione giudiziaria in materia penale, la cooperazione doganale e 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, taluni 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.

Le norme del Trattato CEE in materia di libera circolazione, consideravano

consideravano l'individuo non tanto come persona in quanto tale, ma come soggetto economicamente rilevante. Il settore della giustizia è stato ignorato.

-
- 11 Cfr. ancora SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione Europea.* pag. 102. (aggiungere solo su tesi definitiva il discorso di Sicur. In manual cap 1)
 - 12 Azione Comune 96/77/GAI del 22 aprile 1996. (inutile date con giorno)
 - 13 Azione Comune del 29 giugno 1998. G.U.C.E. L 191, 7 luglio 1998 p. 4 ss.
 - 14 Cfr. BILANCIA, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra realtà intergovernativa e prospettiva comunitaria*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, p. 345, 365. L'RGE ha il compito di migliorare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione europea a livello giuridico e pratico al fine di combattere la grande criminalità, in particolare quella organizzata, la corruzione, il traffico di droga e il terrorismo. Essa si ispira a un principio molto semplice: individuare in ciascuno Stato membro persone competenti che svolgono un ruolo fondamentale sul piano pratico nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, al fine di creare una rete di esperti per assicurare la corretta esecuzione delle richieste di assistenza giuridica. L'RGE svolge un ruolo particolarmente importante nel contesto dell'applicazione del principio dei contatti diretti tra autorità giudiziarie competenti.

4. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (*Ottima sintesi*)

La svolta decisiva avviene con il Trattato di Amsterdam²⁵, attraverso la consacrazione, nel nuovo art. 3, dell'obiettivo del raggiungimento di uno “*spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata [...] la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima*”. Lo sviluppo prosegue nel segno della continuità con il Trattato di Maastricht, attraverso il mantenimento della struttura a pilastri, che tuttavia subisce profondi cambiamenti. Il Titolo VI, privato della materia migratoria e della cooperazione civile (che diventano “comunitarizzate”), assume i caratteri di un sistema essenzialmente repressivo. L'obiettivo è procedere ben oltre la cooperazione intesa come materia d'interesse comune, introducendo un preciso riferimento all'esigenza, avvertita in misura crescente da tutti i cittadini europei, di procedere a uno sforzo congiunto nella prevenzione e lotta alla criminalità transnazionale²⁶.

-Tutta realizzata bene ma poco inquadrata, conviene approfondire la dinamica dell'approfondimento preso in biblioteca Mitterand –

Le disposizioni del Trattato in materia di cooperazione mirano alla formazione e all'elaborazione di informazioni tra le forze di polizia e tra i ministeri e le autorità giudiziarie, anche in relazione al ricorso alla giustizia e all'attuazione delle decisioni²⁷. Lo scopo viene perseguito anche attraverso l'integrazione dell'*acquis* di Schengen nel quadro dell'Unione Europea, con un Protocollo annesso al Trattato²⁸. Al fine di consentire agli Stati membri di ampliare la cooperazione al di là degli accordi raggiunti in seno all'Unione, si introduce un meccanismo di “cooperazione rafforzata”, permettendo ai Paesi aderenti di promuovere un progetto di cooperazione, attraverso il ricorso alle istituzioni, alle procedure e ai meccanismi previsti dal

15 Il Trattato di Amsterdam è stato sottoscritto il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999.

Trattato dell'Unione²⁹, a differenza dell'assetto precedente, dove tali accordi potevano essere raggiunti soltanto al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione.

Il rafforzamento della cooperazione passa anche attraverso Europol, organo istituito dal Consiglio il 26 luglio 1995 con atto convenzionale³⁰, ma entrato in vigore il 1° ottobre 1998. Le posizioni comuni si trasformano in atti di “strategia politica”³¹, attraverso i quali possa essere indirizzato l'orientamento dell'Unione Europea in merito ad una specifica questione. Scompaiono le “azioni comuni”, sostituite dalle “decisioni quadro” per il ravvicinamento normativo e che vincolano gli Stati membri nel raggiungimento di determinate finalità. Altra novità (*questa parte non convince, meglio riprendere lavoro che ho fatto per leonessa 2014 sul tema*) consiste nella previsione dell'adozione di norme comuni minime circa gli elementi costitutivi dei reati e delle sanzioni³², seppur in ambiti determinati: gli articoli 29 e 31 parlano espressamente del ravvicinamento delle legislazioni in materia penale³³, esprimendo la volontà di una più incisiva armonizzazione del diritto penale, sostanziale e procedurale.

5. Le Conclusioni di Tampere, a pochi mesi dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam

Ad Amsterdam, il Consiglio europeo tenne una riunione straordinaria relativa alle tematiche degli affari interni e della giustizia.

16 Cfr. BERGSTRÖM, *L'Europa oltre il mercato interno: commento al Trattato di Amsterdam*, ult. op. cit. p. 19.

17 Convenzione basata sull'art. K.3 del Trattato sull'Unione Europea che istituisce
18 p. 2307 ss. (anche qui da prendere nota per bibliografia, ma eliminare autore bergstrom visto che è troppo passato e affronta tematiche relative a vecchi compromessi in commissione Europea durante lavori definizione approfondita)

In tale sede, il Consiglio venne chiamato a pronunciarsi su più fronti: in primo luogo sull'obiettivo di repressione di fenomeni legati alla criminalità internazionale, contemperando al tempo stesso le esigenze di tutela dei diritti fondamentali dell'Unione. I capisaldi di Tampere erano costituiti dalla definizione di una politica comune in materia di immigrazione, attraverso il partenariato e l'intesa con i Paesi di origine dei flussi migratori³⁵, e la costruzione di uno spazio di giustizia europeo fondato sulla reciproca fiducia. (*lavoro potrebbe andare bene come traccia per cassis ma meglio mia elaborazione e sintesi salvata su Tesi 2*)

Per la verità, il principio non può ritenersi del tutto inedito: già nel 1979 lo troviamo enunciato nella sentenza *Cassis de Dijon*³⁶, in materia di libera circolazione delle merci.

Definito come “pietra angolare” della cooperazione giudiziaria, il principio in questione è volto al miglioramento delle relazioni fra le autorità giudiziarie penali. Il suo fondamento normativo riposa nell'art. 31, lett a, del Trattato di Amsterdam, secondo il quale l'azione comune nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale comprende l'agevolazione e l'accelerazione della cooperazione tra i ministeri competenti e le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati

19 È possibile leggere le conclusioni del Consiglio di Tampere in *Cass. Pen.*, 2000 n°1 p. 307 ss.

20 Cfr. SALAZAR, *La costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il Consiglio Europeo di Tampere...* op. cit., p. 1125.

21 Sent. *Cassis de Dijon*, in *European Court Reports* 1979 -00649. La Corte considerò che alcune differenze fra le norme tecniche di determinati prodotti potevano ostacolare la libera circolazione delle persone all'interno del mercato comune, e dunque in contrasto con il Trattato CE, che vietava le misure con effetto restrittivo delle importazioni. La sentenza, sancisce che gli articoli prodotti conformemente alle norme legali di uno stato membro dell'UE possono in genere essere venduti negli altri stati membri (regola pertanto nota come principio *Cassis de Dijon*, approfondiscila e non mandare tesi 4 al prof prima di aggiungere spunti).

membri circa l'esecuzione delle decisioni³⁷. Si basa su uno spirito di forte solidarietà fra i Paesi dell'Unione, poiché si ritiene che la decisione adottata dall'uno, nonostante l'eventuale trattazione difforme, sarà tale da essere accettata anche nell'altro. *Mutual trust*, dunque, sia dal punto di vista dell'adeguatezza normativa, sia da quello della sua corretta applicazione. (spunti interessanti forse inserimento di idea generale o di sintesi con monografia francese in tesi 3).

In questa direzione hanno fatto seguito la Comunicazione della Commissione del luglio 2000³⁸, in materia di riconoscimento di decisioni definitive in materia penale e il Programma del 2000³⁹, sulle misure in tema di riconoscimento di suddette decisioni.

I primi lavori in seno all'Ue per dare applicazione al principio del mutuo riconoscimento hanno condotto all'adozione, nel giugno 2002, della decisione quadro n° 584, relativa al mandato di arresto europeo⁴⁰. Essa è stata attuata recependo l'invito al punto 35 delle Conclusioni del Consiglio di Tampere⁴¹ e con il proposito di realizzare gli obiettivi prefissati dal Programma del 2000, quali l'agevolazione dell'esecuzione dei mandati d'arresto ai fini delle azioni penali, attraverso la predisposizione di un processo per facilitare il riconoscimento delle decisioni e l'esecuzione delle sentenze in materia penale in vista della creazione di uno spazio giuridico europeo per l'estradizione; la

22 Cfr. APRILE, SPIEZIA, *La cooperazione giudiziaria prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Wolters Kluwer Italia, 2009, p. 22. (*Non adatto, ma utile pagina 20*)

23 Comunicazione della Commissione e del Consiglio al Parlamento europeo-Riconoscimento delle decisioni definitive in materia penale. COM/2000/0495 def. (Da trascrivere citando totalmente in mia tesi 3)

24 In GU C 12 del 15.1.2001, pagg. 10. Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

40 In G.U.C.E. L. 190 del 18.7.2002, pagg. 1-20. (*da trascrivere in nota pag 5-9*)

41 Secondo cui "la procedura formale di estradizione deve essere abolita fra gli Stati membri per quanto riguarda le persone che si sottraggono alla giustizia, dopo essere state condannate definitivamente ed essere sostituita dal semplice trasferimento di persone, in conformità all'art. 6 TUE. Occorre inoltre prendere in considerazione procedure di estradizione accelerate, fatto salvo il principio di un equo processo".

semplificazione delle procedure di trasferimento nel caso in cui una persona condannata si sottragga alla giustizia, adottando uno strumento definitivo che sopprima la procedura formale di estradizione.

Dalla disciplina dettata dalla decisione quadro, emerge la duplice natura del mandato, processuale ed esecutiva, che è propria dell'extradizione⁴², come afferma l'art. 1 della decisione stessa, che lo definisce come “*decisione giudiziaria emessa da uno Stato membro in vista dell'arresto e della consegna da parte di un altro Stato membro o di una persona ricercata ai fini dell'esercizio dell'azione penale o dell'esecuzione di una pena o misure di sicurezza privative della libertà*”. (corsivo da verificare e recuperare per tesi definitiva in nota capitolo primo). Numerose sono inoltre le innovazioni volte alla semplificazione della procedura, istituendo un contatto diretto fra l'autorità richiedente e quella dello Stato di esecuzione, con la soppressione della fase discrezionale, politica o amministrativa, che caratterizza l'extradizione; l'eliminazione dei poteri di controllo dell'autorità dell'esecuzione, la quale deve limitarsi solo alla verifica dei requisiti della decisione; la previsione dei limiti temporali entro i quali deve eseguirsi il mandato, l'estensione dell'applicabilità dell'istituto anche ai cittadini dello Stato membro d'esecuzione. Infine si prevede il superamento, seppur parziale, della doppia incriminazione: ai sensi dell'art. 2.2, si deve dar luogo a consegna in base al m.a.e. per trentadue categorie di reati, “*quali definiti dallo Stato emittente*”, a condizione che in detto Stato il massimo della pena sia pari o superiore a tre anni. Per gli alti reati, invece, la consegna può essere subordinata alla condizione che i fatti per i quali è stato emesso il mandato costituiscano reato ai sensi della legge dello Stato membro di esecuzione, indipendentemente dagli elementi costitutivi o dalla

42 Cfr. AMALFITANO, *Spazio giudiziario europeo e libera circolazione delle decisioni penali*, in *Studi sull'integrazione europea*, n°1, 2009, anno IV, p. 74 ss.

qualifica dello stesso⁴³.

Sul fronte dell'attività giudiziaria, il Consiglio di Tampere prevedeva, entro il 2001, la costituzione di un'unità giudiziaria permanente, denominata Eurojust, al fine di rafforzare la cooperazione nei casi riguardanti la criminalità organizzata.

Si tratta del primo organismo di indagine a vera “vocazione europea”⁴⁴. Istituito nel 2002, con decisione n° 187 del 28 febbraio⁴⁵ e composto da pubblici ministeri, magistrati o funzionari di pari competenza, distaccati da ogni Stato membro. L'idea ispiratrice della sua creazione è quella del coordinamento, in quanto deve muoversi e interagire con una serie di organi nazionali e comunitari. (utile. Ma se utilizzi contattare anche Lav. Pal per idee alternative). Il suo ruolo è quello di coordinamento e impulso investigativo, con il compito di agevolare l'attività investigativa, prestando assistenza nei casi di criminalità organizzata, in particolare sulla base dell'attività svolta da Europol, nonché semplificare l'esecuzione delle rogatorie internazionali, agendo insieme alla RGE. In definitiva, il suo ruolo potrebbe essere equiparato a quello della D.N.A., quale valido strumento nella lotta al crimine organizzato⁴⁶. (Meglio riprendere su questo il lavoro iniziato in Francia)

Sull'onda dell'entusiasmo dovuta alle Conclusioni di Tampere, il Consiglio adottò, il 5 novembre 2004, il “Programma dell'Aja”⁴⁷, con valenza quinquennale, cui seguì il relativo Piano d'attuazione nell'anno seguente, con lo scopo di rafforzare “la libertà, la sicurezza e la

43 Cfr. DE AMICIS: *La costruzione di Eurojust nell'ambito del “Terzo Pilastro” dell'Unione Europea*, in *Cass. Pen* 2001, (già letto e non adatto a tema)

44 *Adottato dal Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004*, il programma dell'Aia pluriennale elenca 10 priorità dell'Unione dirette a rafforzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nei prossimi cinque anni. Garantendo uno spazio europeo effettivo di giustizia. Per ottenere decisioni giudiziarie che vengano debitamente eseguite deve essere garantito accesso alla giustizia. L'Unione “deve prendere misure volte a instaurare fiducia”.

giustizia all'interno dell'Unione Europea". Sebbene i risultati prodotti dal Programma si rivelarono inferiori alle aspettative, si deve riconoscere che esso tracciò importanti linee guida nel campo della cooperazione, auspicando una giustizia penale caratterizzata dalle molteplici differenze degli ordinamenti interni, e dall'unità della legge europea⁴⁸. Ciò si sarebbe realizzato mediante la tutela delle garanzie procedurali minime e il miglioramento dell'accesso alla giustizia e ai ricorsi giurisdizionali, il rafforzamento di Eurojust ed Europol, la soppressione e la prevenzione del terrorismo.

6. Dopo il Trattato (utili appunti da ordinare per spunti)

Tutto cambia il Trattato di Nizza, a seguito della ratifica da parte di tutti gli Stati. Il Trattato avrebbe introdotto importanti novità, in primis il superamento della struttura a pilastri, la dotazione di una personalità giuridica dell'Unione e la semplificazione delle procedure decisionali, con un restringimento delle ipotesi di voto all'unanimità da parte del Consiglio⁴⁹. Importanti risultati erano stati inoltre raggiunti nel settore della giustizia e degli affari interni.(inter). Gli esiti negativi dei referendum francese e olandese, tuttavia, oltre a determinare “un'impasse politico-istituzionale”⁵⁰. Serve sintesi come fatta come ho scritto in tesi 6 su file comp mam.. Qui buona sintesi ma non basta.

48 Cfr. APRILE, SPIEZIA, *Cooperazione giudiziaria nell'Unione Europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, op. cit., p. 169.

49 Sull'assetto delineato dal progetto di Costituzione, DE AMICIS, IUZZOLINO, *Lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia nelle disposizioni del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in *Cass. Pen.* 2004, p. 3067 ss.sottolinea che la lotta contro la criminalità organizzata richiede un miglioramento della cooperazione fra le autorità di contrasto degli Stati membri, come la polizia o le dogane. L'elaborazione di un modello europeo in materia di informazioni sull'attività criminale è una priorità.(ricorda di andare in biblio Camera per 21 dicembre max su questo)

50 Cit. CALAMIA, VIGIAK, *Manuale breve di Diritto dell'Unione Europea* p. 25. (evita

giuridiche sui quali gli obiettivi del Programma dell'Aja erano fondati⁵¹. In seguito, emersero nel dibattito politico due posizioni contrapposte: la prima favorevole a intentare un nuovo processo di ratifica, la seconda propensa ad abbandonare il progetto di Costituzione e indirizzata alla realizzazione di un nuovo programma, che poggiasse su basi diverse. Il conflitto fu superato grazie ad una trattativa negoziale promossa dalla Presidenza di turno tedesca: la Dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007 rappresenta il primo atto espressivo di una volontà riformatrice. Nel frattempo, il periodo di riflessione aveva preparato il terreno per la ricerca di nuove soluzioni: fu così che il Consiglio Europeo convocò una Conferenza intergovernativa, la quale procedette alla stesura di un nuovo Trattato, che fu approvato durante il Consiglio Europeo di Lisbona, il 18 e 19 ottobre 2007, e firmato dagli Stati membri nel dicembre 2007⁵². In seguito alla ratifica da parte di tutti gli Stati firmatari, il Trattato è entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Il Trattato di Lisbona non si pone come sostitutivo degli atti pattizi esistenti, ma si limita a modificarli. In esso confluiscono molte disposizioni che erano contenute nel progetto di Costituzione, (seppur “depurate” da ogni riferimento di carattere “costituzionale”), compresa l'eliminazione della struttura a pilastri⁵³, la cui divisione, anche se attenuata dalla Corte di Giustizia con la sentenza *Pupino* del 2005⁵⁴, restava causa di difficoltà e di conflitti di competenza tra

51 Cfr. APRILE, SPIEZIA, *ult. op. cit.* p. 43

52 Rileva TIBERI, che regole speciali, in *Le nuove fonti del diritto nella cooperazione giudiziaria in materia penale*, in *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di BILANCIA, D'AMICO, Milano, Giuffrè, 2009, p. 21. (Assolutamente non d'accordo con impostazione da distribuire pensieri in modo più completo e ampio su lavoro tesi 5)

53 Causa C-105/03. La Corte di Giustizia estese l'obbligo d'interpretazione

conforme anche nelle norme del terzo pilastro. L'obbligo di interpretazione conforme (del diritto interno al diritto comunitario)

Commissione, che seguiva il metodo "comunitario" e il Consiglio, che privilegiava invece quello "intergovernativo"⁵⁵.

Anche la "comunitarizzazione" del terzo pilastro, ovvero l'estensione al settore della cooperazione delle fonti comunitarie tradizionali, quali direttive e regolamenti, costituisce un passo importante nella risoluzione dei problemi insiti nel *deficit democratico* di cui soffriva il processo decisionale, al quale si ricollegavano i ritardi dovuti alla regola dell'unanimità del Consiglio, sostituita ora dal criterio della maggioranza qualificata⁵⁶, più funzionale ai fini dell'adozione di atti normativi in Europa composta ormai da 28 Paesi.

L'area di "Libertà, Sicurezza e Giustizia" acquista centralità all'interno del nuovo assetto, laddove viene collocata, all'interno del nuovo art. 3 TUE, come secondo obiettivo, prima ancora dell'instaurazione del mercato unico. Questo, assieme alla acquisizione di forza giuridica della Carta dei diritti fondamentali, implica la messa in moto di un processo d'integrazione europea non più confinato nei limiti economici, ma con una finalità politica⁵⁷. (da sviluppare concettotroppo ristretto, cercare info in biblioteca univ)

Questo si riflette anche nella cooperazione giudiziaria, dove si assiste all'assegnazione di una competenza quasi-diretta in capo alle istituzioni comunitarie, cioè la possibilità di stabilire direttamente norme incriminatrici, senza l'attribuzione dello *jus puniendi*, ossia il potere di sancire le sanzioni che debbano essere inflitte⁵⁸. Ai sensi dell'art. 83 del TFUE, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire *norme*

54 Cfr. DE AMICIS, IZZOLINO, *Lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia nelle disposizioni penali del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, p. 3069. (da 51 a 100 completamente bibliografia inutile per lavoro)

55 Il voto a maggioranza qualificata prevede una doppia maggioranza del 55% dei rappresentanti degli Stati rappresentati e del 65% della popolazione. Per formare una maggioranza di blocco sono necessari almeno quattro Stati.

56 Cfr. TIBERI, *Le nuove fonti del diritto nella cooperazione*. p. 14.

57 Sulla competenza penale dell'Unione Europea, si veda SOTIS, *Le novità in tema di diritto penale europeo*, in *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, p. 137,154. (già letto e non adatto a tema)

minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere della criminalità particolarmente gravi aventi dimensione transnazionale. Inoltre, nei settori oggetto di armonizzazione, qualora il ravvicinamento delle legislazioni risulti indispensabile per garantire l'attuazione di una politica efficace nell'Unione, potranno adottare norme minime per l'individuazione dei reati e delle relative sanzioni".

Altra norma fondamentale è l'art. 82, relativo al principio del mutuo riconoscimento. Questo assurge a principio cardine all'interno del Capo IV, laddove stabilisce al primo comma: *“La cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione è fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie..”*. Al fine di facilitare la sua applicazione, il secondo comma consente inoltre al Parlamento europeo e al Consiglio di stabilire norme minime mediante direttive, pur tenendo debitamente conto delle differenze e delle tradizioni giuridiche degli Stati membri, in materia di ammissibilità reciproca delle prove e degli Stati membri, dei diritti della persona nella procedura penale, dei diritti delle vittime nella criminalità o di altri elementi specifici della procedura penale che possono essere individuati con decisione dal Consiglio in via preliminare, da approvarsi successivamente all'unanimità assieme al Parlamento. Cooperazione giudiziaria, armonizzazione delle legislazioni e principio del mutuo riconoscimento si rivelano, dunque, tre paradigmi interdipendenti sul piano delle azioni della politica criminale. (accettabile la descrizione qui definita)

Cresce anche il ruolo delle Corti europee: assieme al controllo esterno da parte della Corte Edu, dovuto dall'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, nuovi poteri vengono attribuiti alla Corte di Giustizia, la quale può esercitare la propria giurisdizione su tutti gli atti della cooperazione giudiziaria, nonché

avviare procedimenti nei confronti degli Stati membri, per omessa o ritardata applicazione delle misure in materia.

Nuovo impulso viene dato agli aspetti operativi, con il rafforzamento di Eurojust, che ha il potere di avviare indagini penali su delibera del PE e del Consiglio, e di Europol, la cui base giuridica viene ridefinita dalla decisione 2009/371/GAI⁵⁹. Trova inoltre riconoscimento, all'interno dell'art. 86, la costituzione di una Procura Europea, come verrà successivamente approfondito. Tali tematiche costituiscono il punto centrale del Programma di Stoccolma⁶⁰, approvato dal Consiglio del 10 e 11 dicembre del 2009, che stabilisce una nuova agenda per l'Unione Europea. L'obiettivo è quello di costruire *“una Europa più aperta, sicura, al servizio dei cittadini e in grado di proteggerli”*. Si pone dunque l'esigenza di orientare l'azione delle istituzioni europee *alla tutela dei cittadini, alla salvaguardia delle loro libertà fondamentali, nel contesto di un elevato standard di sicurezza⁶¹, da attuarsi mediante la lotta alla criminalità economica, informatica, la tratta degli esseri umani, l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori, la pedopornografia e il traffico di stupefacenti. Particolare attenzione viene data anche al ravvicinamento delle legislazioni nel settore della procedura penale, dove il Programma ha recepito la “Tabella di marcia” (senza utilità) adottata dal Consiglio il 30 novembre 2009, “per il rafforzamento .*

59 G.U.U.E, L 138/14 del 4 giugno 2009.

60 G.U.U.E. C 115, 4 maggio 2010, p.1 (Buona informazione meglio se estesa)

61 Sul punto, SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive*, in *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona..* p. 321 ss.

62 G.U.U.E.C295,4 dicembre2009, p.1. Per una analisi approfondita della procedura europea, si consiglia il manuale a cura di R. E. Kostoris, *Manuale di procedura penale europea*, Giuffrè. (già letto e non adatto a tema)

che istituisce norme in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato (e che sostituisce la precedente decisione quadro 2001/220/GAI). Infine si segnala la recentissima direttiva 2013/48/UE del 22 ottobre 2013, relativa al diritto ad avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento d'esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto d'informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e le autorità consolari. In materia di prove, si segnala il mandato europeo di ricerca della prova, o M.E.R.P. Tale strumento avrebbe dovuto rappresentare una forma di raccolta transnazionale delle prove fondata sul principio del mutuo riconoscimento, ma, come verrà analizzato più avanti, l'applicazione di suddetto principio continua a rivelarsi estremamente problematica nell'ambito delle prove. Ciò spiega le numerose eccezioni introdotte dalla decisione quadro, rendendo il MERP uno strumento non dissimile alla rogatoria come regolata dalla Convenzione di assistenza giudiziaria del 2000⁶³.

Non tutti i Paesi hanno accolto favorevolmente i cambiamenti della cooperazione. Per questo motivo si è resa necessaria l'individuazione di un compromesso, concedendo ad alcuni Stati membri, come la Danimarca, il Regno Unito e l'Irlanda, la possibilità di adottare dei regimi di *opt out*, ovvero la possibilità di bloccare l'adozione di determinati strumenti normativi, da compensarsi, però, con un incremento delle possibilità di cooperazione rafforzata⁶⁴.

Lo sviluppo della cooperazione negli ultimi anni è stato a dir poco radicale, e lascia spazio a nuove prospettive nella concretizzazione di

63 Il MERP è stato introdotto con decisione quadro 2008/978/GAI, entrata in vigore il 19/1/2009. Per la disciplina sul MERP, si rinvia a KOSTORIS, *Manuale di procedura.. (Spunto ok per citazione Kostoris capitolo II)*

64. La cooperazione rafforzata è una procedura decisionale istituzionalizzata con il Trattato di Amsterdam e poi modificata dal Trattato di Nizza. Consiste nel realizzare una più forte cooperazione tra alcuni Stati membri dell'Unione Europea in determinati temi (giustizia, difesa, gestione economica ecc.).

uno spazio penale europeo. La saldatura operata dal Trattato di Lisbona con la Convenzione Edu ha permesso di intraprendere un percorso volto alla tutela dei diritti procedurali non soltanto dell'indagato e dell'accusato, ma anche della vittima.

In tale contesto, ruolo centrale è attribuito alla Procura europea. Per comprendere lo sviluppo di questo nuovo organo, è necessario fare un passo indietro, e approfondire la tematica relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea.

7. La tutela degli int finanz dell'Unione

Tutto da approfondire con I manuali in possesso camera deputati da chiedere in prestito con onorevole o ex dipendenti che hanno accesso. Sono tipicamente dei reati che si diffondono oltre i confini nazionali e, mimetizzandosi in transazioni apparentemente lecite, generano un forte impatto negativo sull'economia dell'Unione⁶⁶. (Non convincente) Probabilmente perché l'idea di spazio giudiziario europeo era originariamente collegata al fenomeno terrorista⁶⁷, ma anche per mancanza di strumenti che permettessero di adottare una politica efficiente. Già nel 1968 vi era chi sottolineava il “vuoto di tutela” di cui soffrissero gli interessi della Comunità, non soltanto per fattori giuridici, ma anche per “preminenti fattori politici⁶⁸”.

64 Consiglio Giustizia e Affari Interni, gruppo di lavoro diritto penale/diritto comunitario, GAI 29 febbraio- 1°marzo 1996.

65 Cfr. PERDUCA, *La lotta antifrode e la tutela degli interessi finanziari comunitari*, in RUGGIERI, *La giustizia penale nella Convenzione. La tutela degli interessi finanziari e dell'ambiente nell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2003. p. 207. (bene ma superato ricitare dello stesso volue pagina 198 solo tesi defin ma solo se c'è spazio in par 4 tes7)

66 In argomento si rinvia all'ormai datato ma sempre attuale contributo di K. Tiedemann, *Der Strafschutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1990, p. 2226 ss. Sul processo di armonizzazione in campo penale in epoca precedente al Trattato di Lisbona v. G. Grasso, *L'incidenza del diritto comunitario sulla politica criminale degli Stati membri: nascita di una «politica criminale comune»?*, in *Ind. pen.*, 1993, p. 71 ss.; Id., *Comunità europee e diritto penale. I rapporti tra l'ordinamento comunitario e i sistemi penali degli Stati membri*, Milano, 1989, p. 170 ss.

Secondo la dottrina dell'epoca, l'unica prospettiva di penetrazione del diritto comunitario nelle norme penali sarebbe stato da ricercare in un loro lento “ravvicinamento⁶⁹” (*quale dottrina, Cercare in Senato repubblica*). D'altronde, anche il Parlamento aveva espresso la necessità di un'armonizzazione in tema di infrazioni comunitarie: nel 1976, nella relazione di *de Keersmaecker*⁷⁰, si sollecitò la Commissione ad avvalersi dei poteri di sanzione conferitele dai Trattati.

7.1. il caso del “m g” (*Insufficiente per importanza ricoperta*)

La difficoltà nell'apportare una tutela efficace risiedeva nella tendenza ad escludere il diritto penale dall'ambito del diritto di mercato⁷². (Paragrafo insufficiente anche se ottima sintesi, da estendere e rielaborare completamente come da tesi 5 mia ok) Come, d'altro canto, era stato affermato nella VIII Relazione sull'attività delle Comunità Europee del 1974, secondo cui “*il diritto penale non rientra nelle competenze della Comunità, ma in quelle di ciascuno Stato*

67 Cit. BRICOLA, *Alcune osservazioni in materia di tutela penale degli interessi della Comunità europea*, in *Scritti di Diritto penale*, Vol II, Tomo 1, Milano, 1997, p. 2357 ss. già letto e non adatto a tema

68 Così PEDRAZZI, *Il ravvicinamento delle legislazioni penali nell'ambito della Comunità economica europea* (1968), in *Diritto penale*, vol I- *Scritti di parte generale*, Milano (2003) p. 393 s.; Id., *L'influenza della produzione giuridica della CEE sul diritto penale italiano* (1982), *ivi*, p. 451 s. Per un quadro di tale evoluzione cfr. anche GRASSO, *Comunità europee e diritto penale. I rapporti fra l'ordinamento comunitario e i sistemi penali degli Stati membri*, Milano, 1989.

69 *Risoluzione sulla correlazione fra il diritto comunitario e il diritto penale*, G.U.C.E., (da leggere chiedere a la Pal info più dettagliate se si opta per utilizzo estratti)

70 In G.U.C.E. C 222 del 22 settembre 1976 p. 2.

71 Cfr. BACIGALUPO, *La tutela degli interessi finanziari della Comunità: progressi e lacune..op. cit.*, p. 13.

72 Cfr. PICOTTI, *Attuazione di un coerente approccio interpilastrico*, in GRASSO, SICURELLA, *Per un rilancio del progetto europeo. Esigenze di tutela degli interessi comunitari e nuove strategie di integrazione penale*. Giuffrè, Milano.

membro”⁷³. Già nel 1989, tuttavia, tale presa di posizione veniva smentita dalla Corte di Giustizia, nell'*affaire* del “mais greco”⁷⁴. In questo caso, i giudici di Lussemburgo furono chiamati dalla Commissione a pronunciarsi circa l'infrazione commessa dalle autorità elleniche, avente ad oggetto il mancato accertamento e versamento alla Comunità di risorse proprie, fraudolentemente sottratte al bilancio comunitario per effetto dell'importazione dalla Jugoslavia alla Grecia di partite di granoturco, senza che queste fossero state sottoposte al prelievo agricolo previsto dall'Organizzazione Comune dei Mercati. La merce veniva successivamente trasferita in Belgio e dichiarata come di origine greca. In particolare, si contestava al governo greco l'omessa richiesta agli autori della frode del pagamento dei prelievi evasi e il loro successivo versamento nelle casse della Comunità, nonché di aver tentato di dissimulare la frode realizzata, redigendo documenti falsi e rilasciando dichiarazioni non veritiere⁷⁵. (*Ricorda meglio rivisitare gli stralci sentenza nel libro francese*)

Nella sentenza, la Corte concluse che, qualora una norma comunitaria applicabile non prevedesse espressamente sanzioni per la sua violazione, gli Stati membri avrebbero dovuto adottare tutte le misure “*atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto comunitario*”⁷⁶. In fase di attuazione, gli Stati membri erano tenuti al rispetto di una duplice condizione: che le violazioni del diritto comunitario fossero

⁷³ Corte di Giustizia, causa 68/88 del 21 settembre 1989.

⁷⁴ Cfr. RIZZA, *La sanzione delle violazioni da parte dei singoli di norme comunitarie dirette alla protezione degli interessi finanziari della Comunità nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *La lotta contro la frode..* p. 85 ss. (*letto quasi per intero e non adatto a tema*)

⁷⁵ Le massime della sentenza sono consultabili all'indirizzo: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=95942&pageIndex=0&doclang=it&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=367506>. Le relazioni tra gli stati membri e le istituzioni comunitarie sono rette da un principio di leale collaborazione che non obbliga solo gli stati membri ad adottare tutte le misure atte a garantire, se necessario, anche penalmente la portata e l'efficacia del diritto comunitario ma impone anche alle istituzioni comunitarie obblighi reciproci di leale collaborazione con gli stati membri

sanzionate, “sotto il profilo sostanziale e procedurale”, in maniera analoga a quelle previste per le violazioni del diritto interno “simili per natura ed importanza”, e che conferissero alla sanzione un carattere “di effettività, proporzionalità e capacità dissuasiva”. La Corte introdusse precisi vincoli per i legislatori nazionali, tali da costituire “l'embrione di una vera e propria politica criminale europea”⁷⁷.

Su queste premesse, il punto di partenza dato dalla pronuncia dei giudici di Lussemburgo, ai fini del ravvicinamento legislativo, era costituito dal principio di assimilazione, recepito in seguito dal Trattato di Maastricht nell'art. 209 A, che imponeva agli Stati membri di offrire agli interessi comunitari il medesimo grado di protezione giuridica che gli ordinamenti interni riconoscono ai loro interessi, comparabili per natura ed importanza. Di tale tecnica se ne riconobbero presto i limiti: lo stesso art. 209 A subordinava la sua applicazione allo sviluppo di una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti dei Paesi membri. (Prendere spunto per sviluppare sentenza) Le debolezze furono messe in luce anche da uno Studio comparato⁷⁸, realizzato nel 1993, sotto la direzione di Mireille Delmas-Marty, a cui si ricollegava un successivo rapporto della Commissione del novembre 1995⁷⁹. Entrambi segnalavano come il principio di assimilazione portasse ad una disparità di tutela, dovuto alle differenti sanzioni applicate nei diversi ordinamenti, assieme all'insufficienza dei meccanismi di cooperazione internazionale in materia penale fra gli Stati membri della Comunità⁸⁰. Per questo, secondo il rapporto,

sarebbe stata opportuna “una conoscenza di tutti gli anelli della catena

76 Cit. GRASSO, *Verso uno spazio giudiziario europeo. Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 8.

77 Cfr. *Etude comparative*, Rapporto finale M. Delmas-Marty.

78 Cfr. *Rapport sur l'application de l'article 209 A du Traité sur l'Union européenne*, novembre 1995, in GRASSO, *Verso uno spazio giudiziario europeo*,

79 Allora, contestualmente, si rilevava la «difficoltà per le istituzioni comunitarie di tutelare i propri interessi finanziari anche a motivo dell'assenza di una potestà normativa penale.

antifrode al fine di permettere di misurare l'efficacia delle misure adottate e di valutare il loro adattamento nel tempo⁸¹. Alla luce degli studi svolti, si rese necessario un cambio di strategia, per poter raggiungere gli obiettivi fissati dall'art. 209 A, mediante l'armonizzazione delle disposizioni incriminatrici, in modo da vincolare gli Stati in ordine all'entità e alla misura delle sanzioni da adottare⁸².

7.2. La C. P.I.F. del 1995

Spunto interessante per paragrafo 3 capitolo due. L'ufficio europeo ha il potere di svolgere indagini amministrative interne, in qualsiasi istituzione dell'Ue, ed esterne, a livello nazionale, per rilevare casi di frode o altre irregolarità commesse da persone fisiche o giuridiche. Ha inoltre la possibilità di prestare assistenza alle autorità nazionali per lo svolgimento di indagini penali.

Nel frattempo, gli studi condussero ad uno sviluppo della materia: il Consiglio, con una risoluzione GAI del 6 dicembre 1993⁸³, richiese l'elaborazione di uno strumento volto alla tutela degli interessi

81 Cit. *Rapport...*, nota 6, p. 57. (Inserire in esteso)

82 Cfr. GRASSO, *Verso uno spazio giudiziario europeo*, p. 37. L'Uclaf è un organismo creato nel 1988, sotto la responsabilità diretta del Presidente della Commissione che aveva il compito di coordinare l'azione degli Stati membri con i competenti uffici della Commissione al fine di combattere le frodi ai danni del bilancio comunitario.

83 G.U.C.E. C 355, del 14 dicembre 1994, p.2. Gazzette da inserire per esteso su tesi mia def

finanziari della Comunità, mettendo in pratica le indicazioni dello Studio comparato e del Rapporto: Una ricerca condotta per conto dell'UCLAF portò alla conclusione, il 26 luglio 1995, di una Convenzione avente ad oggetto la protezione degli interessi finanziari della Comunità⁸⁴. (Insufficiente anche questo paragrafo, material utile in sala capriate senato, unico questione da trovare dipendente per fotocopie ecc)

Adottata sulla base dell'art. K3 del Trattato di Maastricht, questa importante iniziativa di armonizzazione prevede l'obbligo per gli Stati membri di sanzionare alcune condotte ritenute offensive degli interessi dell'Unione, fornendo per la prima volta una definizione di frode comunitaria. Essa detta, inoltre, disposizioni in materia di responsabilità dei dirigenti, nonché dei vincoli nei confronti degli Stati per l'applicazione delle relative sanzioni. Gli articoli da 4 a 7 della Convenzione dettano regole in materia di cooperazione giudiziaria.

La prima disposizione riporta alcuni criteri relativi alla competenza giurisdizionale, primo fra tutti il principio, generale ed inderogabile, fondato sulla territorialità (*locus commissi delicti*), accompagnato dal criterio della cittadinanza del reo, di carattere sussidiario e derogabile dagli Stati tramite un'apposita dichiarazione. *“Nella tesi definitiva non inserire parte processuale poichè professore non vuole che si ricada troppo sul processuale, cerca di restare in ambito sostanziale puro”*.

L'art. 5 tratta invece dell'extradizione ed è volto a completare i precedenti accordi esistenti in materia, ed in particolare la Convenzione del 1957. Si prevede inoltre che, qualora lo Stato si trovi nell'impossibilità di concedere l'extradizione nei confronti di propri cittadini, questi sia obbligato a radicare comunque la propria ~~competenza~~ e dare applicazione al principio dell'*aut dedere aut judicare*⁸⁵.

giudiziaria, estradizione, esecuzione delle sentenze. L'obbligo di coordinamento è previsto inoltre nel caso in cui due Stati membri risultino entrambi competenti per il perseguimento di una determinata frode, e di pervenire anche all'eventuale concentrazione delle indagini all'interno di un solo Stato membro. A tal fine, vengono forniti dei criteri, quali l'entità della frode, la cittadinanza dei responsabili o il luogo del loro arresto. Infine, riprendendolo dalla convenzione di Bruxelles del 1987 del 25 maggio, l'art. 7 sancisce l'applicazione del principio del *ne bis in idem*, qualora non si sia riusciti comunque ad evitare una doppia condanna di uno stesso autore per la stessa condotta. Gli Stati membri potranno derogarvi in alcune ipotesi particolari: la sicurezza nazionale, per reati commessi sul proprio territorio e reati commessi aventi la propria cittadinanza.

7.3. I Protocolli

I contenuti della Convenzione furono arricchiti in seguito da due ulteriori Protocolli (*poco interessanti, da eliminare direi anche nell'indice provvisorio, troppo processuali tra l'altro non per sostanzialista penalista visto che riguardano specificità e diritto difesa*) nel '96⁸⁶ e del '97⁸⁷, relativi rispettivamente alla corruzione dei funzionari e all'obbligo di incriminazione del riciclaggio dei proventi della frode e della corruzione, sia attiva che passiva. In particolare, il primo Protocollo nel suo art. 4 obbliga ad assimilare la corruzione degli membri delle istituzioni comunitarie a quella dei relativi organi nazionali. Si prevede, inoltre, l'obbligo per lo Stato di stabilire la propria competenza anche nei casi di corruzione commessa da o nei confronti dei funzionari che abbiano la nazionalità dello Stato ed in

88 Cfr. SALAZAR, *ult. op. cit.* p. 331.

controversie fra Stati e fra Stato e Commissione sono affidate alla Corte di Giustizia. Il secondo Protocollo invece, oltre a sancire l'obbligo per gli Stati membri di introdurre un sistema di responsabilità per le persone giuridiche, si spinge oltre la Convenzione PIF, "istituzionalizzando" la cooperazione e lo scambio di informazioni tra i servizi statali e la Commissione.

Come si è potuto osservare, con la Convenzione si introduce un concetto unico di frode comunitaria, nonché l'obbligo per gli Stati membri di applicare la pena detentiva per i reati più gravi. Tuttavia, il superamento del sistema precedente è più apparente che reale⁸⁹: nella Convenzione non si stabiliscono pene uniche, ma si rinvia agli Stati la determinazione di una pena proporzionata, efficace e dissuasiva. Il problema che, secondo lo *Studio comparato*, si collocava alla radice della disomogeneità del sistema repressivo, non appare dunque risolto. *"D'altro canto, come è stato descritto in precedenza, anche la cooperazione presenta numerose lacune, e si rivela insoddisfacente alla costruzione di uno "spazio giudiziario europeo".* se utilizzi contattare anche. Pal per info in sua biblio. *L'inadeguatezza accordata alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione ha spinto alla ricerca di un salto di qualità nella repressione penale, superando le incertezze degli Stati membri, e passando dai concetti di armonizzazione e cooperazione a quello di "unificazione del diritto"*

Questa frase da inserire con cit. tesi 7. Nella prospettiva della creazione di un nucleo di diritto penale, sostanziale e processuale, si pongono le premesse per il primo progetto di codificazione comune.

CAPITOLO SECONDO

Il Progetto del Corpus Juris

1. Un progetto di unificazione del diritto penale (Appunti/spunti)

Tale Progetto fu fatto sotto il nome di *Corpus Juris*⁹¹.

Si tratta di un progetto Importante , che si presenta come un codice penale e di procedura penale, sebbene limitato alla tutela dei soli interessi finanziari e composto da 35 articoli. Il Corpus Juris vuole rappresentare un deciso passo in avanti, sfiorando la logica dei “piccoli passi”⁹². Esso parte dalla consapevolezza dell'insufficienza del sistema sanzionatorio nel contrasto alla criminalità transfrontaliera, per la cui repressione si rende necessario un passaggio di competenze dagli Stati all'Unione Europea. Teniamo conto della sua prima artefice, da tempo reclama un abbandono dei tempi eroici delle codificazioni e l'individuazione di strumenti atti a favorire l'interazione e l'integrazione tra i diversi sottosistemi punitivi, nonché l'omogeneità e la persuasività delle decisioni giurisprudenziali⁹⁵.

89 Cfr. GONZÁLEZ, *Towards an European Public Prosecutor's Office*, in *Vers un espace judiciaire pénal européen*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2000, p. 119 ss. (Non utile dottrina francese qui)

90 Cit. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione Europea*, in *Cass. Pen.*, n°3, 2010 p. 1148. (da prendere lavori di delm mart a parigi su questo)

2. Struttura del Corpus Juris.

Come accennato, il *Corpus Juris*⁹⁶ si compone di due parti: una di diritto sostanziale e l'altra di diritto processuale. L'intero micro-sistema poggia su una serie di principi: il principio di legalità, di colpevolezza personale, di proporzione delle pene. Si aggiungono, per la parte processuale, il tradizionale principio di garanzia giudiziaria e altri due di nuovo conio: di territorialità europea e del processo in contraddittorio. A chiudere l'insieme vi è infine il principio di applicazione sussidiaria del diritto nazionale, al fine di ovviare alle lacune del *Corpus Juris*.

*La parte di diritto sostanziale prevede otto fattispecie incriminatrici, considerate lesive delle finanze comunitarie: frode in danno del bilancio comunitario, corruzione, abuso d'ufficio e malversazione, rivelazione dei segreti d'ufficio, ricettazione e riciclaggio di fondi costituenti il profitto degli altri delitti e l'associazione a delinquere volta alla commissione di uno dei reati indicati nel Corpus stesso*⁹⁷. *Nella parte generale vengono enunciati il requisito del dolo per tutte le fattispecie, ad eccezione della frode in danno alla Comunità, dove è sufficiente la colpa grave*⁹⁸. (Molto ben fatto da approfondire in tesi def allargando analisi su 3 paragrafi capitolo 2) Le altre disposizioni di parte sostanziale disciplinano l'errore sul fatto e sul precetto, l'autoria e la partecipazione e i criteri di commisurazione della pena, compreso il calcolo delle circostanze aggravanti e attenuanti.

A suscitare particolare interesse sono tuttavia le disposizioni di

91 La prima versione del *Corpus Juris 1996*, detta anche "Versione di Parigi", è consultabile assieme alla relazione illustrativa, in Grasso, *Motivazione*, in *Verso uno spazio giudiziario europeo*, p. 73 ss.

92 Cfr. GRASSO, *Il "Corpus Juris" e le prospettive di formazione di un diritto penale dell'Unione Europea*, in *Verso uno Spazio giudiziario europeo*, Giuffrè, Milano, 1997.

carattere processuale: architrave dell'articolato è la scissione tra le due fasi del procedimento: la prima affidata in maniera esclusiva ad un Pubblico Ministero Europeo e la fase del giudizio, rimessa invece ai giudici nazionali.

La previsione di una Procura Europea desta sin da subito grande attenzione: si tratta dell'organo responsabile delle indagini, a cui compete in maniera esclusiva l'esercizio dell'azione penale per i reati indicati nella parte sostanziale del Corpus. La sua competenza si radica nel principio di territorialità europea, secondo cui l'insieme degli Stati membri costituisce un unico spazio giudiziario, nel quale opera il PME. L'idea di un organo atto alla tutela del patrimonio dell'Unione riecheggia l'antica figura del *Procurator fiscali*, il rappresentante dell'epoca alto medioevale inviato presso le corti papali per tutelare gli interessi del sovrano, dal quale si sviluppa il *Procureur du Roi* di fine Settecento; origini le cui tracce sono rinvenibili in alcuni ordinamenti europei, come in Spagna, dove agisce il *Ministerio Fiscal*⁹⁹. La teorizzazione del Pubblico Ministero Europeo appare peraltro tributaria di uno dei cardini del sistema comunitario, ovvero il principio di sussidiarietà: la necessità dell'azione penale a livello sovranazionale viene sostenuta con argomentazioni che cercano di dimostrare l'impossibilità, per i singoli Stati, di condurre una repressione *tout court* dei reati¹⁰⁰ lesivi del "fisco comunitario"¹⁰¹. Ciò che si rende necessario è il superamento dei meccanismi tradizionali di cooperazione bilaterale, spesso farraginosi e che mal si conciliano con lo stato fluido dell'attività criminale. Il carattere manifestamente

93 Cfr. ORLANDI, *Qualche rilievo intorno alla vagheggiata figura di un pubblico ministero europeo*, in PICOTTI, *Possibilità e limiti...* p.210.

94 Cfr. PINELLI, *L'istituzione di una Procura Europea: alcuni nodi ancora irrisolti*, in *Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 353. (*letto quasi per intero e non adatto a tema*)

95 ORLANDI, *Qualche rilievo intorno alla vagheggiata figura di un pubblico ministero europeo*, loc., p. 210. In quest'ultima direzione l'Unione europea si è mossa verso una sempre più incisiva selezione dei beni giuridici meritevoli di protezione penale e delle relative tecniche di tutela, anche se l'attuazione delle concrete scelte legislative è stata comunque riservata agli Stati membri.

inadeguato della cooperazione, d'altronde, era già stato denunciato nel 1996 nella Dichiarazione di Ginevra, nella quale si era invocata la necessità di instaurare uno spazio giudiziario europeo nel quale ricercare e scambiare le informazioni necessarie per le indagini, senza ulteriori limiti di quelli propri di uno Stato di diritto¹⁰². *In questo senso, la previsione di una Procura Europea rappresenta un valore aggiunto: essa appare come una struttura centralizzata nell'attività repressiva, fondata su regole comuni di diritto penale sostanziale, e soprattutto indipendente, sia dalle istituzioni Comunitarie, che da quelle statuali. I redattori hanno voluto evitare un'enfatizzazione della centralizzazione, sottolineandone (qui buono spunto di. Pal per idea su capitolo).*

La struttura data dall'art. 18 è estremamente semplificata, in conformità con le proposte presentate durante la Conferenza interparlamentare del 1996, che suggerivano la creazione di un organo non burocratico e finanziariamente costoso, la cui efficacia sarebbe stata notevolmente ridotta¹⁰⁴.

L'organo si compone di un Procuratore Generale, con sede a Bruxelles, e di Procuratori Delegati che risiedono nella capitale di ogni Stato membro, o in qualsiasi altra città nel quale ha sede il tribunale competente per il giudizio¹⁰⁵. Essi sono definiti "itineranti", essendo loro affidato il compito di spostarsi fra uno Stato e l'altro e richiedere provvedimenti al giudice nazionale competente. La designazione è rimessa agli Stati membri, per un periodo di cinque anni e devono

96 Cfr. SICURELLA, *Il Corpus Juris: elementi per una procedura penale europea*, in GRASSO, *Prospettive di un diritto penale europeo*, Giuffrè, Milano, 1998.

97 Cfr. CHIAVARIO, *Linee del sistema processuale comunitario*, in *Possibilità e limiti*, p. 199. (Nessun riscontro in biblio, accertalo prima di natale)

98 Cfr. GRASSO, *Relazione al Corpus Juris 1997*, in *Verso uno spazio giudiziario Europeo*, p. 76. (interessante molto l'introduzione del libro, resto non utile)

99 Cfr. TONINI, *Il Pubblico Ministero Europeo nel Corpus Juris sulla repressione delle frodi comunitarie*, in *Riv. it. Dir. Pub. Com.*, 1999 p. 3 ss.. In particolare, i ministri della giustizia di Francia e Germania hanno sottoscritto una lettera nel marzo del 2013 con la quale sollecitavano l'adozione di questo tipo di struttura.

essere scelti in seno al corpo dei pubblici ministeri¹⁰⁶. Il binomio Procuratore Europeo - Procuratori Delegati sembra garantire l'omogeneità della repressione penale, in forza del potere di coordinamento del primo e dell'efficacia di tale repressione da parte dei secondi, assicurata dalla conoscenza, dei sistemi nazionali su cui si radica la giurisdizione relativa ai reati indicati nel Corpus Juris¹⁰⁷.

Il PME è un organo indipendente, "sia nei confronti delle autorità nazionali, sia nei confronti degli organi comunitari". È interessante osservare che la volontà di porre i procuratori in una posizione di "equidistanza" provenga proprio da giuristi, quali Spencer e Delmas-Marty, provenienti da Paesi incardinati su esperienze ben lontane rispetto a quella del pubblico ministero indipendente; e ciò non può che essere visto come un segno di una crescente sensibilità verso la valorizzazione dell'indipendenza della magistratura, sia giudicante, che requirente¹⁰⁸. (chiedere a prof entro 25 novembre se parlare di magistrati indipendenti o solo di diritto sostanziale)

Fra il Procuratore Generale e i Delegati sussiste un rapporto gerarchico, in quanto questi ultimi agiscono sotto la direzione del primo. A conferma dell'unitarietà dell'organo, si prevede, inoltre, che gli uffici del pubblico ministero europeo siano fondati sui principi di indivisibilità e solidarietà: perciò ogni atto compiuto da un procuratore, generale o delegato, sarà imputato all'intero ufficio. La solidarietà impone un obbligo di assistenza fra i magistrati delegati, obbligo esteso anche ai pubblici ministeri nazionali (art. 18).

¹⁰⁰ Cfr. LOMBARDO, *L'istituzione del procuratore europeo: problemi e prospettive*, in *Cass. Pen.*, 2003, p. 691. (da 103 già a casa latina, 102 da ricercare o amazon)

¹⁰¹ CHIAVARIO, *Linee del sistema processuale comunitario* in *Possibilità e limiti*, p. 200. Per tutte queste considerazioni cfr. S. MANACORDA, *Le frodi comunitarie. Profili politico-criminali della tutela delle finanze comunitarie*, in *Quaderni del Consiglio superiore della Magistratura*, 1998 numero 2, pag. 489 e ss.. Raccolta delle relazioni tenute durante corsi di formazione e aggiornamento professionale per magistrati sul diritto comunitario e la cooperazione penale. No. 4 Art. 1, par.1, Regolamento (CE, EURATOM) N. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995 relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità.

3. L'azione penale

3.1. l'inizio delle indagini (*dubbi su utilità*)

La ripartizione dei poteri risponde ad esigenze di massima flessibilità, in quanto potrebbe accadere che il Procuratore Generale, dopo aver assegnato un caso a più delegati, realizzi che si tratti un unico caso e decida di coordinare l'insieme delle operazioni¹⁰⁹. Sin dal ricevimento della notizia di reato, al Procuratore Generale sono riconosciuti una serie di poteri comprendenti la possibilità di condurre grande impatto economico e anche magari in paesi piccoli perché l'esercitazione penale su questo tipo di reati A anche come conseguenza il recupero E la restituzione dei fondi erogati dall'Unione europea se sono stati erogati a seguito di una frodi utile Corruzione (completamente fuori tema, troppo processuale, forse solo in nota si potrebbe approfondire qualche dinamica su questo fronte) In i Paesi europei la magistratura che ha questo inquirente particolare è indipendente dal potere politico e magari potere politico.

Sistemi sanzionatorie regolatori che ancora mancano ha una dimensionenazionale Ilbilancio Comune che vale la pena ricordarlo Non serve solo a garantire il normale funzionamento degli organi comuni dell'Unione ma consente altresì di finanziare direttamente o tramite gli Stati membri e le loro regione Una grande quantità di attività economiche scientifiche culturali che costituiscono

3.2. Misure restrittive della libertà personale

Articolo 20, “qualora vi sia motivo di sospettare che la persona indagata abbia commesso uno dei reati lesivi degli interessi finanziari dell’Unione Europea, o ragionevoli motivi di credere nella necessità di impedirle di commettere un tale reato o di fuggire dopo il compimento di questo”. (chiedi anche qui prof se indicare qualche argomento di natura processuale o evitare e concentrarsi su direttiva P I f , non utilizzabile qui neanche per spunto provvisorio chiedere a esami gen). In questa previsione emerge la volontà di realizzare una sintesi fra i modelli processuali europei¹¹¹: quelli di carattere inquisitorio, dove è presente un giudice con funzioni giurisdizionali e al tempo stesso titolare di poteri d'indagine, e quelli di stampo accusatorio, che esigono l'intervento di un giudice imparziale per autorizzare gli atti che incidono sulla libertà personale. Per quanto riguarda i presupposti per l'applicazione delle misure coercitive, il *Corpus Juris* vi presta scarsa attenzione. L'art. 20 richiede, infatti, la presenza di indizi a carico in alternativa al pericolo di sottrarsi alla

102 SICURELLA, *Corpus Juris: elementi per una procedura penale europea*, in

103 *Prospettive.. op. cit.*, p. 76. 111 GRASSO *ult. op. cit.*, p. 80. Per la traduzione

in italiano si veda: *Verso uno spazio giudiziario europeo*, *Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea*, con prefazione di G. GRASSO, traduzione a cura di R. SICURELLA, Milano, Giuffrè editore, 1997.

giustizia o con il pericolo di reiterazione del reato, mentre sarebbe opportuno che questi requisiti venissero sommati¹¹².

In questa fase, il principio di garanzia giudiziaria si estrinseca nella previsione di un “giudice delle libertà”, di cui all'art. 25, preposto alla tutela delle libertà fondamentali che sono enunciate nella Convenzione Edu. Si tratta di un giudice nazionale designato da ogni Stato membro nel rispetto delle condizioni di imparzialità e indipendenza sancite dagli artt. 5 e 6 della Convenzione. Se il pubblico ministero ritiene che, sulla base dei presupposti sia necessaria l'emanazione di un provvedimento privativo delle libertà individuali, deve chiedere la previa autorizzazione, attraverso un atto scritto e motivato al giudice, che deve esperire un controllo circa la legalità della misura, nonché sul rispetto dei principi di necessità e proporzionalità. In caso di urgenza - determinata, ai sensi dell'art. 25, dal “*pericolo della scomparsa di alcuni indizi, quando il reato è in corso di esecuzione, o quando sussista il rischio che la persona indagata possa sottrarsi alla giustizia*”- il PME può disporre direttamente la misura cautelare, ma questa dovrà essere convalidata dal giudice nelle successive 48 ore. (No evita molto meglio descrizione tua, qui troppo precisa e dettagliata da process) .Ma anche per quanto riguarda questo punto, i presupposti che giustificano una situazione di urgenza non sono sufficientemente precisati: mentre appare accettabile il requisito della flagranza, non pare sufficiente la sussistenza del requisito del “pericolo di fuga”. Risulta generico anche il pericolo della scomparsa di indizi¹¹³. (*Parte processuale da ridurre al Massimo per tesi di diritto pen sostanziale*)

Il controllo del giudice nazionale è esteso anche al mandato di arresto europeo, necessario affinché possa avere efficacia esecutiva in tutto il

112 TONINI, *ult. op. cit.* in particolare p. 13 e nota (14).

113 Per queste considerazioni, v. TONINI, *ult. op. cit. loc.*.

territorio dell'Unione. Il giudice della libertà è infine competente per decidere sull'ammissibilità della costituzione di parte civile della Commissione europea, e disporre le misure cautelari del caso¹¹⁴.

3.3 Il P ministero europeo (provvisorio)

Dalle ultime proposte elaborate (soprattutto da quello del Consiglio) emerge la tendenza un modello di Procura più orientato alla cooperazione e al coordinamento, piuttosto che un soggetto in grado di esercitare veri e propri poteri investigativi . *Riprendendo paragrafo due di mia tesi 6 e spunti da copia libro dicembre Senato rep. Tralasciando tutto qui visti i profili troppo processuali.*

Ciò che è certo è che l'esigenza di costituire l'EPPO nasce dalla constatazione che i reati che ledono gli interessi economici dell'Unione non sono avvertiti né trattati come prioritari dalle autorità giudiziarie nazionali.

Si è quindi aperta una nuova fase dei rapporti tra diritto nazionale e l'Unione Europea, per Benché il *Corpus Juris* abbia privilegiato la soluzione dell'obbligatorietà dell'azione penale, non mancano dunque strumenti che consentano di superare le rigidità del principio, come indicato da queste tre ipotesi di *diversion*. Il carattere “moderato” conferito dal *Corpus Juris* all'azione penale costituisce un altro lampante esempio di compromesso fra le varie tradizioni giuridiche. Non sono state sollevate obiezioni di fondo riguardo a queste eccezioni, che per alcuni costituiscono “un modo diverso di vedere le cose, su cui sarebbe opportuno riflettere anche ai fini del nostro dibattito interno”¹¹⁸. Particolare è altresì la previsione relativa alle cause di estinzione del reato: nell'art. 22, infatti, si esclude come

estinzione del reato “qualunque misura nazionale di grazia o amnistia”, e si fissa la prescrizione a cinque anni dal giorno in cui è stato commesso il reato, o nel caso in cui siano stati compiuti atti d'indagine, a partire dal compimento dell'ultimo atto. Si è voluto eliminare le disparità sussistenti fra un ordinamento e l'altro, attraverso la previsione di regole comuni che assicurino l'uniformità nella repressione¹¹⁹.

Ai sensi dell'art. 21, il pubblico ministero europeo può emettere una decisione di “non luogo a procedere”, da notificarsi alla Commissione europea, alla persona sottoposta alle indagini e a qualsiasi organo o persona che abbia informato il PME, denunciando il reato ai suoi uffici o sporto querela. Nella decisione di non luogo a procedere sono comprese sia la mancanza di prove sufficienti per il rinvio a giudizio, sia l'esistenza di cause di estinzione dell'azione penale. (non processuale stretto per tesi controlla se possibile inserimento in tesi di questo argomento, e cnfr Livera). Il rinvio a giudizio deve invece essere previamente sottoposto ad una valutazione del giudice delle libertà, che verifica la regolarità della procedura ed esclude le eventuali prove ottenute in violazione dei diritti fondamentali sanciti nella Convenzione Edu, della disciplina del Corpus Juris o della normativa nazionale applicabile¹²⁰.

Il processo deve avvenire nello Stato la cui giurisdizione “sembra più appropriata nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia”, ed è rimessa allo stesso PME, la cui decisione deve avvenire nel rispetto di tre criteri: lo Stato in cui si trovano la maggior parte delle prove, lo Stato di residenza o di nazionalità dell'imputato e lo Stato in cui il reato ha avuto un impatto economico maggiore (art. 26).

3.4. I diritti dell'accusato

In tema di diritto di difesa, da una parte si rinvia alle garanzie riconosciute dalla Convenzione Edu e dal Patto internazionale sui diritti civili e politici. (peccato perchè *stimolante come argomento*, prendi nota e tutto paragrafo da salvare per eventuale lavoro successivo, chiedi a Anto se inserire temi processuali in tesi 5) Dall'altra, l'art. 29, provvede ad una puntuale enunciazione dei diritti dell'indagato e dell'accusato. Più precisamente, lo *status* di imputato viene acquisito a seguito del compimento “di qualsiasi atto che constati, denunci o riveli l'esistenza di indizi di colpevolezza a suo carico”, puntualizzando che essi devono essere comunque “gravi e concordanti”, oppure al “momento del primo interrogatorio da parte di un'autorità a conoscenza dell'esistenza di tali indizi”. Il terzo comma dell'art. 29 consente all'imputato di conoscere il contenuto degli indizi a suo carico, il diritto a essere assistito da un difensore di propria scelta.

Tutto ciò va eliminato da file provvisorio e inserire solo sintesi nota nella tesi definitiv (7) con in nota il primo tentativo di costruirlo è formalmente contenuto in un parere della Commissione del 2001 che consigliava di incrementare le disposizioni relative alla tutela degli interessi finanziari della UE contro le frodi.

La proposta nn fu accolta dalla CIG di Nizza. che scelse la strada della istituzionalizzazione di EUROJUST.

Il progetto di un Procuratore europeo, come detto, approda nell'articolo 86 del Trattato che pero nn lo istituisce, ma pone solo la base giuridica per la sua istituzione”.Restante da eliminare anche se fatto buon lavoro

Il diritto a non autoincriminarsi è stato inoltre esteso all'obbligo di produrre documenti. È prevista tuttavia un'eccezione nel caso in cui la produzione degli stessi sia indispensabile per ottenere dei vantaggi a carico del bilancio dell'Unione. Si ritorna poi al privilegio nel caso contemplato all'art. 32, che dispone l'inammissibilità dei documenti che l'imputato sia stato obbligato a produrre in un'indagine amministrativa, quando tale obbligo sia correlato a sanzioni penali¹²¹.

Il sistema di garanzie si integra con l'affermazione della presunzione d'innocenza: da questo punto di vista il Corpus Juris fa un passo avanti rispetto alla Convenzione Europea, la quale fa cadere la presunzione nel momento in cui la colpevolezza viene "legalmente accertata". In questo caso, invece, la presunzione opera fino a che la colpevolezza dell'imputato non viene accertata con sentenza passata in giudicato¹²². Come previsto anche nel Protocollo addizionale alla Convenzione Europea, nell'art. 27 è consacrato il principio del doppio grado di giurisdizione. Il diritto ad appellare la sentenza viene riconosciuto anche al PME, nonché alla Commissione per gli interessi civili, tuttavia, soltanto nel caso in cui sia l'imputato ad appellare vige il divieto di reformatio in pejus. (chiedere a Cri Liv se lei ne parla, altrimenti se confermi opera ricerca L. pal.) I redattori del Corpus Juris hanno anche tenuto conto dei probabili rischi di disparità dovuti alle impugnazioni presso le giurisdizioni nazionali, date le differenti legislazioni; per questo è stata prevista la possibilità di ricorrere in determinati casi presso la Corte di Giustizia delle Comunità Europee¹²³. In particolare, la Corte si pronuncia sui reati regolati nel Corpus Juris, a titolo pregiudiziale, sull'interpretazione delle norme in esso contenute, o per risolvere le eventuali controversie fra gli Stati

121 TONINI, *Il Pubblico Ministero Europeo.. op. cit.* p. 19.
(letto quasi per intero e non adatto a tema forse solo per bib)

122 GRASSO, *ult. op. cit.*.p. 110 da inser est in nota virgolettata tesi 7 defi par 2 cap 3.

123 GRASSO, *ult. op. cit.* p. 97

e Commissione riguardanti l'applicazione delle norme del Corpus Juris, o infine per regolare i conflitti di competenza che potrebbero sorgere fra le istituzioni nazionali circa la garanzia giudiziaria. È stata invece scartata l'ipotesi di rendere la Corte di Giustizia una sorta di Cassazione Europea, che si pronunciasse in via definitiva a seguito dell'esaurimento dei ricorsi interni, per evitare un prolungamento eccessivo dei tempi del processo e mettere in discussione l'equilibrio attuale fra le giurisdizioni nazionali e la Corte di Giustizia¹²⁴.

3.5. La “prova europea” (Argomento molto processuale, ma spunti utili)

A tal fine, l'art. 32 considera ammissibili non soltanto le testimonianze rese dinanzi al giudice, ma anche quelle raccolte tramite collegamento audiovisivo e dal PME mediante un “verbale europeo di audizione”, un modello di procedimento istruttorio ideato per produrre conoscenze spendibili nei singoli dibattimenti nazionali, una sorta di “passe-

124 GRASSO, *ult. op. cit.*, . No questo paragrafo meglio come ho sviluppato io tutto mia tesi/4

125 SICURELLA *Corpus Juris: elementi per una procedura penale europea*, in *Prospettive di un diritto penale europeo* p. 81. Non sottovalutando l'eterogeneità degli strumenti giuridici europei e alle diversità presenti negli ordinamenti nazionali; la diversità delle regole di prova vigenti nei Paesi membri, in particolare quelle concernenti l'utilizzabilità di prove ottenute.

partout”, la cui efficacia non è influenzata dalle regole processuali interne¹²⁶. La sua costituzione è accompagnata da una serie di garanzie: la presenza del giudice e di un difensore di propria scelta e la videoregistrazione dell'operazione. Il PME può inoltre raccogliere gli interrogatori della persona sottoposta alle indagini e dell'imputato in un “verbale europeo di interrogatorio”, da compiersi sempre in presenza di un giudice, del difensore di propria scelta ed eventualmente di un interprete.

Siamo dunque di fronte ad un organo capace di costituire prove, e in quanto tali spendibili nel dibattimento. Ciò che preoccupa maggiormente è la debolezza delle garanzie previste:, in particolare, per quanto riguarda il verbale europeo di audizione, non sono previsti né il deposito del fascicolo né la contestazione dell'addebito. Vi è poi il rischio della mancata assunzione nelle forme garantite, non essendo prevista una norma che ne preveda esplicitamente l'esclusione. Non è possibile neppure affidarsi in via interpretativa al secondo comma dell'art. 32, che dispone: “*Le presenti disposizioni non escludono l'utilizzabilità di altri mezzi di prova considerati ammissibili dal diritto nazionale in vigore nello Stato da cui dipende il giudice del dibattimento*”, trattandosi di una previsione molto generica. E il fenomeno assume maggior importanza nella misura in cui il potere di individuare lo Stato per il dibattimento spetta al Procuratore Generale, il quale potrebbe scegliere anche in ragione della rigidità delle regole in tema di esclusione probatoria¹²⁷.

La disposizione introduce infine il principio di “libera circolazione della prova a sua volta fondata sul principio del mutuo

126 Busetto, *Un accusatore dai molti poteri*, in *Il Corpus Juris 2000*, p. 215 ss. Perplexità sono avanzate anche da M. Busetto, in *Un accusatore dai molti poteri*, in L. Picotti (a cura di), *Il Corpus Juris 2000*, Padova, CEDAM, 2004, pagg. 220 e ss.

127 Busetto, *Un accusatore dai molti poteri*, p.226.

riconoscimento, secondo il quale la valutazione di ammissibilità avviene in base alle regole del Paese nel quale è stata assunta. Una volta superata la valutazione, la prova è considerata ammissibile in tutti gli Stati dell'Unione.

Tuttavia, questa deve essere esclusa, ai sensi dell'art. 33, nel caso in cui sia stata ottenuta in violazione dei diritti fondamentali riconosciuti dalla CEDU. Altra ipotesi di esclusione è quella relativa alla violazione delle norme del *Corpus Juris* dedicate alle norme ammissibili, riferendosi quindi alla disciplina data dall'art. 32. La violazione del diritto nazionale, tuttavia, non costituisce un'ipotesi di illegittimità, qualora essa sia giustificata dal rispetto delle garanzie della CEDU e delle norme del *Corpus Juris*¹²⁸. *(da rielaborare e semplificare anche se sul punto non trovo riscontri, meglio approfondire fonti ricerca L.P.)* Le ultime disposizioni attengono alle pubblicità e al segreto durante le indagini e all'applicazione sussidiaria del diritto nazionale. Per quanto riguarda la prima, al fine di conciliare l'efficacia delle indagini, la tutela della vita privata e la presunzione d'innocenza dell'imputato, l'art. 34 prevede che le indagini siano segrete, mentre la fase del giudizio sia resa pubblica, in conformità a quanto previsto dall'art. 6 CEDU. La norma è volta a tutelare l'imputato dal rischio di una "gogna mediatica" e dal rischio di salvaguardare la sua reputazione in caso di assoluzione. Per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, dal momento che il *Corpus* regola soltanto alcuni aspetti essenziali, il richiamo alla legge è indispensabile in caso di lacuna. In questo caso il diritto applicabile, ai sensi dell'art. 35, è quello del "luogo in cui il reato è perseguito, rinviato a giudizio o, all'occorrenza, quella del luogo di esecuzione della condanna". Questo aspetto rischia però di contraddire la finalità unificatrice del *Corpus Juris*, in quanto il rinvio agli ordinamenti

nazionali non può che costituire un elemento di disuguaglianza all'interno dello spazio penale europeo.

4. Le novità del Corpus Juris 2000

A questo ostacolo di carattere politico se ne aggiungeva un altro, di tipo giuridico, dato dalla summa divisio fra i sistemi processuali continentali, accusatorio e inquisitorio, impeditiva di un'attuazione uniforme delle regole del Corpus Juris¹³². Le criticità erano inoltre rivolte allo statuto, nel quale mancava ogni riferimento circa le modalità di selezione del Procuratore Generale e dei Procuratori Delegati (approfondire spunto ma rischio sovrapposizione Cr. Li.). Per quanto riguarda il nostro ordinamento, il dibattito in dottrina riguardava alcuni aspetti relativi ai principi costituzionali: in primo luogo, l'alternatività dei criteri di cui all'art. 26¹³³, disposizione

128 Cit. PANZAVOLTA, *Lo statuto del Pubblico Ministero Europeo (ovvero, un ologramma di un accusatore continentale)*, in COPPETTA, *Profili del processo penale nella Costituzione Europea*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 179.

129 DELMAS- MARTY, *Necessità, legittimità e fattibilità del Corpus Juris*, in GRASSO, SICURELLA, *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Giuffrè, Milano, 2003. (Da cancellare perchè non inerenti a lavoro neanche a livello bibliografico, accertare solo busetto)

130 Busetto, *Un accusatore dai molti poteri..op. cit.*, p. 222.

132 DELMAS-MARTY, *ult. op. cit. loc.* p. 257.

133 LASZLOCKY fa però notare che l'ostacolo sarebbe superabile riferendosi a due sentenze della Corte Costituzionale del 27 dicembre 1965 (n°98) e del 27 dicembre 1973 (n° 183), nelle quali, occupandosi dei procedimenti di normazione delle Comunità Europee, osservò che “le disposizioni costituzionali dello Stato- apparato disciplinano unicamente l'attività normativa degli organi dello Stato italiano e, per loro natura, non sono riferibili o applicabili all'attività degli organi comunitari”, in *Pubblico ministero europeo e azione penale europea*, in *Riv. It. Dir. Pub. Com.*, 1999, fasc. I, p. 29 ss.

ritenuta in contrasto con l'art. 25 della Costituzione, relativa al principio del giudice naturale precostituito per legge, in quanto non era possibile un'individuazione univoca del foro. In secondo luogo, l'assenza del controllo giurisdizionale sull'archiviazione, con il rischio di una discrezionalità eccessiva da parte del Procuratore europeo, e in contrasto con l'art. 112. In terzo luogo, l'attribuzione del monopolio al procuratore europeo di determinati reati, sottraendoli alla competenza del pubblico ministero europeo¹³⁴. Infine, si ponevano problemi con riferimento all'acquisizione della testimonianza tramite verbale europeo di audizione, con i principi di oralità e immediatezza del processo accusatorio: in quanto formato dal pubblico ministero, risultava di difficile compatibilità con il principio della formazione della prova nel contraddittorio, di cui al quarto comma dell'art. 111 Cost¹³⁵. È stato infatti dimostrato che l'assunzione mediante l'esame incrociato costituisce il modo migliore per un corretto accertamento della verità¹³⁶.

Ad ogni modo, il progetto fu salutato con favore dal Parlamento Europeo. Prendendo però atto delle difficoltà applicative negli ordinamenti nazionali, nel 1997 invitò la Commissione ad istituire un nuovo gruppo di esperti affinché fossero affrontati i problemi derivanti dall'attuazione. Fu così, che nel 1999 venne condotto un nuovo studio di diritto comparato, denominato *Suivi*, da parte di Mireille Delmas-

134 ORLANDI cita la sent. 84/79 della Corte Costituzionale, la quale afferma che l'art. 112 Cost. non si traduce in un monopolio dell'azione penale in capo al pubblico ministero, ma l'assegnazione dell'azione penale in capo ad altri soggetti è compatibile nella misura in cui essa non è esclusiva, in *Qualche rilievo intorno alla vagheggiata figura di un pubblico ministero europeo*, in Picotti, *Possibilità e limiti...* p. 213. (fare capitolo su ruolo fondamentale 112? Chiedere anto)

135 CAMALDO, *Il Pubblico Ministero Europeo: un quadro d'insieme tra proposte de iure condendo e sviluppi di diritto positivo*, in LANZI, RUGGIERI, CAMALDO, *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, p. 49.

136 Si veda STONE, *La cross-examination. Strategie e tecniche*, a cura di E. Amodio, Milano, 1990.

Marty, dal quale emerse, com'è naturale, che la difficoltà maggiore risiedeva nella dicotomia fra i sistemi penali. Nel presentare questo secondo studio, la giurista francese scrisse: *“Il Parlamento Europeo denuncia da anni l'assurdità dell'aprire le frontiere ai delinquenti per chiuderle poi agli organi incaricati della repressione. Ma la situazione si aggrava nella misura in cui procede la costruzione europea, di una moneta europea, di istituzioni largamente autonome, di regole giuridiche specifiche. A questo sviluppo di strutture europee corrispondono interessi europei specifici da proteggere. Inoltre l'Europa deve confrontarsi non solo con una criminalità che si sviluppa in Europa, ma anche contro l'Europa e necessità di regole proprie del diritto comunitario; d'altronde il prossimo allargamento dell'Unione deve essere all'evidenza accompagnato da sforzi per produrre un reale effetto di dissuasione. Per ridurre questa delinquenza contro l'Europa, che colpisce gli interessi vitali dell'Europa, occorre rafforzare prevenzione e repressione”*¹³⁷.

È con la celebre esclamazione galileiana *“Eppur si muove!”* che lo studio introduce e affronta le principali obiezioni e interrogativi sul Corpus Juris, cercando di dimostrare non soltanto la necessità del progetto stesso, ma anche la sua legittimità democratica, nonché la sua fattibilità in ordine alle diversità presenti negli ordinamenti europei¹³⁸, le quali non devono costituire un ostacolo, bensì una sfida per l'armonizzazione delle regole comuni e quindi la loro unificazione¹³⁹.

Citazioni galileo da evitare secondo prof. Neanche la contrapposizione fra i sistemi penali di tipo accusatorio e inquisitorio può costituire una difficoltà insormontabile, dal momento che entrambi tendono comunque verso gli stessi obiettivi: ricercare la

137 DELMAS- MARTY, *Il Corpus Juris delle norme penali per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, in *Questione giustizia*, 2000, p. 166.

138 Cfr. RUGGIERI, *Le più importanti novità in tema di diritto processuale penale del Corpus Juris 2000*, in PICOTTI, *Corpus Juris 2000, op .cit.*, p. 207. (Non utile)

139 Cfr. DELMAS MARTY, *Necessità...*, in SICURELLA, *Il Corpus Juris 2000*, p. 285.

verità, punire i colpevoli e non importunare gli innocenti, tenendo anche conto che le differenze si sono attenuate nel tempo, dovendosi osservare che entrambi i modelli si fondano sui principi del giusto processo imposti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo¹⁴⁰. In quest'ottica, la seconda versione del Corpus Juris, pur non modificando il suo impianto originario, si presenta maggiormente articolata, specialmente sotto gli aspetti processuali, nel tentativo di rispettare i principi base di ogni ordinamento. I cambiamenti riguardano in particolare il titolare dell'azione penale e il controllo su di esso, sia quello extra- processuale, circa l'operato del PME, sia di carattere endo-processuale, sulla legittimità dell'esercizio dell'azione penale.

4.1. Le modifiche allo PME

Qui si tratta di capire se indipendenza Pm debba essere argomento trattabile in tesi, chiedi anche a professore se possibile elaborare capitol su questo o troppo poco sostanziale per criteri cattedra.

A tal fine, vengono fissati con maggior precisione i criteri per la scelta del PME: nel nuovo art. 18 si propone che questi siano scelti fra personalità che offrano tutte le garanzie d'indipendenza e siano in condizione di “*esercitare le più alte funzioni giurisdizionali nei rispettivi Paesi*”¹⁴². Essi sono nominati dal Parlamento Europeo, su proposta della Commissione per il Procuratore Generale, su proposta degli Stati membri per i Procuratori Delegati.

140 Cfr. DELMAS- MARTY *ult. op. cit.*, p. 257.

141 Cfr. RUGGIERI, *Il giudice delle libertà*, in LANZI, RUGGIERI, CAMALDO, *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, p. 128. (acquistare e leggere)

142 Cit. PIATTOLI, *Criminalità transazionale e ambiti giudiziari in Europa. Quale struttura per un pm centrale?* in *Corpus Juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale*. p. 218.

L'incarico del Procuratore Generale ha una durata di sei anni, rinnovabile una sola volta. Anche per i Procuratori Delegati è previsto un mandato di sei anni, ma con rinnovo parziale ogni tre.

Anche i rapporti interni sono soggetti a modifiche, laddove l'obbligo di sottostare alle direttive si trasforma in un preciso “dovere di obbedienza”, segno del passaggio a una “gerarchia forte” e dell'intenzione di garantire l'efficacia della regola dell'indivisibilità e della solidarietà¹⁴³.

Per tutelare l'indipendenza dei procuratori, il loro incarico è incompatibile con altre attività retribuite, nonché con la possibilità di esercitare la funzione di pubblico ministero nazionale; si è preferito inoltre non proporre la creazione di alcun nuovo organismo di controllo e lasciare invece alla Corte di giustizia il compito di decidere su eventuali ricorsi, promossi dalle persone coinvolte in un procedimento penale, e decidere sugli illeciti disciplinari del PME¹⁴⁴.

Nel “Dispositivo di applicazione” di cui all'art. 18 sono precisati i rapporti fra pubblico ministero europeo e pubblici ministeri nazionali, con l'enunciazione del dovere di collaborazione, dovendo questi ultimi rispondere “senza ritardo ad ogni richiesta di assistenza e ad ogni *ordinanza del giudice delle libertà*”, con riferimento a particolari questioni, fra i quali *l'identificazione e la ricerca delle persone, la raccolta di testimonianze e tutela delle prove, il trasferimento e la presentazione dell'imputato dinanzi al giudice competente. Come “prolungamento del principio di territorialità europea”¹⁴⁵,(no) si è altresì provveduto a sancire il principio del *ne bis in idem*, nel senso che il pubblico ministero europeo prevale su quello nazionale, pertanto a quest'ultimo è preclusa la possibilità di perseguire a livello nazionale*

143 Cfr. BARGIS, *Le disposizioni processuali del Corpus Juris*, in BARGIS, NOSENGO, *Corpus Juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale*, p. 144.

144 BARGIS, *ult. op. cit., loc.*, p. 144. *da rielaborare e semplificare*

145 Bargis, *op. cit.*, p. 145

una persona già giudicata a livello europeo in ragione dei medesimi fatti, e al tempo stesso, la giurisdizione penale che applica le disposizioni del Corpus Juris, “*dovrà tener conto di dalla pena scontata da tale persona che sia stata inflitta da una giurisdizione nazionale per lo stesso fatto*”¹⁴⁶.

Altra disposizione che subisce alcune modifiche è l'art. 22, relativa all'estinzione dell'azione penale, questa volta comprendente tra le cause anche le ipotesi di grazie ed amnistia. Riguardo alla prescrizione, si precisa nel Dispositivo di applicazione che le cause di sospensione ed interruzione non possono prolungarla oltre dieci anni¹⁴⁷. Alla *lett. b)* si precisano i presupposti per procedere alla transazione: in particolare, questa è esclusa in caso di recidiva, porto d'armi, uso di documenti falsi o quando l'ammontare della frode sia superiore a 50000 euro. Negli altri casi, essa può essere proposta dalle autorità nazionali (sia per i reati di competenza del PME che di competenza nazionale), a condizione che l'indagato riconosca liberamente la propria colpevolezza e che le autorità nazionali dispongano di elementi sufficienti per disporre il rinvio a giudizio. L'accordo deve rispettare il principio di proporzione e la relativa decisione deve essere resa pubblicamente. Tuttavia, in caso di rifiuto, il Procuratore europeo ha la facoltà di avocare le indagini.

146 Alla base della proposta di creazione di una Procura europea vi era proprio la convinzione che la criminalità che attacca il patrimonio comunitario fosse a carattere principalmente organizzato e transnazionale. Tali caratteristiche non facevano che aumentare le difficoltà delle autorità nazionali, inevitabilmente costrette dai loro confini territoriali, nel predisporre un'efficace azione di contrasto. Le tecniche precedentemente utilizzate nel campo della tutela del *budget* comunitario, basate essenzialmente sulla cooperazione tra Stati sovrani, non avevano dato buona prova di loro stesse. Tra i diversi Stati membri rimaneva una forte discrepanza nei livelli di tutela offerta alle finanze comunitarie. Cfr. M. DELMAS-MARTY, *Motivazione: verso una repressione più giusta, più semplice e più efficace*, in *Verso uno spazio giudiziario europeo*, cit., pagg. 33 e ss.

147 BARGIS, op. cit., p. 158

4.2. Il controllo giurisdizionale. La previsione di una Camera Preliminare Europea

Questo caso si può partire dalle critiche alla mancanza di controllo giurisprudenziale, ma per il resto conviene rifarsi a manuali più specifici di diritto costituzionale e nuovo simone procedura penale o riforma su GUP vassalli ruolo e conseguentemente inutilità. *Rileggi qui ma meglio recuperare appunti presi in biblioteca Camera, senato, o roma unive.*

Inriferimento ai provvedimenti restrittivi della libertà personale. Accogliendo tali osservazioni, la versione di Firenze rimedia nella direzione di uno sviluppo delle competenze, originariamente limitate ad alcuni provvedimenti in tema di perquisizioni e sequestri e provvedimenti limitativi della libertà personale¹⁴⁸ e adesso estese ad ogni atto che abbia la capacità di restringere o privare la persona dei diritti fondamentali. *Con riferimento al mandato di arresto europeo, che nel vecchio art. 24 trovava una minima regolamentazione, si subordina la sua efficacia a un controllo basato sugli elementi di prova e sulle informazioni addotte dal pubblico ministero europeo. Lo stesso vale per le misure le misure coercitive e la detenzione provvisoria: considerando le critiche avanzate alla prima versione del Corpus Juris, (utile paragone ben fatto) ritenuta carente circa la disciplina delle misure coercitive, il nuovo art. 25 quater prevede che queste siano ordinate su richiesta del PME, qualora il giudice ritenga che vi siano ragioni plausibili per sospettare che l'accusato abbia commesso una delle eurofrodi e sia convinto che la misura sia necessaria per impedirgli la fuga, di continuare la violazione,*

148 RUGGIERI, *Le più importanti novità in tema di diritto processuale penale del Corpus Juris 2000*, in PICOTTI, *Il Corpus Juris 2000*, p. 210. Il *Corpus juris* esprime la preferenza (non rifluita nell'articolato, ma solamente nella spiegazione introduttiva) per la predisposizione di un controllo a livello europeo, esercitabile (sulla base della indicazioni rinvenibili nell'esperienza delle giurisdizioni penali internazionali) *ex ante* da una sorta di "camera preliminare europea"⁵⁸. Il "*Libro verde*", invece, mostra di prediligere una

di inquinare le prove o di esercitare pressioni sui testimoni.

La detenzione costituisce ad ogni modo *l'extrema ratio*, ossia soltanto quando appaia insufficiente ogni altra misura¹⁴⁹. Si attribuisce inoltre al giudice della libertà il controllo di verificare la sussistenza dei requisiti legittimanti la transazione (art. 22, ultimo par.).

Secondo lo studio *Suivi*, alcuni problemi erano emersi con riferimento all'art. 25, che consentiva la convalida dei provvedimenti di arresto senza autorizzazione preventiva entro quarantott'ore: il termine è stato pertanto ridotto a ventiquattro, con la precisazione che le decisioni del giudice della libertà possono essere oggetto di ricorso, rinviando agli Stati membri la disciplina delle modalità¹⁵⁰.

Rimane di competenza del giudice della libertà il controllo sul rinvio a giudizio, fissando un'udienza per confermare i capi d'imputazione e alla presenza del PME, dell'imputato e del suo difensore e valutando la sussistenza di prove sufficienti a fondamento dell'accusa. Nel segno di un controllo più penetrante, i poteri del giudice passano quindi dalla verifica della mera regolarità della procedura per estendersi al merito. La competenza in questione è tuttavia provvisoria, nell'attesa della creazione di una "Camera Preliminare Europea". I redattori del Corpus Juris hanno infatti ritenuto che affidare il rinvio a giudizio al giudice della libertà avrebbe comportato alcuni problemi, in relazione alla necessità per i magistrati di avere delle conoscenze di diritto comparato oltre che a quelle relative all'applicazione del Corpus Juris tenendo anche conto del fatto che il controllo sul rinvio a giudizio potrebbe divenire estremamente difficoltoso nel caso in cui vengano aditi più giudici nazionali. Da questo punto di vista è parsa dunque opportuna l'introduzione di una Camera preliminare, composta da giudici specializzati che possano fornire un controllo maggiormente

149 BARGIS, *ult. op. cit.*, p. 151. (Molto più utile però il primo capitolo)

150 DELMAS- MARTY, *Necessità..*, in SICURELLA, *Il Corpus Juris 2000.*, p. 328.

accurato sulla richiesta di rinvio a giudizio attraverso una valutazione globale, con conseguente rafforzamento della garanzia giudiziaria¹⁵¹.

Alcune modifiche hanno infine riguardato l'art. 26, nel tentativo di dare maggiore certezza nell'individuazione del giudice competente per il giudizio: la nuova formulazione prevede che i reati sono giudicati dalle giurisdizioni nazionali, indipendenti e imparziali, designati da ogni Stato membro secondo le norme di competenza del diritto interno. I giudici che le compongono devono possibilmente essere togati e avere esperienza nelle materie di carattere economico e finanziario. La competenza nella scelta del giudice spetta sempre al Procuratore Generale, il quale però deve previamente sentire i Delegati nonché i pubblici ministeri nazionali che hanno collaborato nelle indagini; nel caso in cui esse si siano svolte in più Stati membri, il caso sarà comunque giudicato in un solo Stato, sulla base dei criteri indicati al secondo comma. Con riferimento a questi ultimi, è prevalsa l'opinione di non renderli gerarchici, per evitare di conferire un'eccessiva rigidità al meccanismo, e di lasciarli invece come principi "indicativi" volti a indirizzare la scelta nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia¹⁵². Permane dunque la flessibilità, che impone al tempo stesso l'esigenza di un controllo, svolto *a posteriori* dalla Corte di Giustizia su eccezione dell'imputato. Tale soluzione presenta l'inconveniente di rallentare notevolmente la procedura; per questo nello studio si propone, in alternativa, un controllo *a priori* ad opera della Camera Preliminare Europea¹⁵³. *da rielaborare e semplificare.*

151 DELMAS – MARTY, *ult. op. cit.* p. 329.

152 DELMAS- MARTY, *ult. op. cit.*, p. 337.

153 DELMAS- MARTY, *ult. op. cit. loc.*

5. Il problema della base giuridica

Il problema relative alla base giuridica deve essere il centro del lavoro , cambia indice indicativo su file 5 e prepara almeno un capovesro su base giuridica diviso con ante Maastricht. Dopo Amsterdam, dopo costituzione, dopo lisbona In più discussione tra articolo 85-6 e 325 del trattato sul funzionamento della UE.

*Cancellare e proseguire prossimi 4 paragrafi Spunti non adatti anche se fatti bene e interessanti. (Nel nuovo assetto posto in essere in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, la portata innovativa dell'art. 280 (adesso art. 325 del TFUE) si caratterizza per il recepimento quasi integrale delle indicazioni della Corte di Giustizia enunciate nel caso del *mais greco*, fissando uno standard in termini di efficacia e dissuasività che gli interventi delle istituzioni europee e degli Stati membri devono raggiungere, nella lotta contro la frode e altre attività illegali¹⁵⁴ che si traducono in lesioni del *budget* comunitario. Dunque una tutela più marcata rispetto al precedente art. 209 A del Trattato di Maastricht che si riferiva esclusivamente al criterio di assimilazione, al punto di ritenere che l'Unione Europea, come si deduce dal quarto comma della disposizione in esame, possa avere una competenza comprendente il coordinamento e l'armonizzazione delle disposizioni nazionali sanzionatorie, comprese quelle di natura penale¹⁵⁵. Nell'adozione di misure volte alla tutela degli interessi finanziari (da adottarsi mediante la procedura di codecisione), proprio “*l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri*”. In*

¹⁵⁴ PICOTTI, *Potestà penale dell'Unione Europea nella lotta contro le frodi comunitarie e possibile “base giuridica” del Corpus Juris. In margine al nuovo art. 280 del Trattato CE*, in, GRASSO, *La lotta contro la frode degli interessi finanziari della Comunità Europea tra prevenzione e repressione. L'esempio dei fondi strutturali*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 365. *da rielaborare e semplificare*

¹⁵⁵ SICURELLA, *Il Corpus Juris 2000, un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari...* p. 184. (datato cercare altro più innovative)

merito, l'opinione prevalente è stata quella di considerare legittime soltanto quelle misure che non si traducevano in atti direttamente vincolanti. Pertanto, nell'esercizio da parte di autorità comunitarie di competenze di natura penale, potere limitativo della sovranità nazionale, si rendeva necessaria un'esplicita attribuzione di tale competenza, attraverso una chiara manifestazione di volontà politica. Da qui la considerazione dell'art. 280 TCE come impeditivo per l'attuazione del Corpus Juris¹⁵⁶, proprio perché attinente all'applicazione del diritto penale nazionale, come d'altronde espresso nel rapporto della *House of Lords*¹⁵⁷ e da GRASSO¹⁵⁸. Il problema si era già manifestato in fase di stesura della seconda versione del Corpus Juris, e per questo i suoi redattori avevano proposto varie soluzioni, come la modifica del trattato, o l'attuazione delle disposizioni di diritto sostanziale con regolamento e quelle relativa alla Camera Preliminare Europea e del PME attraverso una Convenzione nell'ambito del terzo pilastro, o ancora adottando le regole di diritto sostanziale sulla base dell'art. 280 TCE e, nei settori disciplinate da queste, procedere con l'istituzione del PME e della Camera Preliminare¹⁵⁹.

156 In senso contrario, PICOTTI, in *Potestà penale dell'Unione Europea nella lotta contro le frodi comunitarie ...* che ritiene che il limite espresso dal quarto comma non debba essere interpretato in senso restrittivo, ma alla luce del carattere innovativo della disposizione e dell'evoluzione della tutela penale degli interessi finanziari. L'art. 280 TCE fornirebbe quindi la base giuridica per l'introduzione del Corpus Juris, da adottare secondo la procedura di codecisione che garantisce la sua legittimazione. A pag.370-373. (non mi convince chiedi a anto)

157 Rapporto della *House of Lords* dell' 8 maggio 1999, "*Prosecuting fraud on the Communities' finances- The Corpus Juris*, Select Committee on the European Communities, secondo cui "Non si hanno dubbi sul fatto che il Corpus Juris attenga all'applicazione del diritto penale nazionale sostanziale e processuale", p. 28, in DELMAS- MARTY, *L'attuazione del Corpus Juris negli Stati membri*, p. 278. (Bellissimo citare tutto per esteso)

158 Secondo il quale "le previsioni del Corpus Juris sono senza dubbio destinate ad operare nei sistemi penali degli Stati membri, così come è altrettanto certo che esse hanno un'influenza sull'amministrazione interna della giustizia", in DELMAS- MARTY, *Necessità...*, loc. cit. p. 278.

159 DELMAS- MARTY, *ibidem*.

La Commissione, optando per la prima soluzione, presentò durante la Conferenza Intergovernativa di Nizza del 2000¹⁶⁰, l'aggiunta di un nuovo art. 280 *bis* che permettesse l'immediata attuazione del Corpus Juris e della Procura Europea. La proposta, contenuta nella Comunicazione del 29 settembre 2000¹⁶¹, partiva dalla presa d'atto dell'inidoneità dell'art. 280 TCE di istituire uno spazio penale europeo che comportasse l'adozione di un organo giudiziario comune come la Procura. Si era dunque proposta l'introduzione di una nuova norma contenente regole sulla nomina e revoca del pubblico ministero europeo, sulla durata dell'incarico e che soprattutto evidenziasse il suo *status* di organo indipendente. Per il resto, il Trattato avrebbe dovuto rinviare al diritto derivato il compito di precisare gli ulteriori aspetti dello Statuto¹⁶², da adottarsi secondo la procedura di codecisione prevista all'art. 251 TCE.

L'iniziativa della Commissione non fu accolta favorevolmente da parte della Conferenza di Nizza, che si espresse per la soluzione meno rivoluzionaria, in continuità con le Conclusioni di Tampere, attraverso l'istituzione di Eurojust. Eliminato dalle conclusioni prese nella cittadina finlandese, il pubblico ministero europeo rimase invece “il convitato di pietra”¹⁶³. La decisione non fu peraltro esente da critiche da parte di chi vide nel rifiuto di un'istituzione immediata della Procura Europea una scelta dovuta alla gelosia degli Stati della loro sovranità¹⁶⁴.

160 Conferenza Intergovernativa di Nizza sulle riforme istituzionali, iniziata il 14 febbraio 2000 e conclusasi l'11 dicembre 2000.

161 *Contributo complementare della Commissione alla Conferenza Intergovernativa di Nizza sulle riforme istituzionali*, COM(2000) 608 def., 29 settembre 2000.

162 *Contributo complementare della Commissione alla Conferenza Intergovernativa di Nizza sulle riforme istituzionali*, p. 7.

163 SALAZAR, *La costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il Consiglio Europeo di Tampere*, in *Cass. Pen.*, 2000 p. 1129.

164 DE ANGELIS, *La creazione dello spazio giudiziario europeo: necessità dell'istituzione del Procuratore Europeo*, in LANZI, RUGGIERI, CAMALDO, *Il difensore e il Pubblico Ministero Europeo*, p. 64.

In effetti, Eurojust si presenta come il frutto di una politica di carattere intergovernativo, mentre il Corpus Juris propone una struttura giudiziaria transnazionale, con il compito, attraverso il coordinamento con l'Olaf, di contrastare le frodi comunitarie¹⁶⁵. Indubbiamente la sua creazione di può apportare un'importante contributo alle autorità giudiziarie, in quanto fornisce consigli ed emette pareri sulla coordinazione delle indagini¹⁶⁶, ma non è dotata di poteri imperativi circa la conduzione delle stesse da parte delle autorità statuali¹⁶⁷, per questo è stato sostenuto che “essa allontanerebbe dalla possibilità di realizzare una politica di cooperazione efficace”¹⁶⁸. A fronte delle polemiche, vi è chi sostenuto che in realtà Eurojust consisterebbe in una “tappa intermedia”¹⁶⁹ nell'attuazione di una Procura Europea e non un suo antagonista¹⁷⁰.

6. Il dibattito e il Libro Verde (inserito esteso in nota tesi def)

6.1. Il compromesso (tema caldo ma processuale)

È su queste vicende che allora la Commissione adottò una strategia più articolata, “filtrando” la proposte del Corpus Juris nel Libro Verde “sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura Europea¹⁷¹”. Nel presentare questo

165 BARGIS, *Il pubblico ministero nella prospettiva di un ordinamento europeo*, in *Riv. It dir e proc. Pen.*, 2004, n°3, p. 759.

166 DE ANGELIS, *La creazione dello spazio giudiziario europeo: necessità dell'istituzione del Procuratore Europeo.* p.66.

167 PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 189.

168 DE ANGELIS, *ult. op. cit.* p. 63.

169 DE LEO, *Da Eurojust al pubblico ministero europeo*, in *Cass. Pen.*, 2003, p. 1433.

170 SALAZAR, *Eurojust, passo provvisorio ma decisivo contro il crimine transnazionale*, in *Dir. Giust.*, 2001, p. 82.

171 COM(2001) 715 def., Bruxelles, 11 dicembre 2001.

documento, si perseguì una duplice finalità: precisare una riflessione, illustrando le possibili scelte e le preferenze della Commissione e ampliare il dibattito a tutti gli ambienti interessati, in vista della revisione costituzionale dei trattati¹⁷². L'idea di fondo era dimostrare il valore aggiunto dell'istituzione di una struttura centralizzata a livello europeo nella lotta alla criminalità economica, nonché la complementarietà della stessa con gli obiettivi del Consiglio Europeo di Tampere nella realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, come sancito dal Trattato di Amsterdam¹⁷³.

L'impostazione del Libro Verde è dichiaratamente tributaria di quella del Corpus Juris; in alcuni punti tuttavia se ne distacca, in un tentativo di semplificazione della materia¹⁷⁴ e di compromesso¹⁷⁵ fra le spinte "europeiste" e quelle "nazionaliste", rinunciando peraltro a qualsiasi tentativo di armonizzazione delle disposizioni incriminatrici e limitandosi alla definizione dei massimi di pena e di prescrizione dei reati. (forse utile fare paragrafo di raffronto tra corpus e libro verde)

Per questo motivo il suo approccio è stato definito "realista" se non addirittura "minimalista", poiché rinuncia all'ambizioso obiettivo dell'unificazione prefissato dal *Corpus Juris*, rischiando però di vanificare quelle scelte che rendevano quest'ultimo un vero e proprio sistema, e annullando qualsiasi beneficio apportato dalla centralizzazione procedurale¹⁷⁶. Sul punto vi è però anche chi osserva

172 Si veda il *Rapporto sulle reazioni al Libro Verde relativo alla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura Europea*, COM (2013)128 def., p. 3.

173 Per queste considerazioni, si veda l'introduzione al Libro Verde.

174 MONETTI, *Il Pubblico Ministero Europeo*, in *Questione Giustizia*, n°1, 2003, p. 190.

175 SICURELLA, *Diritto Penale e competenze dell'Unione Europea. Linee guida per un sistema integrato di beni giuridici sovranazionali e dei beni giuridici di interesse comune*. Milano, Giuffrè, 2005, p. 535.

176 SICURELLA, *Diritto Penale e competenze dell'Unione Europea. Linee guida per un sistema integrato di beni giuridici sovranazionali e dei beni giuridici di interesse comune*. Milano, Giuffrè, 2005. p. 535.

che la via intermedia perseguita dal Libro Verde garantirebbe l'introduzione di un sistema ad "implementazione progressiva" dell'apparato punitivo delle infrazioni contro gli interessi comunitari, che si adegua gradualmente alle disposizioni legislative, potendo contare sulla collaborazione degli Stati nella costruzione di un sistema penale federato; in questo modo si eviterebbero inoltre i notevoli ritardi derivanti dalla necessaria approvazione in ogni Stato membro di testi legislativi coincidenti¹⁷⁷.

6.2. Pubblico ministero europeo

Due possibilità di analisi, partire da pm leggero a quello pesante, *nel lavoro definitivo direi si potrebbe allargare discorso prendendo come esempio lavoro di De leo (da acquistare a questo punto).*

In continuità con il *Corpus Juris*, anche il Libro Verde supporta l'idea dell'indipendenza del pubblico ministero europeo, precisando che "egli non sollecita né accetta istruzioni di sorta". Al fine di tutelare questa sua "caratteristica essenziale", la designazione coinvolge una pluralità di organi: la Commissione, che deve presentare una proposta conforme al parere del Parlamento europeo, e il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata. Spetta invece alla Corte di Giustizia la decisione circa la destituzione del Procuratore europeo, in caso di grave inadempienza nell'esercizio delle sue funzioni. Suscita qualche

¹⁷⁷ DE LEO, *Da Eurojust al Pubblico Ministero Europeo..* p

¹⁷⁸ Libro Verde, p. 30 interessante da inserire da pagina 30 a 22 e approfondire con un paragrafo intero (cap 3 o nota 122 in tes7/6 su comp mamm

perplexità l'asimmetria di procedure proposta dal Libro Verde, giacché a una nomina politica dovrebbe corrispondere un contrappeso che abbia un piano omogeneo, che implichi un corrispondente controllo di forma politica sull'operato del pubblico ministero¹⁸⁰. La questione viene affrontata anche nella successiva Risoluzione del Parlamento europeo sul Libro Verde, dove si richiede che, al fine di tutelare l'indipendenza del pubblico ministero europeo, questi sia scelto da una rosa composta da almeno due candidati, in modo da “garantire al Procuratore europeo la necessaria legittimità democratica”¹⁸¹, e ritiene che, per essere efficace e trasparente “la Procura europea debba informare il Parlamento Europeo sullo svolgimento dei suoi lavori, sull'andamento dell'indice della criminalità sui progressi registrati nella cooperazione con le procure nazionali, presentando annualmente al Parlamento Europeo relazioni che rechino altresì proposte di bilancio”¹⁸².

Altra contraddizione presentata nel Libro Verde riguarda lo *status* dei Procuratori Delegati: contrariamente a quanto stabilito per il Procuratore Generale, si prevede che essi siano nominati dagli Stati membri, il loro mandato sia rinnovabile (mentre il PGE non può essere riconfermato), e che non vi siano limiti alla loro revocabilità. In questo modo, tuttavia, si rischia di porsi in contrasto con gli stessi principi d'indipendenza e d'imparzialità, per il fatto che i procuratori rimarrebbero inquadrati con i loro uffici; è probabile che su questa scelta abbia pesato la preoccupazione di assicurarsi la collaborazione da parte degli Stati membri¹⁸³. Il punto si riconnette al rapporto

gerarchico con il Procuratore generale, al quale si riconferma il potere di coordinare le attività investigative e di impartire istruzioni ai procuratori delegati, nonché “definire linee di condotte in materia di politica criminale”.

La Commissione, circa il mandato dei Procuratori Delegati, introduce, in alternativa al mandato esclusivo, il sistema del doppio cappello, in virtù del quale i PED sarebbero tenuti a procedere dapprima contro le attività lesive degli interessi finanziari comunitari, e in via sussidiaria le loro mansioni ordinarie; oppure lasciare le due possibilità precedenti alla discrezionalità di ciascuno Stato membro¹⁸⁴. In merito, l'opinione prevalente, anche negli ambienti giudiziari e accademici, è stata quella di conferire ai delegati un unico mandato di carattere europeo, al fine di garantire agli stessi piena indipendenza¹⁸⁵. Anche nella Risoluzione del Parlamento europeo ci si esprime favorevolmente riguardo questa possibilità, ritenendo tuttavia, che il sistema del doppio incarico potrebbe risultare più efficace nei c.d. “casi misti”, nei quali sono coinvolti interessi comunitari e nazionali e che sono i più numerosi¹⁸⁶. Una minoranza invece ritiene che il cumulo dei mandati si riveli più idoneo “per assimilare le prerogative dei procuratori delegati a quelle dei loro colleghi nazionali ” e per agevolare la condivisione delle informazioni¹⁸⁷. (non inerente tema).

Il Libro Verde riprende il principio dell'obbligatorietà temperata, con la possibilità per il Procuratore europeo di non esercitare l'azione penale sulla base di determinate eccezioni, costituite dalla “scarsa gravità” degli interessi finanziari lesi, a cui si aggiunge la possibilità d

Questione Giustizia, n°1, 2003, p. 192.

180 Libro Verde, p. 30 e 31.

181 Vedi *Rapporto sulle reazioni al Libro Verde relativo alla tutela penale degli interessi finanziari e sulla creazione di una Procura Europea*, COM(2003) 128 def., Bruxelles, 19 marzo 2003 e trascrivi tutto su tesi definitive mia num 7 file

182 Si veda il punto n° 21 della *Risoluzione*..

183 *Rapporto sulle reazioni al Libro Verde*.. *loc. cit.* p. 11.

rinunciare a perseguire il reato “in ragione dell'utilità dell'esito del processo”, in particolare attribuendo alla Procura europea “la facoltà di procedere contro una medesima persona solo per una parte sufficiente dei capi di imputazione a suo carico”¹⁸⁸. Infine si potrebbe perseguire l'obiettivo “di una maggior efficacia nel recupero delle somme corrispondenti agli interessi finanziari lesi” prevedendo il patteggiamento, qualora l'importo sottratto sia di modesto valore, come previsto precedentemente nel *Corpus Juris*. *Il principio regolatore dell'attività del pubblico ministero europeo è dunque rappresentato dall'idea di perseguire solo i reati lesivi di interessi europei rilevanti*¹⁸⁹. *In tali casi si consente quindi alla Procura europea di procedere con l'archiviazione del fascicolo, che verrebbe trasmesso alle autorità nazionali responsabili dell'azione penale, alle quali spetterebbe valutare se un caso sfuggito all'obbligatorietà dell'azione penale a livello comunitario “non abbia comunque rilievo sotto il profilo nazionale*¹⁹⁰. *(Completamente da evitare discorsi processuali puri)*

Al fine di tutelare il rispetto del principio del *ne bis in idem* ed evitare il sorgere di conflitti di competenza, si propone inoltre una ripartizione dei casi fra Procuratore europeo e nazionale, stemperando così le critiche rivolte mosse alla prima versione del *Corpus Juris*¹⁹¹, circa la sottrazione al pubblico ministero italiano della possibilità di esercitare l'azione penale; fermo il fatto per cui, qualora si sospetti la sussistenza di un reato, andrebbe applicato il principio di adire automaticamente la Procura europea. In presenza dei “casi misti”, le proposte della Commissione sono più articolate: il sistema più semplice potrebbe

188 COM(2001) 715 def. 6.2.2.1. p. 47

189 Su queste considerazioni, cit. DE LEO, *Dopo la Convenzione. Procura Europea, Eurojust e dintorni*, p. 1447. (estendi spunto)

190 Libro Verde def., *loc.* (inserito nota tesi def 8)

191 BARGIS, *Il Pubblico Ministero nella prospettiva di un ordinamento europeo*, p. 770.

essere quello della scissione, mentre in presenza di fattispecie particolarmente complesse, il ricorso ai Procuratori delegati potrebbe agevolare la trattazione. A tal proposito, anche nel *Rapporto sulle reazioni al Libro Verde* ci si esprime favorevolmente nei confronti della regola della priorità, che dovrebbe prevenire eventuali conflitti di competenza¹⁹² e qualora dovessero comunque sorgere, essi potrebbero essere risolti tramite una procedura di consultazione tra la Procura europea e le autorità nazionali oppure deferendo la loro risoluzione alla Camera Preliminare Europea¹⁹³.

In merito ai diritti dell'accusato, se il Corpus Juris prevedeva regole certe, il Libro Verde, si esprime in termini molto generali. In esso infatti si afferma che i diritti dell'imputato potrebbero ricalcare le disposizioni contenute negli statuti penali internazionali di più recente istituzione: assistenza di un legale, traduzione, facoltà di non rispondere, diritto a non dichiararsi colpevole e possibilità di conoscere i propri diritti¹⁹⁴. (da evitare approfondimento su diritti accusato, recupera tua prima versione pagina 56 sul punto in tesi 1) La vaghezza dei contenuti è stata peraltro criticata anche nel *Rapporto sulle Reazioni al Libro Verde*, nonché nella *Risoluzione del Parlamento europeo*, laddove invita la Commissione a presentare un catalogo dettagliato dei diritti procedurali¹⁹⁵.

Altro punto di divergenza è dato dal controllo giurisdizionale, dove vengono avanzate tre ipotesi: la Procura europea potrebbe infatti adire il Tribunale delle libertà di ciascuno Stato membro sul cui territorio intende compiere un atto istruttorio, oppure potrebbe rivolgersi ad un unico tribunale nazionale delle libertà, che emetterebbe il provvedimento necessario per la prosecuzione delle indagini, avente efficacia in tutto il territorio europeo in virtù del reciproco

¹⁹² *Rapporto sulle reazioni al Libro Verde*, p. 16.

¹⁹³ *Rapporto sulle reazioni al Libro Verde*, loc. (citazione intera)

riconoscimento, o una combinazione delle due¹⁹⁶. La Commissione, dal canto suo, indica la sua preferenza per la seconda e la terza ipotesi: in ragione del principio del mutuo riconoscimento, le indagini verrebbero condotte con maggior celerità¹⁹⁷. Viene invece subito accantonata l'ipotesi di un unico tribunale europeo delle libertà, per mancanza di regole comuni riguardanti i provvedimenti istruttori. Obiezione preliminare è oltretutto divenuta più fragile in seguito alla presentazione¹⁹⁸, nel febbraio 2003, del “Libro Verde sulla creazione di norme o livelli comuni minimi di garanzie procedurali in tutti gli Stati membri nei confronti di indagati, imputati e processati per reati penali”¹⁹⁹.

È infine apprezzabile il fatto che anche il Libro Verde si preoccupi di condizionare il rinvio a giudizio alla sussistenza di sufficienti prove di colpevolezza e al rispetto della procedura dello Stato nel quale deve essere celebrato il giudizio²⁰⁰. Rimane però il problema del rispetto della garanzia della precostituzione del giudice: il Libro Verde ripropone di rimettere la scelta al Procuratore. Ciò si fonderebbe sulla reciproca fiducia nei confronti dei sistemi giudiziari nazionali, basati su principi comuni. La Commissione stessa afferma che tuttavia la scelta non è neutra, dal momento che non riguarda solo il regime linguistico, la fattibilità pratica del processo, ma anche il diritto nazionale applicabile²⁰¹. Per questo motivo è apprezzabile la preoccupazione di vincolare la scelta del pubblico ministero nel

196 Libro Verde p. 63.

197 Secondo il Libro Verde, infatti, “affinché i provvedimenti istruttori della procura abbiano una territorialità europea, gli atti emessi o autorizzati dai tribunali nazionali della libertà dovrebbero essere esecutori all'interno dell'intero spazio europeo”

198 PINELLI, *L'istituzione di una Procura Europea: alcuni nodi ancora irrisolti*, p. 358.

199 COM(2003) 75 def. del 19 febbraio 2003.

200 LOMBARDO, *L'istituzione del Procuratore Europeo: problemi e prospettive*, p. 598.

201 Libro Verde, p. 58.

rispetto di determinati criteri e a un controllo giurisdizionale, per evitare il rischio del *forum shopping*. Per quanto riguarda il primo aspetto, si propone di prendere in considerazione il luogo in cui viene commessa l'infrazione, la nazionalità dell'imputato, il suo luogo di residenza, o dove si trovano le prove o di detenzione dell'imputato. Tali criteri, al pari del *Corpus Juris*, non seguono un ordine gerarchico, ma lasciano al pubblico ministero un margine di discrezionalità al fine di individuare la giurisdizione più idonea in ragione di una buona amministrazione della giustizia. Permangono dunque le critiche mosse contro il predecessore del Libro Verde: ciò che si cerca di evitare è proprio una scelta *ad hoc* sul caso concreto, senza contare però che l'obiettivo dovrebbe essere, al contrario, quello di sottrarre ad una parte processuale un potere di ingerenza sulla scelta del foro competente²⁰². *Per quanto concerne il secondo aspetto, si propone di affidare il controllo al giudice adito, il quale avrebbe il compito di esperire una verifica sulla legalità sotto il profilo del diritto nazionale. In alternativa, viene proposta la creazione di una giurisdizione comunitaria alla quale affidare il controllo dell'atto di rinvio a giudizio del PME.* La scelta della Commissione è comunque indirizzata verso il controllo nazionale e sulla devoluzione di eventuali conflitti di competenza alla Corte di Giustizia. La flessibilità nella scelta appare necessaria per evitare che il giudice appartenga allo stesso Stato di quello in cui è situato il tribunale delle libertà²⁰³.

202 Nel medesimo senso, anche M. DANIELE, *Organi giudiziari europei e giurisdizioni penali nazionali*, cit., p. 4238 ss., sostiene che «la Camera preliminare europea sarebbe l'unico giudice in grado di valutare in modo globale e, quindi, attendibile le indagini del pubblico ministero europeo, le quali, attenendo a reati di tipo transnazionale, devono necessariamente svolgersi nel territorio di più Stati. La creazione di una Camera preliminare europea appare agevolata dalla circostanza che quest'ultima, a differenza di un giudice di merito, non dovrebbe accertare la commissione del reato, applicando regole probatorie su cui difficilmente tutti gli Stati troverebbero un accordo, ma limitarsi ad effettuare una prognosi sulla probabilità che l'accusato venga giudicato colpevole in un eventuale. (ottima qui la classificazione fatta ma non sufficiente, da spunto interessante per paragrafo 5 del capitolo 2 in tesi 5. (da rielaborare e semplificare)

6.3. Collaborazione con gli organi investigativi.

Tutto ciò che riguarda il regime probatorio esula dalla mia tesi sostanziale, però prova a rivedere in biblio universitaria I rapporti tra la prova e il principio di legalità ex art 25,2 cost. I prossimi due già evitati in tesi definitive num 7. La scelta, fondata sul reciproco riconoscimento, ha suscitato polemiche da parte di chi ha ritenuto che la mancata adozione di una procedura armonizzata causerebbe un “livellamento verso il basso” delle garanzie processuali²⁰⁴, e una disparità di trattamento tra i diversi imputati. Anche nella Risoluzione del Parlamento europeo ci si pronuncia sull'opportunità della previsione di regole comuni che integrino il principio del mutuo riconoscimento²⁰⁵. (Da inserire come spunto in nota 139 tes_file)

La complementarietà dell'istituzione di una Procura europea con gli obiettivi sanciti a Tampere si concretizza, infine, nella previsione di una stretta e regolare cooperazione con le altre autorità investigative europee, in particolare con Eurojust, la cui collaborazione, volta allo scambio di ogni informazione utile, deve avvenire secondo le rispettive competenze nel rispetto della disciplina sulla protezione dei dati. In particolare nel *Rapporto sulle reazioni al Libro Verde* vengono proposte varie combinazioni fra i due organi: un collegamento organico, dove la Procura europea costituisce un membro di un' Eurojust potenziata; oppure prevedere un'integrazione completa, attraverso la definizione della Procura partendo da Eurojust. In quest'ultima ipotesi, Eurojust diventerebbe una procura collegiale, con

203 Rapporto sulle reazioni al Libro Verde, p. 19 (*per esteso sempre il libri verdi*)

204 In questo senso, T. ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, cit., p. 13, la disposizione normativa non si limita ad assicurare la compatibilità tra atti eterogenei ma si sostanzia nella elaborazione di regole comuni per la formazione di atti di indagine posti in essere dal Pubblico ministero europeo, e destinati ad essere valutati, in una pluralità di sistemi.

il compito di istruire e accentrare le indagini e l'azione penale, nonché coordinare le azioni delle autorità nazionali nella lotta contro forme di criminalità transnazionale in senso lato. In questo caso, secondo il Rapporto, *“La Procura europea verrebbe investita delle prerogative per dirigere ed esercitare l'azione penale in un ambito di competenza più ristretto”*²⁰⁶.

Nell'ottica del Libro Verde, Europol vede accrescere le proprie funzioni. È indubbio infatti, che il Procuratore europeo abbia bisogno di avvalersi, più che delle singole forze di polizia nazionali, di un organo con una competenza estesa a tutto il territorio dell'Unione. Particolare rilevanza assume infine il rapporto con l'Olaf, poiché i reati di competenza della Procura europea rientrano anche nell'attività di tale ufficio. Anche se i suoi poteri sono essenzialmente di inchiesta amministrativa²⁰⁷, si propone un esame delle sue competenze, il quale, secondo il Libro Verde, fermo restando l'obbligo di informare la Procura europea circa le notizie di reato dovrebbe inoltre comunicare ad essa l'esito delle proprie indagini, nonché prevedere la possibilità per quest'ultima di delegare atti d'indagine e di impartire disposizioni.

7. La Procura europea nel Trattato Costituzione per l'Europa

Gli esiti del dibattito scaturito dal Libro Verde sono stati oggetto di discussione nell'ambito della Convenzione Europea, organo istituito con la Dichiarazione di Laeken del dicembre 2001 con il compito di redigere un progetto di Costituzione per l'Europa. I lavori della

²⁰⁵ Per queste considerazioni, si veda il Rapporto sulle reazioni al Libro Verde, *sub.* 3.1.2. (*Rapporti da inserire per esteso nelle note, citazione non basta, vedi file tesi 3 per bibliografia complete su computer casa lappan*)

²⁰⁷ CAMALDO, BANA, *Il Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura Europea: il punto di vista del difensore*, in *Rivista Penale*, 2002, p. 1037

Convenzione, iniziati il 28 febbraio 2002, si sono conclusi il 18 luglio 2003 con la consegna del progetto finale²⁰⁸ da parte del suo Presidente, Valery Giscard d'Estaing, alla Presidenza Italiana.

Con la Carta fondamentale, la Procura europea fa la sua prima apparizione in una proposta normativa, in un quadro teso a conferire una maggior armonizzazione in campo processuale, attraverso il riconoscimento del *ne bis in idem* a livello internazionale (art. II-50 prg. Cost.) e il ravvicinamento legislativo, attraverso leggi quadro che stabiliscano norme minime in tema di ammissibilità reciproca delle prove, diritti della persona nella procedura penale, diritti delle vittime della criminalità, con la possibilità per il Consiglio di individuare ulteriori regole processuali con la procedura supportata dall'approvazione del Parlamento europeo (art. III- 171 prg. Cost.)²⁰⁹. L'adozione di norme minime attiene è riferita anche a particolari sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale, indicate al primo paragrafo dell'art. III-172 (terrorismo, tratta di essere umani..).

L'art. III- 175 prg. Cost., prevede l'istituzione della Procura europea da parte del Consiglio “*a partire da Eurojust*”, competente per “*individuare, perseguire e trarre in giudizio, eventualmente in collegamento con l'Europol, autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri, che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dalla legge europea prevista nel paragrafo 1.*” Questo è punto focale del secondo capitolo tesi 6 paragrafo 4-5-6. Si tratta di una disposizione di carattere programmatico: il progetto si limita a fornire una cornice costituzionale ad una figura la cui fisionomia e definizione dei poteri vengono lasciati all'iniziativa futura del legislatore

208 Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, CONV 850/03 del 18 luglio 2003.

209 Cfr. BERNARDI, *Europeizzazione del diritto penale e progetto di Costituzione*

comunitario. La valenza politica della norma è intuibile laddove prevede l'istituzione della Procura con delibera unanime del Consiglio, procedura che rappresenta una deroga al c.d. "metodo comunitario", che prevede l'approvazione a maggioranza qualificata. Quindi una Procura più che futura, futuribile, presentandosi come un obiettivo concretamente incerto²¹⁰, dovendo passare "attraverso la cruna dell'ago di una decisione all'unanimità del Consiglio Europeo, soggetto al veto di qualsiasi Paese ostracista"²¹¹.

Appare più ampia la competenza *ratione materiae* del Procuratore Europeo, non più limitata alla tutela dei soli interessi finanziari, bensì estesa alla criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale. Da questo punto di vista, il Progetto di Costituzione pare accogliere gli auspici per un organo volto a garantire una giustizia *in Europa* e non solo *per l'Europa*. Peraltro la limitazione della competenza, prevista nel *Corpus Juris* e ripresa nel Libro Verde, era già stata oggetto di critica anche da parte di governi contrari all'idea stessa di una Procura europea, sostenendo l'opportunità di un ampliamento del raggio d'azione che comprendente altri interessi comunitari, quali ad esempio, la tutela della moneta unica, dell'ambiente o dell'integrità della funzione pubblica europea²¹². Per contro, vi è chi ha ritenuto che la formulazione data dall'art. III- 175 sia molto estesa: una Procura così libera di agire di fronte ad ogni grave manifestazione criminosa è stata sentita come un passo decisivo verso la centralizzazione giudiziaria²¹³, "portatrice di nubi fosche per i

210 ALLEGREZZA, *Pubblico ministero e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, in COPPETTA, *Profili del processo penale nella Costituzione Europea*, p. 221.

211 vedi MEZZETTI, *Quale giustizia per l'Europa? Il Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di un pubblico ministero europeo*, in *Cass. Pen. 2002. (citare molto che forse in commissione)*

212 V. Rapporto sulle reazioni al Libro Verde, p. 14. In argomento, v. anche Lombardo, *ult. op. cit.* p. 695. (letto e non utile per tesi definitiva).

diritti e le libertà individuali”²¹⁴. Il permanere del diritto di veto di ciascuno Stato all'istituzione della Procura è stato quindi il probabile motivo che ha comportato un secco *revirement* nella versione definitiva del Trattato, siglata a Roma il 29 ottobre 2004²¹⁵, restringendo nuovamente il campo d'azione alla sola tutela degli interessi finanziari, con la possibilità, prevista nel nuovo art. III- 274, di un ampliamento delle attribuzioni con delibera all'unanimità del Consiglio Europeo previo parere conforme del Parlamento. Viene dunque respinta l'idea di una giustizia penale sovranazionale che concorra con gli organi statali alla repressione delle manifestazioni criminose che aggrediscono beni giuridici comuni. Il ridimensionamento è parso tuttavia ragionevole, consentendo una formazione settoriale del diritto penale²¹⁶; scelta indicata come preferibile anche nella precedente Risoluzione del Parlamento Europeo, nel quale si sottolinea l'opportunità di una “sperimentazione” del sistema al solo settore degli interessi finanziari, per poi essere esteso ad altri reati²¹⁷.

La Convenzione disegna un Eurojust molto più forte, attribuendogli i compiti -che dovranno essere fissati con futura legge europea- di avviare di indagini penali e comporre i conflitti di competenza (art. III-174)²¹⁸. Questo non può non influenzare i rapporti con la Procura europea, che dovrà sorgere *a partire da Eurojust*, e le cui possibili combinazioni erano già state analizzate nel Libro Verde. Nei lavori preparatori era stata peraltro utilizzata la locuzione “*all'interno di Eurojust*”; successivamente la disposizione è stata cambiata per evitare

213 Cit. DE LEO, *ult. op. cit.*, p. 1041.

214 Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa del 29 ottobre 2004, in G.U.U.E., C/310, 16 dicembre 2004.

215 ALLEGREZZA, *ult. op. cit.* p. 226

216 V. Risoluzione del Parlamento europeo sul Libro Verde.. , punto n° 21.

218 Cfr. DE LEO, *ult. op. cit.*, p. 1048.

malintesi²¹⁹. L'art. III-175 si presenta come un compromesso, dovuto alle divergenze circa l'istituzione della Procura²²⁰, scartando il collegamento organico, precedentemente proposto nel Rapporto sulle Reazioni al Libro Verde e al tempo stesso affidando l'attuazione della Procura europea ad una decisione del Consiglio, al quale spetta il compito di delineare l'integrazione completa²²¹.

La versione definitiva riporta invece una competenza ridotta: l'art. III-273 che individua come compiti *“l'avvio di indagini penali, nonché la proposta di avvio delle azioni penali esercitate dalle autorità nazionali competenti..”*.

Quindi vi è sì la possibilità per Eurojust di avviare azioni penali, ma questa regredisce allo stadio di proposta.

Gli esiti infausti della Costituzione sono noti, ma nonostante le sue disavventure politiche, il pubblico ministero europeo si mostra in tutta l'Unione come un dato politicamente acquisito²²², ed è proprio dalle ceneri della Carta fondamentale che il Trattato di Lisbona muoverà i suoi passi nella definizione di una base giuridica per il nuovo inquirente europeo. (Il sunto è interessante, ma ricontrollare se forse inutile per me parlare di una costituzione che non ha mai visto la luce e mai stata in vigore, meglio parlare di dati reali esistenti)

219 V. nota del Praesidium alla Commissione, Allegato III CONV 727/03 del 27 maggio 2003, p. 34.

220 Nella nota del Praesidium si legge che la proposta costituisce un compromesso ragionevole, in quanto la Costituzione non provvede ad un'attuazione immediata della Procura europea ne obbliga il Consiglio a farlo. I membri della Convenzione sono divisi fra chi si dimostra favorevole e chi ritiene invece opportuno sperimentare in un primo momento l'operatività di Eurojust. Allegato III, CONV 727/03, *loc.*

221 BARGIS, *Il pubblico ministero nella prospettiva di un ordinamento europeo*, p. 763. (estendere citazione e splicare)

222 Cit. ALLEGREZZA *Verso una Procura Europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 31 ottobre 20

CAPITOLO TERZO

Il regolamento della Procura

1. L'art. 86 TFU (Interpretazione centrale per il lavoro)

Si deve partire con l'approfondimento dei termini di legge, soprattutto della dicotomia rispetto le traduzioni di differenti paesi e lingue diverse. Vista la dicotomia tra traduzione francese e accordanza del dettaglio dei "definiti" rispetto agli interessi finanziari piuttosto che a reati. Questo cambia tutto, comunque articolo non risulta essere una base giuridica vera e propria rispetto alla forza dirimente della novità, ecco perchè la dottrina si rifà a articolo 325. Ecco perchè meglio utilizzare questo argomento come parte centrale del lavoro.

Paragrafo Da riutilizzare per Approfondimento in nota 230 in tesi file 6.

L'86 TFUE si riprende l'espressione utilizzata nel Trattato

Costituzionale "a partire da Eurojust". L'art. 85 TFUE conferisce ad Eurojust un ruolo propulsivo, tramite la definizione di compiti di più ambiziosi: "sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali". Si prevede inoltre la possibilità di attribuire prerogative vincolanti verso le autorità giudiziarie degli Stati membri, specie per l'avvio di indagini penali, avvicinandosi dunque alle funzioni del Procuratore europeo²²⁵. Nient'altro viene detto circa i rapporti fra i due organi, per i quali si rinvia al diritto derivato, anche se non può non prospettarsi una certa integrazione, o addirittura, data la vicinanza delle attribuzioni, una possibile superfluità di Eurojust.

Sebbene il primo paragrafo dell'art. 86 limiti la competenza della Procura ai soli reati finanziari, la disposizione si chiude con una

1. La proposta di regolamento istitutiva della Procura europea

Il 17 luglio 2013, la Commissione ha presentato al Parlamento Europeo, al Consiglio dell'Unione e ai Comitati Economico e Sociale una proposta di regolamento per l'attuazione della Procura europea. Essa rientra negli strumenti previsti dal Programma di Stoccolma²²⁶ e nel relativo Piano d'azione²²⁷ per la lotta alla criminalità internazionale e si ispira a due recenti studi, volti all'individuazione di un modello di statuto e alla definizione di regole procedurali applicabili. Il primo, svolto da un gruppo di esperti a Madrid nel 2009²²⁸, sotto la presidenza spagnola. Il secondo, più ampio, realizzato nel 2012²²⁹ sotto la direzione di Katalin Ligeti nell'ambito del progetto Hercule II e patrocinato dall'Olaf. (interessante da approfondire)

Quest'ultimo si basa su un'analisi comparatistica di ventisette rapporti relativi ad aspetti generali della procedura penale, all'attribuzione di poteri investigativi e alle garanzie processuali. Il risultato è corpo finale di norme processuali di per sé autosufficiente, che non necessita del rinvio agli ordinamenti nazionali²³⁰.

223 In G.U.U.E, C 115, 4 maggio 2010, si veda in particolare il punto 3.1.1.

227 Si veda in particolare il punto n°4. (*da rielaborare e semplificare*)

228 European Public Prosecutor Working Group Conclusions, Madrid, 29 th June to 1st July 2009, consultabile on line all'indirizzo: https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/EPPO_Worksh_ops_Conclusions.pdf?idFile=dcb453e6-911b-40fd-af21-3c491ebe3f92.

229 Draft Model Rules, The European Model Rules, for the Procedure of the European Public Prosecutor's Office, consultabili a [el_rules.html](#). Una nuova versione è stata redatta il 26 settembre 2013, consultabile in inglese, francese e spagnolo a <http://eppo-project.eu/design/eppodesign/pdf/converted/index.html?url=f407f0c18e139b7f8f9c04ffd26a1396.pdf&search=> (non fare come vecchia tesi laurea, non mettere link sono brutti, estendi nome sito e basta)

230 CSÚRI, *The Changing Structure of Actors Involved in the Protection of Eu Financies*, in *Eu crim*, n°2, 2012, p. 79 Tieni a mente entro metà mese che dopo essere andato a parigi porta indietro lavoro da biblioteca mitterand, e soprattutto studio sulla legislazione francese o meno sul tema dell'articolo 86, chiedi a Jerome couch di aiutarti per ricerca. Testo non definitivo da prendere come spunto ok.

Il regolamento si inserisce in un quadro di iniziative legislative attuate nell'ambito della politica tesa a rafforzare gli aspetti istituzionali della tutela degli *European taxpayers' money*, avviata dalla Commissione il 26 maggio 2011²³¹. Il pacchetto comprende una proposta di direttiva del Parlamento Europea relativa all'armonizzazione delle condotte lesive degli interessi finanziari e alla definizione di una base sostanziale che fondi la competenza dell'istituenda Procura; una proposta di regolamento che prevede l'istituzione dell'Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituirà la precedente unità di Eurojust, istituita con decisione 2002/187/GAI. Quest'ultimo provvedimento ha la finalità di attuare le previsioni di cui all'art. 85 TFUE. L'insieme si completa con la revisione delle attribuzioni dell'Olaf, circa il rafforzamento delle garanzie procedurali e dello scambio di informazioni nell'ambito delle indagini²³². *Tutte misure non convincente e troppe "amministrativo", inutile*. Il percorso volto all'approvazione della Procura europea è irto di ostacoli: in seguito alla sua presentazione, la proposta è stata dapprima revisionata dal Parlamento Europeo, il quale, nella Risoluzione del 12 marzo 2014, ha evidenziato alcune criticità che rischiavano di compromettere gravemente il funzionamento della Procura. In seguito, ha incontrato l'opposizione di 14 assemblee parlamentari nazionali, le quali hanno dichiarato la violazione del principio di sussidiarietà. Le ragioni di fondo di tali pareri si sostanziano nella mancata giustificazione, da parte della Commissione, circa il valore aggiunto della proposta rispetto al rafforzamento delle misure già esistenti, e in

231 v. COM(2011) 532 : *La tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative. (troppo specific, no)*

232 Il pacchetto di iniziative è stato annunciato con COM (2013) 532.

taluni casi segnalando la lesione della competenza degli Stati in materia penale. Sulla base di queste motivazioni, i Parlamenti nazionali, ad ognuno dei quali spettavano due voti, hanno raggiunto un totale di 19 voti, superando così la soglia minima richiesta per il “cartellino giallo”, che impone un riesame dell'atto da parte della Commissione europea, che può decidere, motivando, di mantenere l'atto così com'è, di modificarlo o di ritirarlo. (su questo *riprendere elaborazione in tesi 3 fatta meglio*)

La risposta della Commissione non si è fatta attendere, e in una comunicazione del 27 novembre 2013²³³ ha dichiarato di voler mantenere inalterata la proposta originaria, non condividendo le ragioni esposte dai Parlamenti nazionali. La Commissione ha ribadito che nell'assetto attuale, dove il contrasto alle frodi è esclusivamente affidato alle istituzioni degli Stati membri, è insufficiente a garantire l'obiettivo fissato dal Trattato, ossia il raggiungimento di un livello di tutela dissuasivo, efficace ed equivalente in tutti i Paesi membri. In questo senso, una politica di persecuzione unitaria livellerebbe tutte le differenze fra gli Stati dell'Unione, evitando il fenomeno del *forum shopping* da parte della criminalità e rafforzando il generale effetto deterrente nello spazio giuridico europeo, consentendo un'investigazione unitaria nelle indagini a rilevanza transfrontaliera, superando le necessità del ricorso dei meccanismi di cooperazione giudiziaria.

In effetti, i dati dimostrano la fondatezza delle ragioni addotte dalla Commissione: secondo il rapporto dell'Olaf pubblicato nel 2013²³⁴, circa 1609 irregolarità (sia confermate che sospette) sono state rilevate

²³³ Comunicazione COM(2013) 851 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e ai Parlamenti nazionali sulla revisione della proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione dell'Ufficio della Procura europea in relazione al principio di sussidiarietà, ai sensi del Protocollo n°2.

come fraudolente, e hanno coinvolto 309 milioni di euro. Dal punto di vista della spesa, 248 milioni sono stati colpiti dalle frodi, corrispondenti circa allo 0.9% del budget comunitario, mentre dal punto di vista delle entrate, la frode stimata ammonta a 61 milioni di euro, cifra che rappresenta lo 0.29% delle risorse raccolte nell'anno precedente. E il fenomeno è destinato ad aumentare, dato il numero crescente delle segnalazioni, e ciò è dovuto in parte anche ai limiti strutturali dell'azione repressiva degli Stati membri, oltre che a una mancanza di volontà degli stessi nel perseguire le eurofrodi: *l'Olaf, dopo aver svolto l'inchiesta, trasmette il fascicolo alle competenti autorità nazionali. Fra più di 1.000 casi trasferiti, meno della metà ha trovato una risposta giudiziale a livello nazionale; questi infatti vengono spesso esaminati sommariamente e archiviati senza alcun seguito.* (statistiche da controllare con dati ufficiali). La mancanza di un'efficace risposta repressiva ha indotto negli autori di queste frodi un certo senso di impunità. Risulta pertanto giustificata l'iniziativa della Commissione per far fronte all'esigenza di rimediare alla perdurante inefficacia delle misure di contrasto agli illeciti di carattere economico, e oggi più che in passato essa si fonda su solide e controllabili ragioni di carattere sostanziale²³⁵.

La ragione politica che ha indotto la Commissione a mantenere l'atto è la possibilità che esso venga “salvato” attraverso la cooperazione rafforzata. Certo che il ricorso ad una simile procedura, specie se con un numero modesto di Paesi partecipanti, potrebbe non risultare conveniente sotto il profilo della sussidiarietà, con particolare riferimento ai benefici conseguibili per gli interessi finanziari dell'Unione in rapporto ai notevoli costi che i sistemi giudiziari

234 Cfr. SPIEZIA, *L'istituzione del Procuratore europeo nella proposta di regolamento.. op. cit.* p. 1839. (da recuere in biblioteca senato)

nazionali coinvolti dovrebbero sopportare²³⁶. Dal punto di vista del funzionamento, un'attuazione parziale provocherebbe un'ulteriore frammentazione dello spazio giudiziario europeo che invece si vorrebbe unificare. Vi sono poi dubbi circa l'opportunità di affidare la delle finanze comunitarie ad un organo voluto appena da un terzo degli Stati²³⁷. Tuttavia, se assisteremo alla creazione di un pubblico ministero ristretto, è probabile che altri Paesi progressivamente scelgano di aderire all'iniziativa: è una strategia già adottata in Europa, anche nel settore della giustizia penale, basti pensare all'Accordo di Schengen o al Trattato di Prüm: si verifica una sorta di “effetto calamita”, per cui, chi resta fuori da accordi questo tipo subisce un pregiudizio sul piano dell'immagine internazionale²³⁸. Ad ogni modo, all'interno del Consiglio si sta svolgendo un'intensa attività negoziale, con l'obiettivo di creare un testo normativo che sia condivisibile dal maggior numero possibile di Paesi membri. La proposta è stata pertanto modificata più volte: sotto la presidenza greca, tramite un mutamento radicale della struttura, che da gerarchica passa ad essere collegiale, e durante la presidenza italiana, tramite il rafforzamento dell'indipendenza del Procuratore Capo e dei procuratori delegati²³⁹. Il risultato del semestre italiano è stato trasposto in un progetto di modifica dei primi 37 articoli della proposta della Commissione e sul quale si sta instaurando un dibattito orientativo. Ruolo preminente del Consiglio è di provvedere all'adozione definitiva

235 Cfr. FASONE, *Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà: il secondo “cartellino giallo” sull'istituzione della Procura europea*, in *Quaderni costituzionali*, p. 167. (più spunti da pagina 123 e ss da mettere in citazioni in tesi def capitol 1 paragrafo 6.3)

236 Cfr. ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi degli interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Archivio penale*, n°1, 2014, p. 3

237 Cfr. ALLEGREZZA, *L'armonizzazione della prova europea alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Cass. Pen.*, 2008, p. 3891. (non vale la pena inserire questo autore in tesi 7 visto la specificità della tematica probatoria in tesi sostanziale)

238 Cfr. SALAZAR, *Diario del semestre di Presidenza italiana 2014 nel settore della giustizia penale*, (da trascrivere diario senza link esteso che non si usa secondo prof) in <http://www.eurojus.it/>. 7 gennaio 2015.

del regolamento, in maniera che possa trovare un ampio consenso all'interno dell'Unione.

2. Struttura dell'ufficio e status dei Procuratori (spunti di lavoro)

2.1. Da vertice unipersonale a struttura collegiale.

“La Procura europea è un organismo dell'Unione a struttura decentrata”. Essendo la regola più importante forse è da approfondire chiedere a prof caggian se ha material sul punto tramite gaia” Il capitolo può avere spunti per tesi file 6. Ricorda consegna tutto entro fine aprile”. Questi agiscono secondo la tecnica del “doppio cappello”, ossia agendo sia come pubblici ministeri europei che come organi titolari della funzioni di accusa all'interno dei singoli sistemi nazionali²⁴¹. Viene dunque ripresa la seconda soluzione proposta nel Libro Verde sul “doppio incarico”, ritenuta migliore dal punto di vista dei costi/ benefici, ma al tempo stesso criticata da una parte della dottrina²⁴², la quale ritiene che in tale sistema sia insito il rischio di conflitti di interesse tra l'ufficio europeo e le procure nazionali. Novità rispetto ai progetti precedenti è la previsione di quattro *Deputies*, incaricati di sostituire il Procuratore

239 Cfr. CANDI, *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del Pubblico Ministero Europeo nella proposta di Regolamento della Commissione Europea del 17 luglio 2013*, in *Diritto penale contemporaneo*, 30 gennaio 2014, p. 3

240 Cfr. ALLEGREZZA, *Verso una Procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani*, in *Diritto penale contemporaneo*, 31 ottobre 2013, p.1.

241 Fra i quali, Prof. CARLOS GÓMEZ-JARA, nell'articolo “*European federal criminal law: what can Europe learn from US system of criminal law to solve its*

sovereign debt crisis?”, in *European Criminal Law Review*, 2012, p. 188.

generale in caso di assenza o impedimento.

Il cambiamento rispetto alla Proposta del 17 luglio 2013 è notevole: questa prevedeva una struttura fortemente gerarchizzata, la quale poneva al vertice il Procuratore Capo, incaricato di dirigere l'attività dell'ufficio, che secondo la Commissione avrebbe garantito l'efficacia decisionale e operativa. Tale modello aveva però incontrato le critiche di molti Parlamenti nazionali, che avevano espresso la loro preferenza per una struttura collegiale, con un ufficio direttivo composto da rappresentanti delle Procure nazionali e una presidenza a rotazione. Se da un lato resta invariata la struttura decentrata, incardinata sui procuratori delegati, dall'altra è stato decretato il definitivo abbandono del modello piramidale proposto nel *Corpus Juris*, optando per un "Collegio" composto dal Procuratore Capo, i suoi Sostituti e il personale della Procura. Compito del Collegio è monitorare le attività della Procura europea, ossia esercitare un controllo generale sull'operato dei Procuratori, al fine di garantire l'uniformità dell'azione penale, senza però che gli sia attribuito un potere di intervento sulle decisioni operative nei singoli casi²⁴³. Al Collegio sono inoltre affidati dei compiti organizzativi, ossia la proposizione del regolamento interno della Procura e l'istituzione delle Camere Permanenti.

2.2. Le Camere Permanenti

L'art. 9, come modificato dal progetto, prevede l'istituzione di Camere Permanenti, composte dal Procuratore Capo, i Sostituti e i Procuratori Europei. Non definitive e direi da cancellare tutto il contenuto. La disposizione attribuisce a quest'organo centrale una serie di funzioni:

in primo luogo, esse provvedono ad indirizzare e a

in *Cass. Pen.* n°2, 2015. p. 808.

monitorare le indagini e le azioni penali condotte nei diversi Paesi membri. L'attività è simile a quella del Collegio, ma più incisiva, potendo le Camere disporre di poteri di coordinamento delle indagini e delle azioni penali nei casi concreti. In questo modo si ovvia al problema del controllo che si era presentato con riferimento alla precedente proposta, nella quale una struttura unipersonale avrebbe avuto seri problemi a controllare l'attività di tutti i Procuratori europei Delegati, e avrebbe dovuto necessariamente fare affidamento ad essi, i quali hanno un contatto diretto con le autorità nazionali e lasciando quindi al Procuratore Capo un ruolo quasi esclusivamente di supervisione e coordinamento nella conduzione dei casi²⁴⁴.

Il par. 3 elenca una serie di decisioni che spettano alle Camere Permanenti (e che nella versione precedente spettavano al Procuratore Capo). Si tratta di un elenco estremamente ampio e pertanto è stato soggetto a rilievi da parte dei Paesi membri. Tali decisioni comprendono: la possibilità di avviare un'indagine nel caso in cui nessun Procuratore Delegato vi abbia provveduto, adire il collegio in merito a questioni di rilevanza strategica o generali emergenti da un singolo caso, riassegnare il caso; individuare lo Stato membro nel quale deve essere svolto il caso ed infine la possibilità di archiviare il caso²⁴⁵. Inoltre, le Camere permanenti possono fornire istruzioni al Delegato al quale è stato assegnato il procedimento, tramite il Procuratore europeo competente, ai fini di un efficiente funzionamento della Procura europea. Infine, le Camere garantiscono il funzionamento delle investigazioni penali nei casi transfrontalieri e assicurano l'attuazione delle delle decisioni attuate dal Collegio. L'intento è quello di garantire la massima indipendenza nel

242 Cfr. CAIANIELLO, *Sull'istituzione del pubblico ministero europeo*, in *Rivista di Diritto Processuale*, 2013, p. 1451.

243 Cfr. CAMALDO, *ult. op. cit.*, p. 810.

procedimento decisionale, in questo modo, tuttavia, si rischia di rallentare notevolmente i procedimenti, e si riduce il ruolo decisionale attribuito ai Procuratori Delegati. Per questo è stato proposto di introdurre una disposizione che consenta a questi ultimi di assumere direttamente decisioni anche di carattere rilevante e di adire solo in seguito la Camera permanente, la quale deve solo confermare o meno la decisione adottata dal Delegato²⁴⁶.

2.3. Nomina e revoca del Procuratore Capo (spunto)

L'art. 13 del progetto di modifica riprende in parte quanto previsto dall'art. 8 della proposta originaria, ampliando però il mandato del Procuratore Capo che passa da un periodo di otto a nove anni, non rinnovabile. Questi deve essere designato di comune accordo fra il Parlamento europeo e il Consiglio, fra quelle personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio delle alte funzioni giurisdizionali, che posseggano una grande esperienza in materia di azione penale e infine siano in possesso di una “sufficiente esperienza dirigenziale”. *(non sono convinto che valga la pena di inserire questa tematica all'interno di mia tesi 7, troppo specifica, chiedi consiglio per indice definitivo a anto o professore)* La selezione è basata su un concorso a livello europeo, i cui criteri non sono però precisati. Nel procedimento di selezione è prevista la partecipazione di un comitato composto da ex- membri della Corte di Giustizia, della Corte dei Conti e un ex-membro di Eurojust, in qualità di osservatore. Il comitato seleziona una lista di candidati da sottoporre all'esame del Parlamento e del Consiglio. È opportuno ricordare che, secondo l'art. 8 della proposta originaria, la

selezione della rosa dei candidati spettava alla Commissione, che la presentava al Parlamento europeo al Consiglio. Il comitato esperti

aveva solo il compito di fornire il proprio

parere alla Commissione in merito ai candidati presentati.

L'elezione da parte del Parlamento europeo e dal Consiglio pone dei dubbi, in quanto crea un collegamento di carattere politico fra l'organo dell'accusa e i rappresentanti politici degli Stati, e sembra in contrasto con il principio di indipendenza che governa l'operato della Procura europea²⁴⁷. Analoghi problemi pone il l'art. 6a del progetto del Consiglio, relativo all'obbligo di rendere conto, al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea circa le attività generali, nonché di presentare una relazione, da trasmettere anche ai Parlamenti nazionali. Un simile meccanismo corrisponde ad esigenze di vigilanza sull'operato della Procura europea, come d'altronde sottolineato dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 29 aprile 2015²⁴⁸; tuttavia è difficile immaginare che non vi siano ricadute anche dal punto di vista *dell'indipendenza*.

Il profilo dell'indipendenza è strettamente connesso a quello della responsabilità: in questo caso, il Consiglio riprende le previsioni della proposta del 17 luglio 2013: l'art. 13, stabilisce che il Procuratore Capo può essere rimosso dal suo incarico nel caso in cui non risponda più alle condizioni necessarie all'esercizio delle sue funzioni o per colpa grave (par. 4). Il potere di revoca è attribuito alla Corte di Giustizia, che agisce su istanza del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione. Dato l'impulso alla revoca di carattere "politico" (no ambito troppo tecnico processuale), l'inclusione della Corte di Giustizia nel procedimento ha probabilmente lo scopo di non vanificare la proclamata indipendenza. Questa disposizione è stata vista con favore dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 29 aprile 2015, in quanto permetterebbe di garantire

244 Cfr. ALESCI, *La Procura europea.. op. cit.*, p.9.

245 Risoluzione del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento che istituisce la Procura europea (COM(2013) 534- 2013/0255 APP), 29 aprile 2015, p. n°11.

una valutazione continua dell'operato della Procura²⁴⁹.

2.4. I Deputies

Ottimi spunti, non definitive, provare a chiedere se indicare almeno basi di struttura interna ufficio senza esagerare con nozioni processualistiche. In questo senso si era evidenziato come il rapporto fra Procuratore Capo e Sostituti potesse assumere dei connotati fiduciari, per il ruolo cruciale rivestito dal Procuratore Capo nella designazione. Inoltre, la nomina doveva avvenire in modo da consentire “*la molteplicità demografica e geografica degli Stati membri, e la presenza al Parlamento europeo e al Consiglio*”. Anche questo punto risentiva di logiche governative, estranee al nostro ordinamento²⁵⁰. Diversamente, l'art. 13 del progetto di modifica prevede debbano essere individuati due Sostituti fra i Procuratori europei, sulla base di criteri che dovranno essere previsti dal regolamento interno. (*non sono convinto che valga la pena di inserire questa tematica all'interno di tesi 7, troppo specifica, chiedi consiglio a anto o professore*) Per quanto concerne la revoca, rimangono invariate le disposizioni della Proposta: permane la competenza della Corte di Giustizia, che agisce, in questo caso, su istanza dello stesso Procuratore Capo e per gli stessi motivi di cui all'art. 13. La previsione risulta coerente con l'accentramento della responsabilità, in capo a quest'ultimo, dell'operato del proprio ufficio²⁵¹.

246 Risoluzione del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento che istituisce la Procura europea (COM(2013) 534- 2013/0255 APP), 29 aprile 2015, p. n°11.

247 Cfr RECCHIONE, *European Public Prosecutor Office. Anche gli entusiasti diventano scettici?* in *Diritto penale contemporaneo*, 9 gennaio 2014, p. 6.

248 Cfr. ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi degli interessi finanziari: la*

2.5. I Procuratori Europei (spunti utili)

Il progetto di modifica ha introdotto una struttura collegiale, attraverso la previsione dei Procuratori Europei, che rappresentano il canale d'informazione fra la Camere Permanenti e i Procuratori Europei Delegati. Ai sensi dell'art. 11, i Procuratori Europei hanno il compito di “supervisionare” le indagini e le azioni penali che vengono loro assegnate dalla Camera Preliminare informata del caso. Questo controllo si concretizza in un monitoraggio costante sulle indagini e le azioni penali, nonché in poteri di intervento e nella possibilità di impartire istruzioni ai Delegati. Inoltre, i Procuratori Europei devono garantire l'esecuzione dei compiti della Procura nei rispettivi Stati membri in stretta collaborazione con i Delegati.

La selezione dei Procuratori europei è affidata ai rispettivi Stati membri. Il loro mandato ha una durata di nove anni non rinnovabile e sono scelti fra magistrati che possiedano tutte le garanzie d'indipendenza e possiedano le condizioni necessarie per lo svolgimento delle più alte funzioni giurisdizionali e vantino una notevole esperienza in materia di sistemi giuridici nazionali e cooperazione giudiziaria penale. I Procuratori sono poi nominati dal Consiglio, il quale tiene conto del parere vincolante di un comitato la cui composizione ancora non è definita e risulterà dall'accordo delle varie delegazioni nazionali, le quali dovranno stabilire anche il numero dei Procuratori Europei. Non utile. Ogni tre anni si procede ad un rinnovo parziale e qualora uno di essi venga nominato Procuratore Capo, questi deve essere sostituito da membro del Collegio e dunque lo Stato membro dovrà nominare un nuovo Procuratore²⁵². Per quanto riguarda la revoca, valgono le regole precedenti previste per il Procuratore Capo e i suoi Sostituti.

249 CAMALDO, *op. cit.* p. 814. Secondo cui sensi dell'art. 86 comma 2 TFUE la Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dal regolamento previsto nel comma 1.

2.6. I Delegati

Posizione diversa rivestono i Procuratori Delegati, il cui mandato è di cinque anni rinnovabile. Per essi si conferma l'impostazione del "doppio cappello": essi agiscono sotto le direttive delle Camere Permanenti, ma conservano al tempo stesso, le funzioni d'inquirente e d'accusa nell'ordinamento nazionale. In caso di incarichi conflittuali, il Delegato informa il Procuratore Capo che, previa consultazione con la Procura nazionale, può dare istruzioni affinché prevalgano nell'interesse delle indagini e dell'azione penale della Procura europea, le funzioni derivanti dall'appartenenza di quest'ultimo ufficio. Il Procuratore generale, infine, può assegnare alla Procura nazionale mezzi e personale, incrementando i mezzi a disposizione di quest'ultima²⁵³.

La Proposta della Commissione prevedeva che gli Stati membri dovessero nominare ciascuno almeno un Procuratore Delegato. Il progetto di modifica ha esteso il numero da uno a due Procuratori (art. 12) aumentando l'efficacia dell'azione penale nel territorio nazionale. Questi devono essere designati dagli Stati tra i membri delle Procure o fra le autorità giudiziarie nazionali e devono offrire garanzie di indipendenza e altre qualifiche al momento non precisate. Possono essere designati anche soggetti che non svolgono l'incarico di pubblico ministero: in questo caso, secondo quanto previsto all'art. 10 della proposta, lo Stato deve nominarlo tale. La disposizione è rimasta invariata nel progetto di modifica. Il Consiglio ha invece attribuito il potere di conferma della nomina al Collegio, che nella proposta originaria spettava invece al Procuratore Capo. Quest'ultimo, in base al nuovo art.15, può solo fare proposte.

A differenza di quanto previsto per gli altri Procuratori, per i Delegati

250 CANDI, *Struttura.. op. cit.*, p. 6

non è previsto il coinvolgimento della Corte di Giustizia: in particolare risultava problematica la previsione del testo precedente, in quanto vi era l'esclusivo potere del Procuratore Capo di destituire il magistrato dal suo incarico in caso di sopravvenuta carenza di requisiti previsti per la nomina o per colpa grave, l'art. 15 del progetto ha affidato questo potere al Collegio, togliendo al primo un incondizionato *ius vitae ac necis* sui Delegati²⁵⁴. Di contro però, ricalcando il testo della proposta, le autorità nazionali possono presentare solo un'istanza di revoca e previa consultazione del Procuratore Capo.

2.7. Il Del e Costituzione

Il Procuratore Delegato è dunque il magistrato che potrebbe sostituire fisicamente il pubblico ministero nazionale nei reati che ricadono sotto la sua competenza, la quale è suscettibile, attraverso la procedura delineata dall'art. 86 TFUE, di dilatarsi a reati ad altissimo impatto sociale. *Questo paragrafo potrebbe essere utile per approfondimento rispetto a temi italiani e costituzione. Da salvare e approfondire tematica in tesi/ 5.* Questi, pur rispondendo alle direttive della Camera Permanente, rimane inserito all'interno del sistema nazionale. Il carattere ibrido, frutto di uno sforzo di sintesi di diverse tradizioni giuridiche in un contesto unitario, induce a riflettere sul piano della tenuta costituzionale, con particolare riferimento all'indipendenza (art. 104, 1°c. Cost.). Il pm italiano vanta, infatti, di un'autonomia che non ha eguali negli altri Paesi dell'Unione, nei quali il pm conserva in misura più o meno accentuata un rapporto con l'esecutivo²⁵⁵. E il rispetto dell'indipendenza non può prescindere da un meccanismo di designazione del magistrato quanto più oggettivo possibile²⁵⁶. L'art. 15 nulla ci dice circa il procedimento di nomina o i parametri da utilizzare nelle valutazioni comparative, vi è pertanto il rischio che i Procuratori

251 RECCHIONE, *ult. op. cit.* p. 10.

252 Cfr. DI FEDERICO, *Obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza del pubblico*

possano essere scelti in maniera discrezionale e che la loro nomina sia sottratta ad un serio controllo²⁵⁷. Vi è inoltre da aggiungere che se da un lato il progetto del Consiglio ha eliminato il rapporto gerarchico fra Procuratore Capo e Delegato, ha ripreso quanto disposto dal par. 2 dell'art. 10, secondo cui, se al momento della nomina a Procuratore Delegato, l'interessato non possiede la qualifica di pubblico ministero, lo Stato membro deve nominarlo come tale. La disposizione confligge con uno dei centri nevralgici del nostro ordinamento giudiziario, ovvero quello che regola il passaggio fra magistratura giudicante e requirente, rendendo raro il relativo mutamento²⁵⁸. L'architettura proposta urta altresì con gli artt. 104 e 105 Cost., che attribuiscono al Consiglio Superiore della Magistratura il potere di regolare le assegnazioni e le progressioni in carriera dei magistrati, segnando l'indipendenza degli stessi rispetto agli altri poteri, nonché la nomina per concorso²⁵⁹. Il principio riguardante l'indipendenza della magistratura rispetto al potere politico fa parte di quei principi "supercostituzionali"²⁶⁰, permettendo dunque di invocare i "controlimiti" sanciti dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale. Altro punto di attrito riguarda la garanzia di inamovibilità²⁶¹, sancita all'art. 107 Cost., secondo cui i magistrati non possono essere dispensati o sospesi dal servizio se non con decisione del CSM,

253 Cfr. SQUILLACI, *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione*, in *Archivio penale*, n°1, 2014, p. 5. Recuperare contributo per esteso in Senato repubblica biblioteca

254 Cfr. RECCHIONE, *European Public Prosecutor Office.. op. cit.*, p. 9.

259 Cfr. RECCHIONE, *op. cit.*, loc.

260 Sul tema, VILLANI, *I controlimiti nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano*, p. 7, in www.europeanrights.eu. Cerca rapport e metti nota parte int.

261 Da tale norma inoltre si deduce che l'inamovibilità ha un duplice aspetto:
a) *inamovibilità dalla funzione*: il magistrato non può, contro o senza la sua volontà, essere estromesso dall'ordine giudiziario, ovvero privato dell'esercizio delle sue funzioni, a meno che non si verifichino circostanze espressamente contemplate dalla legge (ad esempio: dispensa dal servizio per infermità permanente o sopravvenuta inettitudine; dispensa dal servizio a seguito di doppio giudizio negativo di professionalità);
b) *inamovibilità dalla sede*: cioè dal luogo dove si trova l'ufficio al quale il magistrato è addetto. Ciò comporta il divieto di trasferimento senza consenso

adottata per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso. Diversamente, la possibilità per gli Stati membri di rimuovere il Procuratore Delegato è completamente inibita, essendo subordinata al consenso del Procuratore Capo. Indubbiamente la disposizione ha lo scopo di rafforzare l'indipendenza. È necessario però tener conto del fatto che i Delegati sono esposti ad un procedimento di rimozione da parte del Collegio e nel quale non è presente la Corte di Giustizia.

Infine, alcune considerazioni sul sistema del “doppio cappello”: il regolamento non precisa come possano coordinarsi le attività svolte in veste di procuratore Delegato e in veste di pm nazionale. Andrebbe inoltre introdotta una maggiore definizione degli incarichi conflittuali, nonché delle esigenze che possano determinare una prevalenza delle indagini europee su quelle nazionali²⁶².

3. Funzioni *(non definitivo)*

L'art. 4 evidenzia gli obiettivi del titolare dell'accusa: *“La Procura europea combatte i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. 2. La Procura europea è competente per individuare, perseguire e perseguire e rinviare a giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui al paragrafo 1, e i loro complici. La Procura europea esercita l'azione penale per i reati di cui al paragrafo 1 dinanzi agli organi giurisdizionali competenti per gli Stati membri, comprensiva dell'imputazione e dell'eventuale impugnazione fino a pronuncia del provvedimento definitivo”*.

L'operato della Procura europea deve essere rispettoso dei principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 5

262 Dossier Camera dei Deputati.

del progetto di modifica del regolamento) e conformarsi al rispetto dei principi di legalità e proporzionalità delle pene. Inoltre, in virtù del principio di imparzialità, deve condurre tutte le indagini a carico e a discarico (par. 5).

Il regolamento vincola la Procura europea al rispetto del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. Ai sensi del considerando (20) della motivazione, *“Al fine di garantire la certezza del diritto e una politica di tolleranza zero verso i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione, è necessario che le attività di indagine e relative all'azione penale della Procura europea si informino al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, in base al quale la Procura europea avvia le indagini e, fatte salve ulteriori condizioni, persegue ogni reato di sua competenza.”*, nonché al considerando (31) che individua i presupposti per l'esercizio dell'azione penale nella sussistenza di solidi elementi di prova e nell'assenza di impedimenti giuridici.

Infine, i Procuratori europei devono attenersi all'obbligo di riservatezza, che riguarda tutte le informazioni ricevute, e persiste anche dopo la cessazione delle loro funzioni (art. 64 della proposta della Commissione) e di trasparenza²⁶³ (art. 65).

4. Competenza

Uno degli aspetti più controversi riguarda la competenza della Procura: il nuovo art. 17, riprendendo l'art. 12 del testo originario, stabilisce che la Procura europea si occuperà dei reati *“che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, di cui alla Direttiva 2014/xx/UE quale attuata*

²⁶³ Alla Procura europea si applica il regolamento CE n° 1049/2001

dal diritto nazionale”. Il riferimento è a un'apposita proposta di Direttiva, per l'armonizzazione delle fattispecie penali lesive degli interessi finanziari dell'Unione Europea²⁶⁴: ancora una volta si conferma un diffuso luogo comune, secondo il quale il diritto penale in Europa appare al servizio del diritto processuale, con un rovesciamento dei tradizionali rapporti intercorrenti fra le due discipline²⁶⁵. Una volta approvata, la Direttiva sostituirà la ormai vetusta Convenzione PIF del '95 e i suoi relativi Protocolli. Il suo fondamento giuridico risiede nell'art. 325 TFUE, che impone l'adozione di misure necessarie volte alla tutela degli interessi finanziari che siano “dissuasive” e tali da “*permettere una protezione efficace delle finanze comunitarie*”²⁶⁶. La scelta della base giuridica è stata peraltro oggetto di contestazione da parte del Consiglio, che riteneva più idoneo l'art. 83 TFUE, che sancisce la competenza generale dell'Unione a legiferare in materia penale e legittima l'adozione di una serie di interventi per una serie di fenomeni criminosi predeterminati, laddove questi si rivelino indispensabili per garantire un'attuazione efficace della politica dell'Unione. *(non sono convinto che valga la pena di inserire questa tematica all'interno di tesi 7, troppo specifica, chiedi consiglio a anto o professore* Questi possono concretizzarsi esclusivamente in direttive recanti “*norme minime*” relative alla definizione dei reati e delle sanzioni²⁶⁷. La ragione della scelta dell'art. 325 TFUE si fonderebbe su un'asserita specialità, e quindi prevalenza, rispetto all'art. 83 TFUE. In realtà, l'art. 325 TFUE conferisce all'Unione una competenza più incisiva, permettendole di prevedere fattispecie penali e sanzioni, e svincolata dall'indispensabilità ma vincolata al solo rispetto del principio di sussidiarietà, e soprattutto non limitata dal c.d.

264 COM (2012)363 def., Proposta di Direttiva relativa alla lotta contro la frode degli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, Bruxelles, 11 luglio 2012. (La proposta ufficiale va inserita tutta in tesi def. per estesa)

265 Cfr. RUGGIERI, *Il pubblico ministero europeo: uno sconosciuto tra di noi*, in *Dir.*

“freno di emergenza²⁶⁸”, ossia dalla procedura prevista dal 3° c dell'art. 83 TFUE²⁶⁹. Risultano comprensibili allora i timori degli Stati membri di fronte ad una potestà normativa autonoma, che potrebbe manifestarsi anche attraverso l'adozione di regolamenti²⁷⁰.

Una prima questione concerne il significato dell'espressione “interessi finanziari”: A tal proposito, la Commissione ha precisato che essa ricomprende “tutti i fondi gestiti dall'Unione e per suo conto”²⁷¹. In questo modo si ricomprenderebbero, ai sensi dell'art. 2 della Direttiva PIF, “*tutte le spese e tutte le entrate (..) coperte o acquisite oppure dovute in virtù a) del bilancio dell'Unione, b) dei bilanci delle istituzioni, organi o organismi stabiliti a norma dei trattati o dei bilanci da questi gestiti o controllati*”.

Nella definizione di frode sono ricomprese una serie di condotte, che sebbene non compongano un vasto inventario quale quello proposto nel *Corpus Juris*, introducono alcune novità rispetto alla Convenzione PIF quali l'introduzione dei reati “la comunicazione o l'omessa comunicazione di informazioni rilevanti” a enti o autorità incaricate di aggiudicare un appalto pubblico o di concedere una sovvenzione²⁷², nonché di “ritenzione illecita di fondi o beni pubblici”, che

267 Cfr. SICURELLA, *Il diritto penale applicabile dalla Procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto penale “armonizzato”?* Le questioni in gioco, in *Diritto penale contemporaneo*, 7 dicembre 2013, p. 18. (Stesso volume da citare pagina 28 ss)

268 Il 3° par. dell'art. 83 prevede che qualora un membro del Consiglio ritenga che il progetto di direttiva incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale, può chiedere che il Consiglio europeo di essere investito della questione. In questo modo si determina una sospensione della procedura legislativa, permettendo al Consiglio europeo di discutere il progetto e in caso di consenso, rinviarlo al Consiglio. (da prendere solo per ricerca bibliografica da 180 a qui).

269 Cfr. VENEGONI, *Prime brevi note sulla proposta di Direttiva della Commissione europea per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale COM (2012) 363 (c.d. Direttiva PIF)*, in *Diritto penale contemporaneo*, 5 settembre 2012, p. 4.

271 COM (2012) 363 def.

272 Cfr. PARISI, *La Procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, in *Quaderni europei*, Gennaio 2013, n°48, p. 10.

ricomprendono anche la “distrazione” a scopi diversi da quelli previsti, accostabile nel linguaggio tecnico italiano, al reato di “appropriazione indebita”, *rectius*, al “peculato”²⁷³. Ai sensi della Direttiva gli Stati membri hanno il dovere di sanzionare anche le relative forme di preparazione e partecipazione.

Per quanto concerne i profili sanzionatori, l'art. 8 della Direttiva fissa dei livelli edittali minimi delle pene detentive per le persone fisiche, mentre quelli massimi sono definitivi in misura non inferiore ad una certa soglia minima, ovvero 6 mesi. La previsione è stata sostituita, stabilendo la possibilità di queste ultime di essere informate “su loro richiesta, se necessario”. Il cambiamento è da considerarsi positivo, tuttavia manca la possibilità di ottenere un riesame della decisione.

La Camera Permanente, in questa fase, appare come un organo molto dinamico, avendo ereditato gran parte delle competenze che spettavano al Procuratore Generale, secondo la proposta del 17 luglio 2013. In particolare, l'art. 21 le conferisce il potere di assegnare il caso ad un Procuratore Delegato, in seguito ad una consultazione con i Procuratori Europei e i Delegati interessati, nonché di riassegnarlo ad altro Delegato di un altro Stato membro qualora non siano state ancora avviate le indagini. La Camera Permanente può inoltre assegnare il caso ad un altro Procuratore Delegato dello stesso Stato membro qualora il primo non si attenga alle sue istruzioni. *(bene solo punto focale su camera perm. Il resto meglio altra mia elaborazione in tesi definitive 6/7.)*

In alternativa, il Procuratore Europeo, ai sensi dell'art. 23, par. 5, può decidere di condurre direttamente le indagini (prerogativa che nella proposta originaria spettava al Procuratore Capo), nel proprio Stato membro d'origine, previa approvazione della Camere Permanente e qualora risulti necessario ai fini dell'efficienza delle indagini e dell'azione penale, sulla base dei seguenti criteri:

- a) la gravità del reato, con particolare riguardo alle ripercussioni che potrebbe avere a livello dell'Unione; (rapport tenuità fatto?)
- b) il coinvolgimento nelle indagini dei membri delle istituzioni, degli organi, degli organismi e delle Agenzie dell'Unione;
- c) la mancata possibilità per il Procuratore Delegato o per le autorità nazionali competenti di svolgere l'attività investigativa, a causa di impedimenti fisici o d'incompatibilità con l'oggetto dell'indagine.

Avocazione. (*Tema Processuale per tesi sostanziale ma con spunti rispetto alla costituzionalità della disciplina e al possibile utilizzo di controlimiti, collegamento anche alla sentenza Taricco prevista tra qualche mese verso aprile*)

L'art. 21 *a* del progetto di modifica disciplina l'istituto dell'avocazione delle indagini: qualora un'autorità giudiziaria di uno Stato membro abbia avviato un'indagine su un reato di competenza della Procura europea, deve darne avviso, in maniera che quest'ultima possa avvalersi del diritto di avocazione. La decisione deve essere presa entro dieci giorni dal ricevimento dell'informazione, termine prorogabile di ulteriori dieci giorni su decisione del Procuratore Capo in casi particolari. Durante questo periodo, le autorità nazionali devono astenersi dal compiere atti che possano precludere alla Procura europea la possibilità di avocare le indagini. Possono invece essere adottate tutte quelle misure urgenti necessarie per assicurare l'effettiva repressione del reato. D'altro canto, qualora la Procura europea ravvisi che sia già stata intrapresa un'indagine sugli stessi fatti dalle autorità giudiziarie nazionali, deve informare queste ultime senza ritardo.

Nel caso in cui vengano avocate le indagini, ai sensi del par. 2 *a*, le autorità nazionali devono astenersi dal compiere ulteriori atti investigativi²⁹⁵. Troppo processuale .

Come precedentemente esposto, la proposta opta per un'armonizzazione minima delle regole procedurali; tuttavia, l'abbandono del concetto di “area giuridica unica” ha inciso negativamente sotto questo punto di vista, specialmente per quanto riguarda le misure investigative: l'art. 26 prevede una corposa lista di misure a disposizione del nuovo organo inquirente, comprendenti attività classiche, quali le ispezioni o i sequestri, e altre più innovative, come il monitoraggio dei conti bancari. In questo caso l'armonizzazione si estrinseca nell'obbligo per gli Stati membri,

relativa a questo settore²⁹⁶. La disposizione originaria operava però una distinzione fra le stesse, a seconda del grado di intrusività, subordinando in particolare le misure dalla lettera *a* a *j* ad autorizzazione giudiziale, in quanto tali attività incidono sui diritti fondamentali, indipendentemente da come ognuna di tali misure fosse disciplinata dai singoli Stati per i reati esulanti dalla competenza dell'EPPO. La distinzione è stata eliminata durante i lavori del Consiglio, e il nuovo par. 3 dell'art. 26 si limita a stabilire che tali strumenti possono applicati sulla base dei presupposti della legislazione interna, senza alcun riferimento all'autorizzazione del giudice²⁹⁷.

Il progetto del Consiglio introduce poi una disposizione relativa alle indagini transnazionali, l'art. 26a. In particolare la disposizione stabilisce che quando una misura investigativa deve essere intrapresa in uno Stato membro diverso da quello in cui opera il Delegato (detto "richiedente"), quest'ultimo deve richiedere assistenza al Procuratore Delegato (detto "assistente") dello Stato membro nel quale la misura deve essere eseguita. Precisando la regola della lex fori, infine, il secondo paragrafo dell'art. 26a dispone che i presupposti per l'adozione delle misure richieste siano regolati dalle disposizioni previste nel regolamento istitutivo della Procura europea e da quelle contenute nel diritto nazionale del Delegato richiedente; per l'esecuzione, invece, si applicherà il diritto nazionale dello Stato membro "assistente".(su indagini forse meglio sostituire cap. Costituz)

Il progetto di modifica ha il merito di risolvere i dubbi interpretativi dovuti alla richiesta di autorizzazione giudiziale, nel caso di indagini condotte in più Stati membri. In tal senso, si poneva il dubbio se il

²⁹³ Cfr. ALLEGREZZA, *Verso una procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani*, op. cit. p. 7.

pubblico ministero europeo dovesse munirsi di tante autorizzazioni quanti fossero gli Stati membri nel quale svolgere l'attività investigativa, oppure se fosse sufficiente una sola autorizzazione per poter richiedere le misure all'estero. La questione si poneva con riferimento all'art. 26, par. 4 del testo precedente, che nella versione originale inglese utilizza l'espressione “*where they are to be carried out*”. Si prospettavano in tal senso varie soluzioni: la necessità di una sola autorizzazione giudiziaria, facendo leva sull'interpretazione “*legge dello Stato in cui si svolge l'indagine; la necessità di un'autorizzazione per ogni Stato membro, secondo l'interpretazione, più fedele alla traduzione italiana, basata sul concetto di “luogo dove i singoli atti devono essere eseguiti”, e facendo leva sul concetto di area giudiziaria unica, permette l'autorizzazione attraverso l'associazione del fascicolo del Delegato richiedente a quello dell'assistente, in virtù dell'appartenenza al medesimo ufficio giudiziario*”²⁹⁸.

Il nuovo art. 26 ^a²⁹⁹, par. 3 del progetto di modifica adotta una soluzione diversa: caduto il concetto di area giuridica unica, stabilisce che il Delegato richiedente deve ottenere l'autorizzazione giudiziale, qualora essa sia prevista dal Regolamento o dalla legge dello Stato membro dove opera il Delegato stesso. Al par. 5, si precisa che, qualora sia la legge dello Stato membro del Delegato “assistente” a prevedere un'autorizzazione giudiziaria per l'adozione della misura investigativa richiesta, il Delegato “assistente” deve ottenere tale autorizzazione. Risulta pertanto l'insufficiente l'autorizzazione del giudice fornita dall'autorità dello Stato membro .

294 Sul tema, V. VENEGONI, *Considerazioni sulla normativa applicabile alle misure investigative intraprese dal pubblico ministero europeo nella Proposta di Regolamento COM (2013) 534*. p. 11, in *Diritto penale contemporaneo*, 20 novembre 2013. (Estendi su tesi 5 file, capitol 3 parafraso 7)

5. Le prove (provvisorio)

l'art. 30 della proposta³⁰² rinvia al diritto nazionale per l'ammissibilità delle prove raccolte dal Procuratore europeo, affermando: *“Ove l'organo giurisdizionale di merito ritenga che l'ammissione delle prove presentate dalla Procura europea non pregiudica l'imparzialità del giudice, il diritto di difesa o gli altri diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, ammette tali prove al processo senza necessità di convalida o altra operazione giuridica analoga, anche se il diritto dello Stato membro in cui ha sede l'organo giurisdizionale prevede norme diverse per la raccolta e l'ammissibilità delle prove”*. Il secondo paragrafo richiama il principio del libero convincimento: *“L'ammissione al processo delle prove provenienti dalla Procura europea non pregiudica la competenza degli organi giurisdizionali nazionali a valutarle liberamente”*. (virgolette tra note)

Si abbandona dunque il modello di “prova europea” teorizzato nel Corpus Juris. Il regolamento mira ad agevolare la libera circolazione delle prove all'interno dell'area EPPO. Il tema non è nuovo: nel tentativo di superare i tradizionali strumenti dell'assistenza giudiziaria, il legislatore europeo ha adottato vari strumenti, in tema di ricerca e acquisizione della prova, basati sul principio del mutuo riconoscimento. In tale ambito si inserisce la decisione quadro 2008/978/GAI, relativa al *“mandato europeo di ricerca delle prove*

²⁹⁵ La disposizione non ha subito rilevanti modifiche da parte del Consiglio, salvo la sostituzione dell'espresso riferimento agli art. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali con la più generica espressione “diritti sanciti dalla Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea”

diretto all'acquisizione di oggetti, documenti, e dati da utilizzare nei procedimenti penali” (MERP)³⁰³, il cui ambito di operatività è limitato alle prove precostituite o pre-acquisite³⁰⁴. Il m.e.r.p. consisteva in una decisione giudiziaria emessa dall'autorità competente di uno Stato membro (“di emissione”), per acquisire oggetti e dati da un altro Stato membro, (“di esecuzione”). Tale strumento presentava alcuni inconvenienti per la mancata previsione di un raccordo con la disciplina rogatoria³⁰⁵. Inoltre, data l'eventualità di dover introdurre materiale probatorio acquisito secondo i criteri confliggenti con le regole di ammissibilità vigenti nell'altro Stato membro, vi era il rischio che le prove fossero inutilizzabili nel processo penale³⁰⁶.

Su queste indicazioni, il Parlamento e il Consiglio hanno adottato la direttiva³⁰⁸, sull'ordine europeo di indagine penale (OEI). Questa adotta come unico strumento per la raccolta delle prove una decisione giudiziaria, emessa o convalidata da un'autorità competente di uno Stato membro, affinché siano compiuti uno o più atti di indagine specifici in un altro, ovvero lo Stato d'esecuzione³⁰⁹. Il nuovo strumento ha un ambito applicativo più ampio rispetto al m.e.r.p., potendo essere utilizzato anche per commissionare l'assunzione di fonti

296 Oltre al m.e.r.p., si segnala la decisione quadro 2003/577/GAI, relativa

all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio.

297 Cfr. CAMPILONGO, *op. cit. loc.*

298 Cfr. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, 2011, Utet, Torino, p. 188.

299 Direttiva 2014/14/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'ordine europeo di indagine del 3 aprile 2014, In G.U.U.E., L. 130/1, 1/5/2014.

scientifici, i risultati delle intercettazioni, i tabulati telefonici e telematici, ossia le attività investigative ed istruttorie normalmente esperite attraverso gli strumenti dell'assistenza giudiziaria su base rogatoriale³¹⁰ - fatta eccezione per l'acquisizione delle prove nell'ambito delle squadre investigative comuni.

L'esecuzione dell'OEI non dovrebbe essere rifiutata che per i motivi di cui all'art. 11 della direttiva. Tuttavia, per via delle differenti legislazioni circa gli atti di indagine, che implicano l'acquisizione di prove in tempo reale, continuo e per un tempo determinato, la direttiva concede all'autorità di esecuzione una certa flessibilità. Pertanto, lo Stato richiesto potrebbe rifiutare l'esecuzione nel caso in cui il compimento di tali atti non sia ammesso dal sistema interno in un caso simile³¹¹.

È chiaro, dunque, che affinché il principio del mutuo riconoscimento possa determinare un'effettiva circolazione delle prove, debba essere accompagnato da una preventiva opera di armonizzazione. Tale obiettivo è indicato all'art. 82 TFUE, che prevede la possibilità di adottare direttive volte a stabilire norme minime in ambito processuale. Analoga finalità è stabilita espressamente anche per la Procura europea, come ricavabile dall'art. 86 TFUE. Tuttavia, anche l'art. 30 della proposta di regolamento non pare prendere in considerazione le

300 Cfr. CAMALDO, *La Direttiva sull'Ordine Europeo di Indagine penale (OEI): un congegno di acquisizione della prova dotato di molteplici potenzialità, ma non di facile attuazione*, in, *Diritto penale contemporaneo*, 27 maggio 2014. Tra tutte salva solo da 285 a 294. Resto si può tralasciare per ricerca,

301 CAMPILONGO, *La circolazione della prova*, *op. cit.*, *loc.*

302 CAMPILONGO, *op. cit.*, p. 715. (già letto inutile)

implicazioni legate alle differenze fra i sistemi nazionali: secondo la norma in esame, una volta formata, la prova può circolare liberamente, senza che sia necessaria una convalida o altra operazione giuridica analoga, anche se la legge prevede un vaglio più rigoroso. L'unica verifica che l'autorità giurisdizionale è tenuta a svolgere riguarda l'equità del procedimento nel suo complesso, il rispetto del diritto di difesa e delle altre garanzie contenute nella Carta di Nizza³¹².

Tale meccanismo può essere difficilmente accettato da Paesi come l'Italia, dove il sistema è caratterizzato dalla separazione tra le fasi e la tendenziale inutilizzabilità probatoria degli atti di indagine³¹³. Per quanto riguarda il nostro ordinamento, l'art. 111 Cost., relativo al principio della formazione della prova in contraddittorio, prevede tre eccezioni, e segnatamente: il consenso dell'imputato, l'irripetibilità della prova e la natura illecita di quest'ultima. Nonostante la compatibilità del principio del mutuo riconoscimento con gli artt. 10, 11 e 117 Cost., si pongono dei dubbi circa l'art. 111 Cost³¹⁴. (fondamentale).

Viceversa, un tale approccio favorisce, nel lungo periodo, i sistemi più flessibili, meno formali nel disciplinare alcuni momenti processuali. Probabilmente nel lungo periodo, il principio in esame potrà produrre risultati *“utili ai fini di una progressiva osmosi fra i diversi ordinamenti”*³¹⁵. I giudici, infatti, chiamati a riconoscere l'atto esogeno, e al tempo stesso, vincolati all'obbligo di interpretazione conforme, elaborato dalla Corte di Giustizia nel caso *Pupino*^{316(da)}, si troveranno a dirimere i punti di contrasto che il legislatore comunitario non può e non vuole risolvere³¹⁷, *“attraverso un'interpretazione flessibile della*

303 314 Cfr. SQUILLACI, *op. cit.*, p. 14. (Recuperare testo per par 1 cap 2)

315 Cit. ALLEGREZZA, *L'armonizzazione della prova.. op .Non interessante (non è adatto a tema sostanziale)*

316 Corte di Giustizia, CE, causa C-105/03, 16 giugno 2005. Estendi in paragrafo 4 cap 2 tesi/5 file.

norma, che la renda adattabile ai vari sistemi processuali cui si dirige, dovendosi sfuggire alla tentazione di parametrare al significato di nozioni ed espressioni evocative di precisi istituti dell'ordinamento interno di dettati normativi concepiti dal legislatore italiano ai fini di una loro proiezione interstatuale³¹⁸".

Di certo, il progetto di modifica del Consiglio, con l'applicazione della *lex loci* cerca di risolvere il problema. Infatti, l'art. 5, stabilisce l'applicazione del diritto dello "Stato membro in cui ha sede il Procuratore Delegato incaricato di svolgere l'indagine". In questo modo, la prova sarà raccolta secondo la legge dello Stato membro del Procuratore Delegato richiedente.

Tuttavia, gli inconvenienti potrebbero ripresentarsi nel caso in cui, alla luce dell'esito delle investigazioni e in base ai criteri di cui all'art. 27, si decida di celebrare il giudizio in uno Stato membro diverso dal quale il Procuratore Delegato ha sede, o addirittura nei casi più complessi, nei quali la Camera Permanente può assegnare il caso a più Procuratori Delegati (ipotesi non improbabile, nella logica dell'EPPO). In quest'ultimo caso le prove saranno formate secondo più leggi nazionali diverse (a seconda di quanti sono i Procuratori Delegati), e aumenta di conseguenza il rischio di incompatibilità con l'ordinamento nel quale si svolgerà il processo.

6. Archiviazione e transazione ?

Quando il Procuratore Delegato ritiene concluse le indagini, secondo quanto previsto dal nuovo art. 27 del progetto del Consiglio, prima di prendere una decisione circa l'esercizio dell'azione penale, presenta al

317 Sez. un., sent. 30 gennaio 2007 -5 febbraio 2007, n. 4614, Ramoci, cit.

Procuratore Europeo e alla Camera Permanente una sintesi sull'attività svolta nel corso del procedimento, una bozza dell'imputazione e l'elenco delle prove³¹⁹. La bozza dell'imputazione evoca l'addebito provvisorio, termine utilizzato da dottrina e giurisprudenza per definire il contenuto dell'ipotesi di accusa prima di esercitare formalmente l'azione penale, e che nella Relazione del codice è definita imputazione preliminare³²⁰, *(evitare di parlare proprio di lati specifici e processuali)* Nel sistema delineato nella proposta del 2013, l'art. 28 indicava una serie di ipotesi problematiche di archiviazione. Risaltavano in particolare la previsione del "reato minore" ai sensi dell'emananda direttiva PIF e l'archiviazione "facoltativa", per "mancanza di prove pertinenti". In tutti i casi all'art. 28, la possibilità per gli Stati membri di perseguire i reati archiviati dal Procuratore europeo risultava preclusa in virtù del principio del *ne bis in idem* e ciò trovava conferma nel par. 3, secondo cui il Procuratore europeo poteva rinviare i casi archiviati alle autorità amministrative o giudiziarie nazionali e all'Olaf ai soli "fini del recupero, seguito amministrativo o altro tipo di monitoraggio"³²¹". (da qui a fine capitolo nulla) .Il mancato riferimento al controllo giurisdizionale, inoltre, aveva fatto sì che alcuni autori avessero ravvisato l'opportunità della pretesa punitiva³²², confermata anche dall'espressa esclusione del

318 Secondo quanto previsto dal precedente testo dell'art. 27, era il Procuratore Capo ad effettuare tale valutazione.

319 Cfr. RUGGIERI, *Spigolature "multilinguiste" nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (note minime sull'obbligatorietà dell'azione penale nella proposta di istituzione del pubblico ministero europeo)*, in *Cass. Pen.*, n° 2, 2015, p. 797.

320 CAIANIELLO, tuttavia, sottolineava come l'azione penale in questi casi non risultasse totalmente preclusa, anche in mancanza di una specifica devoluzione, qualora si fossero ravvisati gli estremi di una *notizia criminis* meritevole di essere coltivata ed eventualmente perseguita all'esito delle indagini, in CAIANIELLO, *Sull'istituzione del pubblico ministero europeo*, in *Rivista di diritto processuale*, 2013, p. 1454. (da prendere in biblio e leggere)

321 Fra questi, Caianiello, Recchione, Squillaci. Recchione in particolare sosteneva che il controllo giurisdizionale fosse ricavabile a contrario dall'art. 29, che escludeva esplicitamente il controllo del giudice per la transazione. (*op. cit.*, p. 14). Secondo Squillaci, invece, tale interpretazione era esclusa proprio perché il

controllo giurisdizionale nel caso della transazione, o compromesso, di cui al successivo art. 29. Anche questa disposizione presentava notevoli criticità, poiché avrebbe lasciato al Procuratore europeo un apprezzabile margine di discrezionalità nel decidere come e quando effettuare un accordo con l'indagato, essendo vincolata solo all'interesse "a una buona amministrazione della giustizia".

Passando ai casi di reati minori secondo la direttiva perseguire questi tipi di reati, qualora la legge dello Stato lo consenta³²⁶, sempre tuttavia nel rispetto del *ne bis in idem*³²⁷.

- Sono dunque tante ancora le incognite a cominciare da quale debba essere il contenuto degli interessi finanziari dell'Unione passando per le questioni afferenti la possibilità di far rientrare nella competenza della Procura europea Anche fatti di criminalità grave aventi una dimensione transnazionale Fine complessi rapporti con gli altri organismi dell'Unione euro giusto OLAF Europol Frontex Si tratta in ogni caso di una gran bella sfida di cui non debbono essere tenute nascoste le insidie Ma anche con forti potenzialità che vanno al di là dell'idea originaria espressa sul finire degli anni Novanta una sfida che si inserisce in un nuovo sistema istituzionale e di riparto delle competenze tra Stati e Unione. In un sistema interrotti lamentare che non vede più il diritto comunitario che si aggiunge a quello interno Ma un diritto interno che si aggiunge a quello comunitario in quanto compatibile.

Fino a qui spunti Da valutare se elaborare all'inizio o fine o inizio del secondo capitolo solo questa piccola parte sicuro nella tesi mia

definitiva in file tesi 6 su comp .Chiedere anche per Qualche appunto utile per integrar tesi definitiva con consegna 6 maggio 16 c'è. Ricontrollando il selezionato in giallo e il corsivo solo . Il resto da cancellare perché non utile più per ricerca.

Tutto da elaborare in tesi mia6-7 e decidendo utilizzo introd, conclu.

Inizio o conclusione del lavoro con la proposta finale per una procura compatibile con la tutela dei diritti in europa e rispetto dei princip costituzionali: Con la proposta di regolamento relativa alla creazione e alla disciplina di un procuratore europeo antifrode, comunemente chiamato con il termine poco elegante "EPPO" (European public prosecutor office) addetto a compiere indagini penali per reati che riguardano gli interessi finanziari della Unione Europea, ci troviamo di fronte ad una forte evoluzione del diritto penale europea .

Il tema è centrale soprattutto per gli sviluppi che potrà avere nella organizzazione della giustizia in Italia e in particolar modo nei meccanismi di gestione e di governo del PM europeo.

Dopo decenni di progetti e azioni politiche l'Unione Europea sarà dotata di una autorità giudiziaria requirente centrale direttamente operativa.

Come è noto l'idea di un “diritto penale europeo” si fa strada formalmente con il trattato di Amsterdam e quindi con la creazione del pilastro “sicurezza e giustizia” in un momento in cui la dimensione aperta dei nostri stati e il moltiplicarsi di reati transnazionali aveva fatto emergere l'inadeguatezza dei nostri sistemi repressivi. Nasce quindi l'idea di uno spazio europeo di giustizia.

Tale breccia aperta negli ordinamenti nazionali, per garantire una efficacia piena delle norme del diritto europeo, fu solo in parte un successo.

Fin dai primi momenti numerose furono le difficoltà ad integrare i diversi sistemi giuridici, diffidenti e con peculiarità nazionali.

La materia penale non era oggetto di intervento diretto dell'Unione, il

Terzo pilastro, come è noto, si occupava soltanto di cooperazione penale con il limitato obiettivo di favorire l'efficace integrazione tra gli ordinamenti e adozione di atti normativi finalizzati all'armonizzazione tra i diversi sistemi come accaduto per il mandato d'arresto europeo.

Con il trattato di Lisbona il quadro di originaria chiusura della legislazione europea nei confronti del diritto penale muta sensibilmente. Da molti si sostiene che avviene, almeno sulla carta, una vera e propria rivoluzione.

Il Trattato prevede la possibilità di adottare direttive vincolanti per gli ordinamenti nazionali contenenti norme minime per reati di particolare rilievo e dimensione transnazionale.

Si prevede inoltre, per gli stati membri anche la necessità di adottare sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive per le persone fisiche con indicazione di soglie minime e massime di punibilità, termini prescrizionali comuni, responsabilità delle persone giuridiche.

Si è quindi passati dal profilo processuale a quello sostanziale, dalla cooperazione tra ordinamenti alla integrazione ed infine al procuratore europeo.

In questo percorso ha rivestito un ruolo fondamentale il dialogo tra le Corti nazionali e la Corte di Giustizia che sarà approfondito anche in riferimento a recenti sentenze.

Mi concentrerò in particolar modo sulle problematiche legate all'istituzione di una Procura Europea.

L'articolo 86 del Trattato di Lisbona affida al Procuratore Europeo il compito di combattere i reati che "ledono gli interessi finanziari dell'Unione", in tale settore il PM individua, persegue e rinvia a giudizio gli imputati ed esercita l'azione penale di fronte all'autorità giudiziaria.

Tale sembra un decisivo passo avanti verso la creazione di un diritto penale europeo, accompagnato dalla revisione dei poteri di Euro-Just e dalla possibilità di dar vita ad una forma di ambiziosa giustizia federale.

Come detto il dibattito dottrinale attorno alla sua creazione è risalente nel tempo e i profili critici sono davvero numerosi stante l'attuale frammentazione del sistema europeo di diritto penale sono numerose.

Basti qui fare un rapido riferimento ai problemi derivanti da una probabile erosione del principio di legalità, ma anche le implicazioni che riguardano la struttura dell'organo e ciò che concerne i suoi rapporti con le procure nazionali ed i rapporti tra le procure dei diversi Stati. Problemi di formazione ed utilizzabilità delle prove raccolte; del foro competente e della legge processuale applicabile alle prove.

Naturalmente si cercheranno di approfondire principalmente le questioni di compatibilità con i nostri principi costituzionali tenuto conto che l'istituzione di una procura centralizzata a livello europeo gerarchicamente sovraordinata ai procuratori nazionali potrebbe interferire con le garanzie d'indipendenza del Pubblico ministero e con il principio di obbligatorietà dell'azione penale non riconosciuto in tutti gli stati europei in modo assoluto.

Dibattuto è anche la definizione di ciò che debba essere inteso come “questioni finanziarie dell'Unione” con ciò che comporterebbe una violazione del principio di tassatività e determinatezza della fattispecie penale.

Il primo tentativo di costruirlo è formalmente contenuto in un parere della Commissione del 2001 che consigliava di incrementare le disposizioni relative alla tutela degli interessi finanziari della UE contro le frodi (molto bene).

La proposta non fu accolta dalla CIG di Nizza. che scelse la strada della istituzionalizzazione di EUROJUST.

Il progetto di un Procuratore europeo, come detto, approda nell'articolo 86 del Trattato che però non lo istituisce, ma pone solo la base giuridica per la sua istituzione .

All'attuale livello d'integrazione dello spazio giudiziario europeo, la Procura europea ha trovato terreno fertile per confluire in una proposta

di regolamento formulata sotto l'egida della Presidenza greca. In questo primo elaborato il legislatore si è occupato principalmente della struttura dell'organo e della competenza concorrente tra la Procura europea e quelle nazionali. Successivamente, la Presidenza italiana ha predisposto un nuovo testo, focalizzato questa volta sui poteri investigativi, sul momento conclusivo delle indagini, sull'ammissibilità delle prove e sul controllo giurisdizionale sugli atti della Procura.

A fronte delle suddette modifiche apportate alla proposta della Commissione, il Consiglio ha presentato ufficialmente il nuovo testo dei primi 37 articoli.

L'ultimo testo ad oggi elaborato è quello della Presidenza lettone.

I dubbi sono ancora molti, ma il cammino verso la sua approvazione sembra inarrestabile.

Oggetto del presente lavoro è quindi l'origine e lo sviluppo di un diritto penale europeo tramite la creazione di una Procura europea: il primo capitolo riassume le tappe principali del processo d'integrazione dell'Unione, attraverso una panoramica dell'evoluzione della cooperazione giudiziaria e dal punto di vista dell'armonizzazione, dei primi strumenti volti a contrastare le frodi a danno del bilancio dell'Unione.

Il capitolo successivo è dedicato all'analisi del Corpus Juris: dal primo progetto di codificazione a livello europeo scaturisce il dibattito sul pubblico ministero europeo, trasposto nel Libro Verde della Commissione "sulla tutela degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura europea". Bisogna tuttavia attendere il 2004, affinché sia prevista un'apposita base giuridica per la sua attuazione.

Infine, il terzo ed ultimo capitolo tratta della proposta di regolamento COM(2013) 534 istitutiva della Procura europea, tenendo conto delle recenti modifiche apportate dal Consiglio dell'Unione europea sotto la Presidenza italiana e lettone.

Dalle ultime proposte elaborate (soprattutto da quello del Consiglio) emerge la tendenza un modello di Procura più orientato alla cooperazione e al coordinamento, piuttosto che un soggetto in grado di esercitare veri e propri poteri investigativi

Allo stato fluido della materia, è difficile pronosticare se e quando comincerà ad agire il pubblico ministero europeo: ciò che rileva è che il suo raggio d'azione potrebbe estendersi ad ulteriori reati caratterizzati da un particolare allarme sociale, erigendosi a protettore dei cittadini europei, non più soltanto in veste di contribuenti, ma anche da ogni crimine che possa minacciare in modo grave la stabilità e la sicurezza dell'Unione. In vista di un potere tanto esteso, è pertanto dovere dell'Europa procedere all'istituzione di un inquirente imparziale, rispettoso dei principi del giusto processo e dei diritti fondamentali della persona.

Ciò che è certo è che l'esigenza di costituire l'EPPO nasce dalla constatazione che i reati che ledono gli interessi economici dell'Unione non sono avvertiti né trattati come prioritari dalle autorità giudiziarie nazionali. Si è quindi aperta una nuova fase dei rapporti tra diritto nazionale e l'Unione Europea, per alcuni versi uno strappo rispetto al sistema precedente che potrebbe condurci ad una vera giustizia penale federale tenuto conto che e' prevista, inoltre, la possibilità di estendere tali competenze anche ad altri reati da individuarsi in futuro.

Bibliografia utile per approfondimenti

- ALLEGREZZA *Verso una Procura Europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 31 ottobre 2013.
- ALLEGREZZA, *L'armonizzazione della prova europea alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Cass. Pen.* 2008, p. 32 ss. *biblio non definitiv*
- ALLEGREZZA, *L'armonizzazione della prova europea alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Cass. Pen.*, 2008, Allegrezza, p. 3882 ss.
- AMALFITANO, *Mandato d'arresto europeo: reciproco riconoscimento vs. diritti fondamentali? Note a margine delle sentenze Radu e Melloni della Corte di Giustizia*, in *Dir. Pen. Cont.*, 4 luglio 2013.
- APRILE, *Diritto processuale europeo ed internazionale*. Cedam, Padova, 2007. *Edizione nuova da ricercare per inserire pagine su note*
- BARGIS, NOSENGO, *Corpus Juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale*, 2003, Giuffrè, Milano (*acquist*)
- BRICOLA, *Alcune osservazioni in materia di tutela penale degli interessi della Comunità europee*, in *Scritti di Diritto penale*, Vol II, Tomo 1, Milano, 1997. *Su bricola c'è altro alla Camera deputati*

- Busetto, *Un accusatore dai molti poteri*, in Picotti, *Il Corpus Juris 2000..* (no)
- Cagnola, *Investigazioni della difesa: la prospettiva dell'istituzione*
- Camaldo, *La nuova fisionomia della Procura europea all'esito della Presidenza italiana del Consiglio Europeo*, in *Cass. Pen. n°2, 2015. Cercare in biblioteca Cassazione.*
- Candi, *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del Pubblico Ministero Europeo nella proposta di Regolamento della Commissione Europea del 17 luglio 2013*, in *Diritto penale contemporaneo*, 30 gennaio 2014, p. 3.
- Comi, *Interessi finanziari UE, Procura europea, difesa: nessun passo indietro sul piano delle garanzie*, in *Archivio penale*, n°2, 2013, p.11
- Csúri, *The Changing Structure of Actors Involved in the Protection of Eu Financies*, in *Eucrim*, n°2, 2012, p. 79.

- DE AMICIS, *All'incrocio tra diritti fondamentali, mandato d'arresto europeo e decisioni contumaciali: la Corte di Giustizia e il caso Melloni*, in *Dir. Pen. Cont.*, 7 giugno 2013.
- DE LEO, *Da Eurojust al pubblico ministero europeo*, in *Cass. Pen.*, 2003, p. 1433.
- DE LEO, *Dopo la Convenzione. Procura Europea, Eurojust e dintorni*, in *Questione Giustizia*, 2003, n°5, p. 1044.
- DELMAS- MARTY, *Il Corpus Juris delle norme penali per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, in *Questione giustizia*, 2000, p. 166. (questo da inserire in tesi 5 insieme a altri spunti utili)
- DELMAS-MARTY, *Necessità, legittimità e fattibilità del Corpus Juris*, in GRASSO, SICURELLA, *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano, 2003. Da recuperare.
- DI FEDERICO, *Obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza del pubblico ministero*, in *Giurisprudenza italiana*, n°1, (no)

- GRASSO, *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità Europea tra prevenzione e repressione*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 25. (più interessante ancora è secondo capitolo manual)
- GRASSO, *Prospettive di uno “Spazio giudiziario europeo*, in *Indice Penale*, 1996.
- GRASSO, SICURELLA, *Per un rilancio del progetto europeo. Esigenze di tutela degli interessi comunitari e nuove strategie di integrazione penale*. Giuffrè, Milano, 2008 .
- GRASSO, *Verso uno spazio giudiziario europeo. Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari*
- 2014.
- KOSTORIS, *Pubblico Ministero Europeo e indagini “nazionalizzate”*, in *Cass. Pen.*, 2013
- LANZI, RUGGIERI, CAMALDO, *Il difensore e il pubblico ministero*
- DOMINIONI, CORSO, GAITO, SPANGHER, DEAN GARUTI, MAZZA, *Procedura penale*, Torino, 2010. (Recuperare e estendere nota).
- FEROLA, *Cooperazione giudiziaria e lotta alla corruzione*, 2000.

- LOMBARDO, *L'istituzione del procuratore europeo: problemi e prospettive*, in *Cass. Pen.*, 2003, p. 690 ss. (utile da 521 a 630)
- MEZZETTI, *Quale giustizia per l'Europa? Il Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di un pubblico ministero europeo*, in *Cass. Pen.* 2002.
- MONAR, *Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation*, in *Europ. Law Rev.* 1998, p. 320. (Chiedere se fare capitolo in inglese)
- MONETTI, *Il Pubblico Ministero Europeo*, in *Questione Giustizia*, n°1, 2003, p. 190.
- MONETTI, *La proposta di direttiva per la creazione dell'ufficio del pubblico ministero europeo*, in *Questione giustizia*, p.217.
- MONICI, *Botta e risposta sulla Procura europea tra il Sottosegretario della Giustizia e l'Unione delle Camere Penali. Resta ancora lontana la sua realizzazione?*, in <http://www.eurojus.it/>. (link sempre evitare)
- PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, 2011, Utet, Torino.
- PATRONE, *La dimensione costituzionale del diritto penale dell'Ue dopo il Trattato di Lisbona*, in *Diritto penale contemporaneo* 12 novembre 2013.
- PEDRAZZI, *Il ravvicinamento delle legislazioni penali nell'ambito della Comunità economica europea (1968)*, in *Diritto penale*, vol I-

- PEPINO, *Il Pm tra indipendenza e controllo*, in *Questione Giustizia*, 1985, p. 590.
- PERILLO, *Notarelle sparse sulla teoria del contro-limiti, sul Procuratore europeo, sulla Carta dei diritti fondamentali e sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e sullo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, p. 76, in <http://www.europeanrights.eu/>.
- PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*. Giuffrè, Milano, 2002. (*Interessante ma molto processuale e poco sostanziale*)
- PICOTTI, *Il Corpus Juris 2000. Nuova formulazione e prospettive di attuazione*, Cedam, Padova, 2004.
- ROSSI, VANNINI, *La collaborazione giudiziaria ed il Corpus Juris elaborato dalla Commissione Europea; off-shore extra- Ue e strumenti per la tutela delle risorse comunitarie*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1997, p. 1293.
- RUGGIERI, *Il giudice delle libertà*, in LANZI, RUGGIERI, CAMALDO, *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, p.128.
- RUGGIERI, *Il pubblico ministero europeo: uno sconosciuto tra di noi*, in *Dir. Pen. Proc.* 2013. (*non trovato libreria, cercare amazon*)
- RUGGIERI, *L'impatto culturale e giuridico del Pubblico Ministero europeo (EPPO): l'ottica del sistema italiano*, in www.europeanrights.eu.
- RUGGIERI, *La giustizia penale nella Convenzione. La tutela degli interessi finanziari e dell'ambiente nell'Unione Europea*, Giuffrè,

Milano, 2003. p. 207.

E sicurezza e giustizia (note minime sull'obbligatorietà dell'azione penale nella proposta di istituzione del pubblico ministero europeo, in Cass. Pen., n° 2, 2015, p. 797.

- SICURELLA: *Diritto penale e competenze dell'Unione Europea. in Cass. Pen., n° 5, 2014, 'p. 1835.*
- TRAVERSA, *La proposta di regolamento Ue avente ad oggetto l'istituzione della Procura europea, nel contesto dei principi costituzionali dell'Unione europea, in Diritto comunitario e degli scambi internazionali, n°1-2, 2014.*
- VENEGONI, *Considerazioni sulla normativa applicabile alle misure investigative intraprese dal Pubblico Ministero Europeo nella proposta di Regolamento COM (2013) 534, in Diritto penale contemporaneo, 12 novembre 2103 (interessante anche pubblicazioni su dir penale contemporaneo sito su sentenza taricco, con editorial vig)*

