

CULTURA PENALE E SPIRITO EUROPEO

LORENZO SALAZAR

Habemus EPPO! **La lunga marcia della Procura europea**

Il 12 ottobre 2017, dopo una gestazione durata oltre 20 anni, il Consiglio dei Ministri della giustizia dell'Unione ha finalmente adottato, attraverso una procedura di cooperazione rafforzata che vede la partecipazione di 20 Stati membri, il regolamento sull'istituzione di una Procura europea (EPPO) che avrà sede in Lussemburgo e competenza ad indagare e perseguire, dinanzi alle giurisdizioni nazionali degli Stati partecipanti, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. L'EPPO avvierà concretamente le sue attività non prima di tre anni a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento. Lo scritto presenta il lungo cammino che ha condotto alla creazione del nuovo organo dell'Unione, dalla sua prima concezione sino alle più recenti tappe di negoziato. In particolare viene presentata la progressiva mutazione genetica dell'iniziativa, caratterizzata dallo spostamento verso la dimensione nazionale ("national link") dell'effettivo centro decisionale. All'iniziale modello della Commissione europea, di tipo verticistico, articolato su un agile livello centrale composto di soli 5 membri che avrebbero diretto le indagini condotte, a livello decentralizzato, dai procuratori europei delegati, è stata sostituita una struttura centrale di tipo collegiale, diretta dal Procuratore capo europeo e composta da un procuratore europeo per ogni Stato partecipante, ciascuno dei quali sovrintenderà di regola alle inchieste condotte nel suo rispettivo Stato di origine dai procuratori europei delegati costituenti il livello decentrato dell'organo. In chiusura, viene anche presentato il tema del possibile allargamento della competenza della Procura europea al fine di ricomprendervi anche i più gravi reati transnazionali tra cui, in particolare, il terrorismo.

"The long march of the EPPO"

On 12th October 2017, following a preparatory phase which lasted for more than two decades, the Ministers of Justice of the EU finally adopted, through a special procedure of enhanced cooperation among 20 Member States, the regulation establishing the European Public Prosecutor's Office (the EPPO) with the sit in Luxembourg. The new body shall be responsible for investigating, prosecuting and bringing to judgment the perpetrators of criminal offences affecting the financial interests of the Union to the national Courts of the participating States. The EPPO will start its operational activities three years (at least) after the entry into force of the regulation. The article illustrates the long process which has brought to the establishment of the new body of the Union, from its first conception till the most recent steps of the negotiations. In particular, it presents the genetic mutation of the initiative, characterized by a progressive shift towards the national dimension of the real decision-making centre (so called "national link"). The "vertical" model initially proposed by the European Commission, based on an agile central level of operation composed of only 5 members who had to direct the investigations conducted at national level by the European Delegated Prosecutors, was then replaced by a College, composed of a European Prosecutor for each participating State and chaired by the European Chief Prosecutor. The European Prosecutors shall supervise, at central level, the investigations and prosecutions conducted, at decentralized level, by the European Delegated Prosecutors in their respective States of origin. The increasingly likelihood of an expansion of the competences of the EPPO, in order to cover the most serious transnational crimes, in particular terrorism, is also presented in the conclusions.

SOMMARIO: 1. Primi vagiti: UCLAF, PIF e "Corpus Juris"; 2. Da Amsterdam a Nizza; 3. L'EPPO nell'art. 86 del Trattato di Lisbona; 4. L'originaria proposta della Commissione europea; 5. Il (difficile) cammino legislativo della proposta; 6. Lo strappo: il passaggio alla cooperazione rafforzata; 7. L'accordo finale; 8. La voce del Parlamento europeo; 9. Considerazioni conclusive (verso una Procura europea antiterrorismo...?)

1. Primi vagiti: UCLAF, PIF e “*Corpus Juris*”

Sin dalla istituzione delle Comunità europee (oggi Unione europea), il loro bilancio e le ingenti somme coinvolte nelle attività da esse condotte hanno costituito oggetto di appetiti indebiti e di attività illecite, finendo con il venire esposte a condotte fraudolente.

Proprio l'esigenza di apprestare adeguate forme di tutela per le finanze europee nei confronti delle frodi commesse ai loro danni e di introdurre una tutela armonizzata ed uniforme nei confronti delle stesse, così come delle condotte di corruzione ad esse collegate, costituì dunque, almeno a partire dalla metà degli anni '70, il punto di incontro e di raccordo tra il diritto penale e quello comunitario (oggi “eurounitario”), materie che per lungo tempo ancora continuarono invece ad essere considerate estranee l'una all'altra¹. Ed è infatti al lontano 1976 che rimonta la presentazione da parte della Commissione di due progetti di trattato diretti all'adozione di una regolamentazione comune sulla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità e sulla responsabilità e tutela in materia penale dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità che miravano, per la prima volta, a creare norme europee armonizzate in materia di frodi e di corruzione dei funzionari².

Dopo il fallimento di queste prime proposte - mai neppure discusse nel merito da parte del Consiglio - occorrerà attendere il 1988 per assistere all'istituzione, in seno al Segretariato generale della Commissione europea, di una “Unità di coordinamento per lotta antifrode”, l'UCLAF, che diverrà il precursore dell'odierno Ufficio europeo per la lotta antifrode, OLAF, creato solo nel 1999 con l'adozione del regolamento (CE) 1073/1999.

A breve distanza di tempo dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht sull'Unione europea, il 1° novembre 1993, e in un *humus* reso fecondo anche da alcune pronunzie della Corte di giustizia in materia sanzionatoria³, l'Unione iniziò finalmente a muoversi grazie anche alle nuove basi legali apprestate dal Trattato nel quadro del suo Titolo VI (il c.d. “terzo pilastro”), dedicato alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni⁴, che conferiva al

¹ SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario: la strana coppia*, in *Cass. pen.* 1992, 658; Id., *Diritto comunitario e diritto nazionale: (due) ulteriori passi in avanti*, in *Cass. pen.*, 1990, 574.

² In GUCE C 222, 22.9.1976, 2.

³ Corte giust. UE, 21 settembre 1989, 68/88, Commissione c/ Grecia, c.d. caso del “mais greco”, e Id., 13 luglio 1990, 2/88, Zwarteld.

⁴ In generale, SALAZAR, *Prospettive per una politica penale europea nel dopo Maastricht*, in

Consiglio la competenza ad adottare strumenti giuridici anche al fine di lottare contro “*la frode su scala internazionale*” (cfr. art. K. 1, n. 5). Sull’impulso politico offerto dalla risoluzione del Consiglio dei Ministri della Giustizia del 6 dicembre 1994⁵, poté così pervenirsi, in tempi relativamente rapidi, all’adozione della convenzione sulla protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee, del 26 luglio 1995⁶ (c.d. “Convenzione PIF”). Primo strumento giuridico dell’Unione europea volto ad introdurre obblighi in materia di ravvicinamento del diritto penale sostanziale, la convenzione è a tutt’oggi in vigore e soltanto a partire dal 6 luglio 2019 sarà sostituita (ma unicamente per i 26 Stati membri vincolati dal nuovo strumento) dalla nuova Direttiva (UE) 2017/1371, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale⁷ (di seguito la “Direttiva PIF”). La Convenzione appresta una definizione armonizzata di frode, tanto sul versante delle spese del bilancio comunitario quanto su quello delle entrate, vincolando inoltre gli Stati anche nella scelta delle sanzioni, in massima parte penali (salva la possibilità di prevedere sanzioni di natura diversa per le frodi inferiori a 4000 euro) ed introducendo altresì le necessarie disposizioni in materia di assistenza giudiziaria e di estradizione. Alla convenzione del 1995 si aggiunsero rapidamente un primo protocollo del 27 settembre 1996⁸ - che, realizzando l’originario disegno del 1976, introdusse l’obbligo per gli Stati di incriminare le condotte di corruzione attiva e passiva, coinvolgenti funzionari comunitari o funzionari di un qualsiasi Stato membro, suscettibili di portare pregiudizio agli interessi finanziari comunitari - e quindi un secondo protocollo, del 19 giugno 1997⁹, che obbliga invece ad incriminare il riciclaggio dei proventi di frodi o corruzione nonché a confiscare i proventi di tali delitti o di quello di riciclaggio. Quest’ultimo pose inoltre - e si trattò di una *première* nel sistema del diritto dell’Unione - l’obbligo di prevedere forme di responsabilità per le persone giuridiche implicate nelle descritte condotte criminose, accompagnate

Doc. giust., 1993, n. 3, 321; *Id.*, *La cooperazione giudiziaria in materia penale*, in *Giustizia e affari interni nell’UE: il “terzo pilastro del Trattato di Maastricht”*, Torino, 1996, 133; *Id.*, *Gli sviluppi nel campo della cooperazione giudiziaria nel quadro del terzo pilastro del Trattato sull’Unione europea*, in *Doc. giust.*, 1995; *Id.*, *La costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il Consiglio di Tampere*, in *Cass. pen.*, 2000, 1114.

⁵ In GUCE C 355, 14.12.1994, 2;

⁶ In GUCE C 316, 27.11.1995, 48

⁷ In GUUE L 198, 28.7.2017, 29.

⁸ In GUCE C 313, 23.10.1996, 1.

⁹ In GUCE C 221, 19.7.1997, 11.

da sanzioni di natura penale, civile od amministrativa che devono in ogni caso risultare, mutuando il linguaggio della già richiamata giurisprudenza “Mais greco”, “effettive, proporzionate e dissuasive”. Venne altresì per la prima volta introdotta una espressa base giuridica per la “cooperazione reciproca” tra gli Stati membri e la Commissione nel settore della lotta contro la frode, la corruzione attiva e passiva ed il riciclaggio di denaro, che ispirerà anche i redattori del successivo art. 280 del Trattato di Amsterdam (oggi art. 325 del Trattato di Lisbona). Un ulteriore protocollo sull’interpretazione pregiudiziale da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee, del 29 novembre 1996¹⁰, coronò infine il descritto quadro normativo.

Mentre venivano compiuti tali primi importanti passi, tanto sul piano della legislazione quanto su quello dell’organizzazione amministrativa della Commissione, proseguiva in parallelo la riflessione sul piano scientifico, tesa alla ricerca di nuovi e più efficaci strumenti di tutela delle finanze comunitarie, anche attraverso la conduzione di studi comparativi sui sistemi nazionali finanziati e pubblicati dalla Commissione¹¹.

¹⁰ In GUCE C 151, 20.5.1997. 1.

¹¹ V. ad es. *Comparative analysis of the reports by the Member States on the measures taken at national level to combat waste and the diversion of Community resources: Summary paper*, European Commission, 13.11.1995, COM(95)556; *Comparative study on the protection of the Community’s financial interests*, Bruxelles, 1992-1994; *Study on systems of administrative and criminal penalties in the Member States of the European Communities*, Bruxelles, 1994; *Séminaire sur la protection juridique des intérêts financiers de la communauté*, Bruxelles, 1994; *Out-of-court settlements in the European Union*, Bruxelles, 1995.

Sul tema, in generale, SALAZAR, *Riciclaggio dei capitali: direttiva comunitaria e legislazione italiana*, in *Foro it.*, 1991, IV, 462; ID., *Tutela penale nei confronti della frode comunitaria: “incontrollabile frenesia” del nostro legislatore od intervento necessario?*, in *Cass. Pen.*, 1994, 752; ID., *Riciclaggio di capitali e movimenti transfrontalieri di valuta: verso il tramonto della “canalizzazione” obbligatoria?*, *ivi*, 1995, 2013; ID., *Le modifiche della legislazione antiriciclaggio*, in *Docum. giust.*, 1996, n. 1, c. 59; ID., *Recenti sviluppi internazionali nella lotta alla corruzione (... e conseguenti obblighi di recepimento)*, in *Cass. pen.*, 1998, 1529; ID., *Strumenti più efficaci per reprimere la corruzione e le frodi comunitarie*, *ivi*, 2000, n. 34, 10; ID., *Profili penalistici dell’attuazione in Italia delle convenzioni anticorruzione dell’OCSE e dell’Unione europea*, in *Responsabilità d’impresa e strumenti internazionali anticorruzione, dalla Convenzione OCSE 1997 al Decreto n. 231/2001*, Milano, 2003, 137; ID., *Commento all’art. 280 del Trattato CE (Lotta contro la frode)*, in AA. VV., *Trattati dell’Unione europea e della Comunità europea*, a cura di A. Tizzano, Milano, 2004, 1255; ID., *La protection des interest financiers de l’UE: un grand avenir derrière elle...*, in *EU CRIM*, n. 3-4, 2008, 115; ID., *Cooperazione giudiziaria e lotte antifrode*, in *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione - l’esempio dei donfi strutturali*, Milano, 2010, ID., *Monitoring International Instruments against Corruption: Any Need for Better Coordination...?*, in *EU CRIM*, 2012, n. 1, 20; ID., *Contrasto alla corruzione e processi internazionali di mutua valutazione*, in *Cass. pen.*, 2012, 4270; ID., *Commento all’art. 325 TFUE (Lotta contro la frode)*, in AA. VV., *Trattati dell’Unione europea*, a cura di A. Tizzano, Milano, 2014, 2415.

Il più rilevante e conosciuto di tali studi fu il “*Corpus Juris*”, curato dalla Prof.ssa M. DELMAS-MARTY¹². Lo studio enucleò per la prima volta una serie di principi comuni agli Stati membri, in materia penale e penal-processuale, gettando le basi per un diritto penale europeo diretto al contrasto dei reati transnazionali contro gli interessi finanziari dell’Unione, da realizzarsi attraverso la creazione di un nucleo di norme penali, idonee a definire le fattispecie incriminatrici per tutto il territorio dell’Unione, nonché di un organo unitario di indagine.

Sulla base di tali principi si propose la fondazione di regole comuni dirette alla repressione della frode e che avrebbero dovuto accompagnare l’istituzione di un vero e proprio *Parquet Européen* (un “Pubblico ministero europeo”), termine che, per la prima volta, entrava così a fare ufficialmente parte del dibattito accademico, giuridico e politico.

L’innovativa proposta ricevette sin dal primo momento il sostegno entusiasta del Parlamento europeo, che solo allora cominciava a compiere i primi timidi passi su di un terreno (quello dalla giustizia e degli affari interni) che i Trattati di allora sottraevano ancora a qualsiasi sua sostanziale competenza diretta¹³; essa poté inoltre avvalersi della più generale atmosfera di favore verso il compimento di nuovi e sostanziali progressi in materia di cooperazione giudiziaria internazionale alimentata da documenti quali il c.d. «Appello di Ginevra» lanciato il 1° ottobre 1996 da un gruppo di 7 magistrati europei di Belgio, Italia, Francia, Spagna e Svizzera¹⁴.

2. Da Amsterdam a Nizza

L’ambizioso progetto rimaneva tuttavia ancora alla ricerca di una solida base giuridica all’interno dei Trattati, non reputandosi a tal fine sufficienti le disposizioni del già richiamato articolo “K” e neanche quella offerta dal nuovo art. 280 del Trattato di Amsterdam - entrato nel frattempo in vigore il 1° maggio 1999 - sostitutivo dell’art. 209A (introdotto dal Trattato di Maastricht) relativo

¹² DELMAS-MARTY, (*Corpus Juris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*, Paris, 1997, in Italia GRASSO, *Corpus juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea*, Milano, 1997 che conobbe una seconda versione con DELMAS-MARTY/VERVAELE, *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Intersentia, Utrecht, 2000; GRASSO - SICURELLA *Il Corpus juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano, 2003.

¹³ v. Risoluzione del 12.6.1997 sulla creazione di uno spazio giudiziario europeo per proteggere gli interessi finanziari dell’Unione nei confronti del crimine internazionale, in GUCE, C 200, 30.6.1997, 157.

¹⁴ <http://www.fabriquedesens.net/Appel-de-Geneve-par-7-magistrats>

alla lotta contro la frode ai danni delle finanze dell'Unione, le cui concrete potenzialità espansive anche sul terreno del diritto penale erano state da subito poste in seria discussione.

Fu per questo che, nel corso dei negoziati intergovernativi immediatamente riapertisi all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e che condussero all'adozione del successivo testo di Nizza, la Commissione formulò, quasi sul filo di lana degli stessi, la prima formale proposta diretta all'introduzione di un pubblico ministero europeo attraverso l'inserimento nel Trattato di un nuovo art. 280A, destinato comunque a trovare la sua collocazione al di fuori del Titolo VI, dedicato alla Giustizia ed agli Affari interni¹⁵. La proposta venne però prontamente ed inesorabilmente rigettata nel corso delle affannate fasi che condussero, nel dicembre 2000, alla conclusione del negoziato sulla nuova modifica dei Trattati.

Se la proposta di Nizza era probabilmente ancora troppo in anticipo sui tempi, risentendo senz'altro del forte clima intergovernativo che aveva caratterizzato i relativi negoziati, essa aveva tuttavia il merito di aprire un solco che venne prontamente approfondito e precisato nei suoi contorni da un "libro verde" della Commissione¹⁶ cui fece seguito un rapporto sulle reazioni suscitate dallo stesso¹⁷.

Una nuova proposta della Commissione confluì così nei lavori della "Convenzione europea sul futuro dell'Europa" presieduta da Valéry Giscard d'Estaing (per singolare coincidenza, il primo uomo politico a evocare, nell'ormai lontano dicembre 1977 da Presidente della Repubblica francese, l'immagine profetica di uno "Spazio giudiziario europeo"). I lavori della Convenzione condussero all'introduzione, all'art. III-175 del Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa¹⁸, di una disposizione recante in sé già tutti i caratteri che connoteranno la futura Procura: istituzione della stessa a partire da Eurojust ("*from Eurojust*"), adozione con voto all'unanimità del Consiglio previa semplice approvazione del Parlamento europeo, competenza a giudicare posta

¹⁵ *Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reforms - The criminal protection of the Community's financial interests: A European Prosecutor*, 29.9.2000, COM(2000) 608.

¹⁶ *Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea* COM(2001) 715 def. dell'11 dicembre 2001.

¹⁷ COM(2003) 128 def. del 19 marzo 2003.

¹⁸ Doc. CONV 850/03 del 18 luglio 1983.

in capo agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri senza procedere alla creazione di giurisdizioni *ad hoc*. La proposta recava con sé anche la nuova denominazione per l'organismo, *European Public Prosecutor Office* nella versione in lingua inglese (Procura europea in quella italiana), da cui deriverà il definitivo acronimo: EPPO.

La successiva Conferenza intergovernativa che avrebbe condotto alla adozione della Costituzione europea, solennemente sottoscritta a Roma il 29 ottobre 2004, fece propria, all'art. III-274, la proposta della Convenzione europea, con la non irrilevante aggiunta però di un quarto comma prevedente la possibilità per il Consiglio europeo di estendere ulteriormente le attribuzioni della Procura alla criminalità grave a dimensione transnazionale.

Il testo sopravvivrà alla fragorosa caduta del progetto di Costituzione - causata dalla doppia e consecutiva bocciatura referendaria da parte della Francia e dei Paesi Bassi, nell'arco di soli 3 giorni a cavallo tra maggio e giugno 2005 - e verrà quindi riproposto quasi immutato nel nuovo Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, eccezion fatta per l'ulteriore novità, anche in questo caso null'affatto anodina, costituita dall'introduzione di una speciale procedura di "cooperazione rafforzata" in caso di mancato accordo all'unanimità.

3. L'EPPO nell'art. 86 del Trattato di Lisbona

L'art. 86 del Trattato di Lisbona, che si è visto gemmare dalla primigenia proposta formulata dalla Convenzione, appresta la base giuridica che ha offerto al Consiglio il potere di istituire, "a partire da Eurojust", una Procura destinata a combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Il Consiglio è tenuto a legiferare in materia attraverso lo strumento regolamentare, secondo una procedura legislativa speciale che prevede una delibera all'unanimità, previa la semplice approvazione del Parlamento europeo, derogando in tal modo a quella procedura di codecisione a maggioranza qualificata che, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, regna oramai pressoché incontrastata anche nel settore della cooperazione giudiziaria penale e di polizia.

Nel mutato quadro politico seguito alla bocciatura della Costituzione, il Trattato mette in conto la possibile difficoltà di raggiungere l'unanimità tra i 25 Stati membri ad essa necessari (essendo Danimarca, Regno Unito ed Irlanda esclusi *ab origine* dal suo computo in ragione dei rispettivi protocolli d'eccezione in tale settore di cooperazione). Viene a tal fine prevista la possibilità di avviare una speciale procedura di cooperazione rafforzata da parte di un gruppo di

almeno nove Stati membri che può richiedere di investire il Consiglio europeo del progetto di regolamento. In caso di disaccordo anche in seno a quest'ultimo, un analogo (ma non necessariamente coincidente) gruppo di Stati desiderosi di instaurare una cooperazione rafforzata, sulla base del progetto di regolamento in questione, sarà considerato autorizzato a procedere in tal senso senza che i rimanenti possano opporsi.

Il Trattato disegna anche i contorni essenziali della Procura europea, stabilendo che essa avrà competenza ad individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, esercitando la relativa azione penale dinanzi ai competenti organi giurisdizionali degli Stati membri. Per ciò che riguarda il suo statuto, le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole di procedura applicabili alle sue attività ed all'ammissibilità delle prove e quelle applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali adottati nell'esercizio delle sue funzioni, il para. 3 dell'art. 86 rinvia al regolamento (od ai regolamenti) di attuazione da adottarsi successivamente.

L'ultimo comma dell'art. 86 prevede infine la già ricordata possibilità di modificare le competenze della Procura estendendole al di là dei soli reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione per includere la lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale; l'eventuale decisione al riguardo è però riservata esclusivamente al Consiglio europeo, che potrà adottarla solo all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo e consultazione della Commissione.

Come è dato vedere il Trattato prefigura una Procura europea il cui disegno può apparire per così dire incerto, se non addirittura "perplesso", avendo pesantemente risentito delle esigenze del complesso e delicato compromesso che hanno sin dall'inizio caratterizzato il suo concepimento.

La si vuole infatti istituenda "*a partire da Eurojust*", ma senza fornire alcun ulteriore elemento di dettaglio diretto a riempire di contenuto concreto tale riferimento; se ne prevede l'adozione con voto all'unanimità dei 25 Stati membri del Consiglio, ma subito dopo si introduce una procedura speciale di cooperazione rafforzata da 9 Stati in su; se ne confinano strettamente le competenze alla sola protezione degli interessi finanziari pur immaginandone, anche dallo stesso primo momento della sua istituzione, la possibile estensione a ben più ampie fasce di criminalità.

In realtà, nei ben oltre 3 anni che intercorreranno tra l'entrata in vigore del nuovo Trattato e la presentazione da parte della Commissione, nel luglio 2013,

della proposta di regolamento sull'istituzione della Procura, il disegno complessivo è andato progressivamente precisandosi. Mentre il numero degli Stati membri partecipanti all'iniziativa si è delineato con chiarezza solo nella fase conclusiva del negoziato, mai nel corso dello stesso è apparsa invece realistica una estensione delle competenze della Procura al di fuori della ristretta sfera degli interessi finanziari dell'Unione; la gran parte dei principali attori - ad eccezione di poche delegazioni nazionali e, forse, del Parlamento europeo - ha infatti dimostrato di coltivare assai scarso interesse verso il concreto perseguimento dell'obiettivo di dotare la futura Procura di una struttura e di poteri che potessero eventualmente consentirle, in tempi rapidi e senza richiedere sostanziali modifiche al testo, di venire impegnata anche nei confronti di più gravi forme di criminalità.

4. L'originaria proposta della Commissione europea

La presentazione della proposta di regolamento da parte della Commissione è stata preceduta da una lunga fase di studio caratterizzata, come è costume dell'Istituzione, da un'ampia consultazione delle parti interessate e da una approfondita valutazione di impatto che, dopo aver preso in esame tutte le diverse opzioni a disposizione, venne a privilegiare quella di una Procura istituita quale organismo decentrato, integrato nell'Unione e basato sui sistemi giudiziari nazionali. All'esito della stessa, dopo aver lasciato (pur timidamente) trapelare le proprie intenzioni all'interno di una comunicazione sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione del 26 maggio 2011¹⁹, il Collegio della Commissione procedette finalmente all'adozione formale della proposta il 17 luglio 2013²⁰. Quest'ultima venne inserita all'interno di un più ampio pacchetto legislativo, comprensivo di una proposta di regolamento di riforma di Eurojust, collegandosi inoltre, al fine di definire l'ambito di competenza per l'azione della futura Procura, alla precedente e già richiamata proposta relativa alla direttiva "PIF"²¹. La presentazione di una riforma di tale rilevanza non passò sotto silenzio, suscitando l'immediata reazione di numerosi Parlamenti nazionali, 14 dei quali (rappresentativi di 11 Stati membri) - avvalendosi della facoltà aperta dall'articolo 7, para. 2, del protocollo n. 2 dei trattati, sulla sussidiarietà e di proporzionalità - attivarono (attraverso il deposito di "pareri motivati") la c.d. procedura

¹⁹ COM(2011) 293 final.

²⁰ COM(2013) 534 final.

²¹ COM(2012) 363 final.

della “*Yellow Card*”, facendo scattare così per la prima volta il meccanismo di controllo della sussidiarietà che impone alla Commissione di procedere ad un riesame del progetto. All’esito dello stesso la Commissione, attraverso la comunicazione del 27 novembre 2013²², concluse tuttavia nel senso della piena conformità della proposta al richiamato principio e della conseguente non necessità di ritirarla od anche solo modificarla, pur nondimeno dichiarando la generica intenzione di tenere in debita considerazione i suddetti pareri nel corso del successivo processo legislativo.

L’originaria proposta della Commissione disegnava un modello di Procura europea profondamente diverso da quello che verrà finalmente ritenuto nel testo approvato dal Consiglio.

Essa prevedeva infatti una struttura gerarchico-piramidale composta, a livello centrale, da un procuratore europeo assistito da (soli) 4 sostituti procuratori europei - tutti nominati dal Consiglio, con l’approvazione del Parlamento europeo, per un periodo non rinnovabile di otto anni - e dal personale della Procura. A livello locale la struttura era completata dai sostituti procuratori delegati (PED), aventi sede nel territorio di ciascuno Stato membro, con competenza a svolgere le indagini e ad esercitare l’azione penale “sotto la direzione e il controllo del procuratore europeo”.

Recependo le indicazioni costantemente emerse nel corso di tutta la fase preparatoria, la Commissione pose a carattere fondamentale della nuova Procura quello dell’indipendenza (v. art. 5.1 della proposta originaria) a ciò accompagnando, in seno al considerando 41 della proposta, l’espressa statuizione che le attività di indagine e relative all’azione penale dell’EPPO fossero informate al principio dell’obbligatorietà dell’azione penale. Si trasferiva così all’interno del testo quel vincolo ad un esercizio obbligatorio dell’azione penale delineatosi sin dalla prima versione del *Corpus Juris*, pur temperandolo con la previsione di ipotesi di flessibilità quali la possibilità di rimessione di procedimenti alle autorità nazionali, l’archiviazione o forme di transazione/concordato²³.

Accanto a quelli di indipendenza ed obbligatorietà, i principi fondamentali regolanti le attività della Procura europea si ispirano al rispetto della Carta dei diritti fondamentali ed a quello del principio di proporzionalità (art. 11), prevedendosi inoltre esplicitamente il dovere di svolgere le indagini “in maniera

²² COM(2013) 851 final.

²³ GRASSO, *Corpus juris*, cit., 77 ss.

imparziale”, con raccolta delle prove “sia a carico che a discarico”, oltre che di avviare le stesse “senza ritardo” e vegliando al “pronto svolgimento” delle stesse.

La competenza della Procura europea viene determinata *per relationem*, attraverso rinvio (“mobile”) ai reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione come previsti all’interno della direttiva “PIF”, una volta la relativa proposta adottata e quale attuata dal diritto nazionale, comprese dunque le sue eventuali successive modifiche.

Un carattere che resisterà alla successiva fase di negoziato è la previsione (all’art. 13) di una competenza “accessoria” a quella “principale” relativa a quei reati comuni cui i reati “PIF” si trovino “indissolubilmente collegati”, sempre che risulti “nell’interesse della buona amministrazione della giustizia” svolgere congiuntamente l’azione penale, che i reati contro gli interessi finanziari siano “prevalenti” sugli altri reati e che questi ultimi si basino su “fatti identici”. In caso di disaccordo tra Procura europea e procure nazionali quanto alla competenza accessoria, l’eventuale conflitto sarebbe stato devoluto all’autorità giudiziaria nazionale competente a decidere sui conflitti di competenza, senza possibilità di riesame.

Una volta avviate le indagini, il Procuratore europeo avrebbe mantenuto il pieno controllo delle stesse, garantendone il coordinamento ed impartendo, ove necessario, istruzioni ai PED (art. 18.4), disponendo altresì del potere di riassegnare il caso ad altro PED o di avocarlo al fine di condurre, ove necessario, le indagini “di persona”.

Principio fondamentale in materia di indagini ed esercizio dell’azione penale da parte della Procura europea - mutuato anch’esso dal *Corpus Juris* ma che vedremo presto scomparire dal testo in corso di negoziato - era quello secondo il quale “*il territorio degli Stati membri dell’Unione è considerato un unico spazio giuridico in cui la Procura europea può esercitare la sua competenza*” (art. 25). Seguiva quindi un lungo elenco di (21) misure investigative a disposizione della Procura europea, soggette comunque all’autorizzazione dell’autorità giudiziaria competente dello Stato membro di esecuzione che avrebbe anche provveduto sulle richieste di arresto dell’indagato.

Accanto alla disciplina dell’esercizio dell’azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali (art. 27), la proposta distingueva anche tra i casi di archiviazione (art. 28) e quelli in cui si sarebbe invece potuto procedere all’istituto del “Compromesso” (art. 28, “*Transaction*” nella versione inglese). Questo era stato concepito quale autonoma ipotesi di archiviazione definitiva del caso da

rendersi disponibile in tutti gli Stati membri; il “compromesso” si sarebbe realizzato - solo quando ciò rientrasse “nell’interesse della buona amministrazione della giustizia” e previo risarcimento del danno - attraverso la proposta di pagamento da parte dell’interessato di una “sanzione pecuniaria forfettaria” ed a seguito dell’accettazione ed effettivo pagamento della stessa. Tale speciale forma di archiviazione, secondo l’esplicita previsione della proposta della Commissione, non sarebbe stata soggetta ad alcuna forma di controllo giurisdizionale.

Per quanto riguarda le garanzie procedurali degli imputati, degli indagati e delle altre persone coinvolte, il Titolo IV della proposta della Commissione faceva riferimento in primo luogo alla Carta dei diritti fondamentali nonché, quale soglia minima di tutela, “*almeno*” ai diritti garantiti dalle direttive dell’Unione già adottate od allora ancora da adottare nel campo della tutela dei diritti processuali, in attuazione della “Tabella di marcia” approvata in materia dal Consiglio nel 2009²⁴. A ciò si aggiungevano gli ulteriori diritti processuali previsti dal diritto nazionale applicabile unitamente alla esplicita menzione del diritto al silenzio, alla presunzione di innocenza, del diritto al gratuito patrocinio a spese dello Stato ed infine al diritto dell’accusato a presentare prove nonché di chiedere alla Procura di raccogliergli.

L’art. 36 della proposta iniziale della Commissione disciplinava il regime del controllo giurisdizionale sugli atti della Procura sottraendo nella sostanza gli stessi al controllo della Corte di Giustizia e consegnandolo integralmente nelle mani delle giurisdizioni nazionali. La deroga “*assolutamente eccezionale*” al generale principio dell’ordinamento europolitano - che affida alla giurisdizione esclusiva della Corte di Lussemburgo il controllo di legittimità sugli atti degli organi dell’Unione - trovava fonte diretta nello stesso art. 86, para. 3, TFUE il quale prevede che il regolamento istitutivo della Procura possa disciplinare, tra l’altro, “le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell’esercizio delle sue funzioni”. Tale scelta si giustificava essenzialmente in ragione dell’affidamento pressoché esclusivo alle regole procedurali nazionali delle indagini condotte dai Procuratori delegati, nel contempo scontando l’ovvio rischio di giurisprudenze nazionali divergenti, “inevitabile nella misura in cui le legislazioni penali e di procedura penale rimarranno in larga parte nazionali e solo in piccola parte saranno armonizzate a livello europeo”²⁵.

²⁴ Risoluzione del 30 novembre 2009, GUUE C 295, del 4.12.2009, 1.

²⁵ TRAVERSA, *La proposta di regolamento UE avente ad oggetto l’istituzione di una Procura europea*, nel

A parziale rimedio di tale situazione vi era la possibilità per gli stessi giudici nazionali di riferire alla Corte di giustizia tutte le questioni pregiudiziali “di validità” - relativa alla compatibilità con norme di rango superiore quali il Trattato o la Carta dei diritti fondamentali - o “di interpretazione” riferite alle norme del regolamento.

I successivi Capi della proposta disciplinavano le materie della protezione dei dati, le disposizioni finanziarie e relative al personale nonché le relazioni con i partner, a cominciare da Eurojust, Europol e OLAF. Non una sola disposizione della originaria proposta della Commissione (salvo un fugace riferimento operato all'interno del para. 2, f), dell'articolo 57, relativo alle relazioni con Eurojust) si preoccupava invece di regolare i rapporti con gli Stati membri eventualmente non partecipanti alla iniziativa; ciò probabilmente in ragione di una sorta di “pudore” da parte della stessa Commissione nel prefigurare, anche solo indirettamente, uno scenario il cui verificarsi appariva invece, e sin dall'inizio, come assolutamente certo in ragione dello speciale statuto di cui godono il Regno Unito, l'Irlanda e, soprattutto, di quello della Danimarca, in virtù dei rispettivi protocolli nn. 21 e 22 allegati ai Trattati.

Del pari la proposta evitava abilmente di affrontare in maniera frontale lo spinoso problema della sede della Procura, rinviando invece, nel considerando conclusivo del preambolo, alla decisione dei rappresentanti degli Stati membri, riuniti a livello di capi di Stato o di governo a Bruxelles il 13 dicembre 2003, con la quale la questione sarebbe stata già allora risolta.

5. Il (difficile) cammino legislativo della proposta

Dopo il *kick-off* offerto, nel settembre 2013, dalla Presidenza Lituana, di fatto concretatosi nell'organizzazione di una prima conferenza sull'EPPO a Vilnius, fu la Presidenza greca del primo semestre 2014 a dare sostanziale avvio ai lavori sul contenuto della proposta di regolamento, concentrandosi sulle parti relative alle definizioni, ai principi generali e, soprattutto, alla struttura dell'EPPO.

Proprio in relazione a quest'ultima, la Grecia venne rapidamente a sposare la ferma posizione subito assunta da numerose Delegazioni nazionali, con alla testa Francia e Germania, che avevano sin dal primissimo avvio delle discussioni chiesto di trasformare l'originaria struttura “verticistica” in modello “collegiale”. Si decise così di modificare il testo, prevedendo che il livello centrale

contesto dei principi costituzionali dell'UE, Diritto Comunitario e degli scambi internazionali, 1-2 2014, 259 ss.

della Procura fosse composto da un collegio, dalle sue “camere permanenti” e dai membri di un collegio composto - ed era ciò che più interessava - da un Procuratore europeo per ciascuno Stato partecipante.

Tale risultato, sostanzialmente acquisito già a metà percorso della Presidenza ellenica, pur inutilmente contrastato dalla Delegazione italiana insieme a poche altre Delegazioni (si ricorda un documento congiunto, di sostegno al modello gerarchico rispetto a quello collegiale, sottoscritto dai Procuratori generali di Italia, Bulgaria, Spagna e Portogallo), venne formalizzato nel giugno 2014, in occasione del Consiglio conclusivo del semestre. In tale occasione si fece ricorso alla formula del c.d. “approccio generale parziale” - consistente nel raggiungere, di semestre in semestre, accordi successivi su separati gruppi “organici” di articoli, pur invocando il magico mantra del “*nothing is agreed until everything is agreed*” - che ha caratterizzato tutta la procedura di negoziato sviluppata nel corso di ben 6 successive Presidenze.

Il passaggio ad una struttura di tipo collegiale costituì il passo decisivo verso una “mutazione genetica” della futura Procura europea, concretatasi nel modificare il suo DNA attraverso il progressivo innesto di un crescente “collegamento con il livello nazionale” (di seguito denominato “*national link*”), che costituirà il filo rosso del successivo dibattito.

Succedendo alla Grecia, la Presidenza italiana della seconda metà del 2014 consacrò energie e risorse assai rilevanti alla proposta che costituì anche il principale tema di discussione tra i Ministri della Giustizia, in occasione della tradizionale riunione informale di inizio semestre, a Milano nel luglio 2014²⁶. In tale occasione furono in particolare affrontati i temi del controllo giurisdizionale e delle garanzie difensive, sottolineandone in generale l’importanza, difendendo il riferimento esplicito alle direttive UE in materia all’interno del progetto di regolamento (contro chi avrebbe preferito un semplice rinvio al diritto nazionale) nonché gettando le basi per un più esteso controllo giurisdizionale sugli atti dell’EPPO, non interamente affidato alle giurisdizioni nazionali, come previsto dall’originaria proposta della Commissione, ma con un ruolo per la Corte di Lussemburgo, quantomeno per i principali casi di potenziale conflitto. Sull’onda lunga della precedente, anche la nostra Presidenza riservò poi considerevole attenzione al problema della struttura, pervenendo in particolare a

²⁶ SALAZAR, *Il negoziato sulla procura europea nell’agenda della presidenza italiana dell’Unione europea 2014*, in Aa. Vv., *Le sfide dell’attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a Cura di G. Grasso, G. Illuminati, R. Sicurella, S. allegrezza, Milano, 2013.

modificare sostanzialmente il metodo di elezione del Procuratore capo e dei membri del Collegio così da controbilanciare la decisione di passaggio ad un sistema collegiale ed accrescere l'indipendenza del futuro EPPO dai Governi traendo ispirazione da entrambi i diversi sistemi di designazione dei giudici delle Corti europee. In occasione del Consiglio dei Ministri conclusivo della Presidenza (dicembre 2014), dopo aver vinto non poche resistenze da parte di alcune Delegazioni, si concordò infatti che la scelta del Procuratore capo fosse effettuata congiuntamente da Parlamento e Consiglio attingendo da una lista di candidature aperta anche all'esterno e non di provenienza esclusivamente governativa come stabiliva invece il testo licenziato sotto Presidenza greca. Del pari la selezione del Procuratore capo e dei Procuratori europei prevede ora anche l'intervento di un comitato di selezione costituito *ad hoc*, sul modello di quello che presiede alla selezione dei giudici della Corte di giustizia di Lussemburgo (v. art. 255 TFUE). In aggiunta, la presentazione delle candidature ai posti di Procuratore europeo, pur rimessa ai Governi, avverrà, analogamente a quanto avviene per la Corte di Strasburgo, presentando una terna di nomi sottoposta allo scrutinio del medesimo *panel* prima della scelta del Consiglio che non potrà comunque procedere alla nomina di un candidato sul quale il comitato di selezione si sia pronunciato in senso negativo.

Sempre nel corso del nostro semestre venne anche avviato il negoziato sulla competenza materiale dell'EPPO nonché sui poteri di indagine e relative modalità di conduzione, avviando inoltre primi scambi di opinione su ulteriori tematiche quali i rapporti con gli Stati non partecipanti, con gli Stati terzi e lo statuto del personale.

La successiva Presidenza lettone proseguì il negoziato soffermandosi dapprima sui poteri di indagine e concentrandosi quindi sulla delicata tematica della transazione, senza peraltro riuscire a trovare una soluzione alla stessa, per arrivare quindi ad un approccio generale sui primi 16 articoli del Regolamento.

La Presidenza lussemburghese del secondo semestre 2015, agendo in sostanziale consonanza di vedute e di fini con quella italiana, venne a porre un accento particolare sulle problematiche delle garanzie procedurali e del controllo giurisdizionale. Raggiunto un accordo di massima sulle norme relative alla conduzione ed alla chiusura delle indagini, alla validità delle prove e alle garanzie processuali già in occasione della sua prima riunione di ottobre, il Consiglio GAI del successivo dicembre pervenne ad un compromesso anche sulle rimanenti sezioni "sostanziali" del testo, relative alla competenza di EPPO ed al suo esercizio nonché alle modalità di apertura delle inchieste.

A seguire, la Presidenza olandese, peraltro apertamente ostile al progetto anche a seguito dell'espresso pronunciamento in tal senso del proprio Parlamento, si concentrò sulle rimanenti parti della proposta, sino ad allora solamente sfiorate nel corso del negoziato, quali le relazioni con gli altri partner, la protezione dei dati ed il trattamento delle informazioni (materia quest'ultima che occupa ben 57 su 120 degli articoli che compongono il testo del regolamento e 16 su 23 delle definizioni che figurano all'art. 2 del testo), le disposizioni finanziarie e di personale.

Nel corso della seconda metà del 2016, si pervenne, sotto Presidenza slovacca, ad un primo effettivo consolidamento del testo, in particolare finalizzando le norme in materia di controllo giurisdizionale, di cooperazione con i paesi terzi e con gli Stati membri non partecipanti nonché quelle sulle relazioni con Eurojust.

Erano proseguiti in parallelo anche i negoziati sulla proposta di direttiva PIF, che avevano nel frattempo ricevuto decisivo impulso dalla pronuncia della nota sentenza "Taricco"²⁷. Per ciò che qui maggiormente interessa (tralasciando in questa sede i controversi riflessi sul regime della prescrizione in Italia e l'intricata vicenda sviluppatasi attraverso i successivi pronunciamenti di Corte di Cassazione, Corte Costituzionale e quello, atteso, della Corte di giustizia), la sentenza ribadì la sussistenza di un rapporto imprescindibile tra le frodi all'IVA e le risorse proprie dell'Unione (ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), della decisione 2007/436) dal momento che qualsiasi lacuna nella riscossione della prima determina potenzialmente una riduzione delle seconde²⁸. Sulla scorta della pronuncia, in occasione del Consiglio GAI del 14 ottobre 2016, la maggioranza degli Stati membri venne finalmente a schierarsi in favore dell'inserimento quantomeno delle frodi IVA transfrontaliere più gravi all'interno dell'ambito di applicazione della direttiva PIF, aprendo conseguentemente la strada alla estensione, sino ad allora invece osteggiata da numerosi di essi, della competenza della Procura europea anche nei confronti di tale tipo di reati.

Al successivo Consiglio dell'8 dicembre 2016, conclusivo della Presidenza slovacca, pur prendendosi atto del largo sostegno già esistente sul testo di compromesso da essa predisposto, la Svezia comunicò formalmente che non avrebbe preso parte all'adozione del regolamento mentre altre delegazioni, tra

²⁷Corte giust. UE, 8 settembre 2015, C-105/14, Ivo Taricco.

²⁸ V. anche Corte giust. UE, 26 febbraio 2013, C-617/10, Åkerberg Fransson, punto 26.

cui quella italiana, rappresentarono di ritenere necessari ulteriori lavori per pervenire a un accordo definitivo. Si convenne pertanto di riaprire i negoziati a livello tecnico per risolvere le numerose problematiche rimaste ancora insolute.

6. Lo strappo: il passaggio alla cooperazione rafforzata

Nonostante gli ulteriori sforzi di compromesso, sviluppati dalla Presidenza slovacca già all'indomani del Consiglio di dicembre e proseguiti dalla subentrante Presidenza maltese ad inizio 2017, in occasione della riunione del Comitato dei Rappresentanti permanenti (Coreper) del 19 gennaio, la Svezia confermò nuovamente che non avrebbe comunque partecipato alla adozione del regolamento. Preso atto della situazione gli Ambasciatori sottoposero la situazione al Consiglio GAI del 7 febbraio 2017 che constatò in tal modo formalmente quell'assenza di unanimità sul progetto di regolamento che, ai sensi dell'art. 86, paragrafo 1, 2° comma, TFUE, costituiva il presupposto necessario per l'avvio della speciale procedura di cooperazione rafforzata.

Il successivo 14 febbraio 2017 i rappresentanti di 17 Stati membri (Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna) investirono formalmente il Presidente del Consiglio europeo del progetto di regolamento, chiedendone l'iscrizione all'ordine del giorno della riunione del successivo 9 e 10 marzo e provocando in tal modo la sospensione della procedura in sede di Consiglio.

In tale sessione, il Consiglio europeo, previa discussione (peraltro di mera forma) del progetto, al fine di rispettare la condizione richiesta dalla norma del Trattato, rilevò "che sussiste la condizione stabilita all'inizio dell'art. 86, paragrafo 1, terzo comma, aprendo quindi la via all'eventuale instaurazione di una cooperazione rafforzata (...)"²⁹.

A seguito di ciò la procedura venne a riaprirsi dinanzi al Consiglio e, il 3 aprile 2017, un nuovo gruppo di sedici Delegazioni (sostanzialmente lo stesso della prima iniziativa, ma privo di Estonia e Lettonia, che vennero però rapidamente a riagganciarsi, e dell'Austria, ma con l'aggiunta di Cipro e Portogallo) notificò

²⁹ Cfr. le conclusioni del presidente del Consiglio europeo del 9 marzo 2017.

al Parlamento europeo, al Consiglio ed alla Commissione l'intenzione di stabilire una cooperazione rafforzata sulla creazione di una Procura europea. Successivamente a tale notifica, ed in virtù del disposto del terzo comma, ultima parte, del para. 1 dell'art. 86 TFUE, la necessaria autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata (di cui all'art. 20, para. 2, TUE e art. 329, para 1, TFUE) fu considerata "concessa".

Il giorno stesso della notifica, la Presidenza maltese provide a depositare un nuovo testo, sostanzialmente lo stesso già oggetto di un accordo maggioritario alla fine del precedente semestre, integrato con le sole modifiche ed aggiustamenti resi necessari dalla nuova fase procedurale che veniva ad aprirsi³⁰.

Il testo costituì la base per il compromesso finale, che vedeva però tuttora fraposte sulla sua strada talune forti criticità, in particolare in materia di obblighi di informazione in capo alle autorità nazionali e di competenza dell'EPPO.

Con lo scopo di risolverle, il 20 aprile, su iniziativa del Ministero della Giustizia italiano, ebbe luogo in Roma una riunione tecnica, con la partecipazione di rappresentanti di Francia, Spagna, Germania, e della Commissione, all'esito della quale vennero trasmesse nuove proposte di compromesso alla Presidenza maltese che le fece proprie. Tali modifiche dell'ultima ora condussero in sostanza ad una riduzione dei casi di cessione di competenza da parte dell'EPPO in favore delle autorità nazionali, consentendo così di pervenire ad un più equilibrato bilanciamento dei criteri di riparto della stessa; si assiste anche, in seno all'art. 24, ad un corrispondente aumento degli obblighi di informazione dell'EPPO da parte del livello nazionale, facendovi rientrare quella sull'apertura di un'indagine su un reato PIF anche quando l'esercizio della competenza in relazione ad esso sia sottratto alla Procura europea in ragione della preponderanza del reato non PIF.

Grazie a tali aggiustamenti, in occasione del Consiglio dei Ministri della Giustizia conclusivo della Presidenza maltese tenutosi a Lussemburgo l'8 giugno 2017 fu possibile raggiungere l'orientamento generale sulla proposta. I 18 Stati membri che già avevano aderito alla iniziativa di cooperazione rafforzata in sede di Consiglio vennero successivamente raggiunti dapprima dall'Austria e quindi dall'Italia che, con lettera del Ministro della Giustizia del 22 giugno, indirizzata ai Presidenti delle 3 Istituzioni, comunicò ufficialmente la propria volontà di partecipare alla stessa.

³⁰ Doc. del Consiglio n. 7761/17 del 3 aprile 2017.

Ciò consentì di inviare il testo al Parlamento europeo per il necessario passaggio procedurale dell'approvazione da parte di quest'ultimo. A seguito del positivo esito della votazione, tenutasi il 5 ottobre 2017 - e conclusasi con 456 voti a favore, 115 contrari e 60 astensioni - si è così pervenuti alla finale adozione del testo da parte del Consiglio dei Ministri della Giustizia in occasione della sessione tenutasi a Lussemburgo il successivo 12 ottobre.

Accanto a Danimarca, Regno Unito ed Irlanda, rimangono, almeno per il momento, al di fuori dell'iniziativa l'Olanda (che, da recenti segnali in tal senso lanciati dal nuovo Governo, potrebbe però presto raggiungere l'iniziativa³¹), Malta, Polonia, Svezia ed Ungheria.

7. L'accordo finale

Dal punto di vista linguistico deve preliminarmente rilevarsi come l'acronimo inglese (EPPO) sia stato mantenuto anche nella versione italiana del testo, venendo però poi singolarmente utilizzato al femminile, scelta che non sarà seguita nelle note che seguono.

Struttura ed indipendenza

La Procura europea, istituita quale "organo dell'Unione", è dotata di personalità giuridica e dovrà cooperare con Eurojust, avvalendosi del suo sostegno, sulla base dell'art. 100 che ne regola le reciproche relazioni. Essa si compone di un Procuratore Capo, dei suoi due Vice, dei Procuratori europei e dei Procuratori delegati, oltre che del Direttore amministrativo e del personale.

Si è già avuto modo di sottolineare come l'indipendenza della Procura europea costituisca elemento essenziale dell'Ufficio, esteso a tutte le sue componenti, inclusi i PED, e debba venire rispettata e tutelata tanto da parte delle Istituzioni dell'Unione quanto dagli Stati membri. Al fine di garantirla viene espressamente statuito (art. 6) che tutti i soggetti che compongono l'EPPO, inclusi i procuratori delegati, nell'esercizio delle loro funzioni "non sollecitano né accettano istruzioni da persone esterne all'EPPO, Stati membri dell'Unione europea, istituzioni, organi, uffici o agenzie dell'Unione", i quali devono rispettare a loro volta l'indipendenza della Procura e non cercare di influenzarla nell'assolvimento dei suoi compiti.

³¹ Cfr. le notizie pubblicate in *De Volkskrant*, 16.10.2017, 10.

L'indipendenza effettiva costituisce d'altra parte la condizione indefettibile per rendere accettabile - in particolare da parte di quegli Stati il cui sistema giuridico, come in Italia od in Portogallo, garantisce l'autonomia del pubblico ministero anche a livello costituzionale - la sottomissione di magistrati nazionali - pur limitatamente alla conduzione delle sole indagini che ricadono all'interno della competenza della Procura europea - alle decisioni ed alle eventuali istruzioni particolari adottate dal livello centrale dell'EPPO e non più dalla propria gerarchia nazionale.

Naturale controcanto di tale indipendenza è costituito dalla "responsabilità" della Procura di fronte al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea per le sue "attività generali"; a tal fine, il procuratore capo europeo, oltre a dover trasmettere la propria relazione annuale alle tre istituzioni ed ai parlamenti nazionali, sarà anche tenuto a presentarsi annualmente dinanzi al Parlamento europeo e al Consiglio, nonché dinanzi ai parlamenti nazionali che ne facciano richiesta, per rendere conto delle attività generali della Procura da egli diretta (art. 7).

Oltre ad essere vincolata al rispetto dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, viene esplicitamente confermato (nell'art. 5) che la Procura europea deve avviare le proprie indagini "senza indebito ritardo" e condurre le stesse in maniera imparziale raccogliendo tutte le prove pertinenti, sia a carico che a discarico. Ai sensi del già ricordato considerando n. 66 (strenuamente difeso, sino alle ultime fasi negoziali, dagli attacchi di quanti continuavano a chiederne la soppressione) la Procura informerà la propria azione al principio di obbligatorietà dell'azione penale.

Il modello collegiale si articolerà concretamente in riunioni "plenarie" del collegio - destinate essenzialmente, in analogia con quanto già avviene ad Eurojust, a dibattere di questioni strategiche o di carattere generale - e nell'attività svolta dalle "camere permanenti".

Il collegio, cui il regolamento espressamente preclude di assumere decisioni operative in relazione a casi specifici, adotta le proprie decisioni a maggioranza semplice salvi casi espressamente determinati.

Le camere permanenti (art. 10) sono costituite in numero non predefinito dal regolamento istitutivo ma rimesso al regolamento interno, che dovrà determinarne anche la composizione e l'attività in modo da contemperare l'esigenza di un'equa distribuzione del carico di lavoro con quella di un'assegnazione automatica dei casi (quest'ultima peraltro derogabile al fine di soddisfare la prima). Esse sono presiedute dal procuratore capo europeo, da uno dei suoi sostituti o

da un procuratore europeo nominato a funzioni di presidente in conformità del regolamento interno e si compongono di altri due membri permanenti oltre che del procuratore europeo incaricato di supervisionare un'indagine o un'azione penale (ove quest'ultimo non sia già membro della Camera permanente). Il loro *core business* consiste nel "monitorare" ed indirizzare le indagini e le azioni penali condotte dai procuratori europei delegati, adottando, su proposta di questi ultimi, tutte le principali decisioni procedurali quali quelle relative al rinvio a giudizio, all'archiviazione, alla conclusione di "transazioni", alla desistenza in favore delle autorità nazionali, etc.

Il combinato disposto dell'art. 10, comma 9 (che prevede la partecipazione, con diritto di voto, alle deliberazioni della Camera permanente del procuratore europeo incaricato di supervisionare un'indagine o un'azione penale) con l'art. 12, comma 1 (il quale stabilisce che ciascun procuratore europeo supervisioni "le indagini e le azioni penali di cui sono responsabili i procuratori europei delegati incaricati del caso nel rispettivo Stato membro di origine") cristallizza in maniera irreversibile (divenendone al tempo stesso il principale testimone di accusa) quel *national link* che si è già visto aver penetrato il genoma dell'EPPO. Sarà infatti sempre e comunque il procuratore europeo originario dello Stato membro in cui vengono svolte le indagini da parte dei procuratori europei delegati a supervisionare le attività di questi ultimi, con l'ulteriore aggiunta della possibilità che la camera permanente decida, in singoli casi, di delegare anche il proprio potere decisionale su rilevanti attività (portare un caso in giudizio od archiviare lo stesso) allo stesso procuratore europeo incaricato della supervisione (cfr. art. 10, co. 7).

Grazie anche alla strenua resistenza sul punto da parte italiana, sono stati introdotti dei limiti al diritto di voto del procuratore europeo incaricato della supervisione, in particolare per ciò che riguarda le decisioni da adottare sulle deleghe o sul loro ritiro, sull'assegnazione e la riassegnazione di casi ai PED, all'esercizio del potere di avocazione e sull'opportunità di portare un caso in giudizio ove più di uno Stato membro abbia competenza su di esso. Neanche tali pur non secondarie limitazioni valgono tuttavia a mutare il quadro complessivo di una conduzione delle indagini da parte dell'EPPO che, come per il presente, continuerà a riposare essenzialmente nelle mani delle autorità nazionali dello stesso Stato membro nel quale le indagini vengono condotte o di un soggetto (il procuratore europeo incaricato della supervisione) che di tale Stato avrà la nazionalità rimanendone comunque emanazione diretta in ragione delle già descritte modalità di nomina. Neppure sembra al riguardo da sottovalutare la

circostanza che i procuratori europei (ai sensi dell'art. 16) hanno un mandato di 6 anni - in linea di principio non rinnovabile che può tuttavia essere "prorogato" dal Consiglio per un massimo di 3 anni - allo scadere del quale, ove non vadano in quiescenza, si troveranno normalmente nella condizione di dover reintegrare, al pari del procuratore capo (che ha però, ai sensi dell'art. 14, un mandato di 7 anni non rinnovabile né prorogabile), i ranghi della magistratura dello Stato di provenienza, con i possibili riflessi di tale situazione sulla loro effettiva e piena indipendenza da esso nel corso del mandato.

La competenza ed il suo esercizio

La competenza della Procura europea a perseguire reati dinanzi le competenti giurisdizioni nazionali viene individuata e delimitata (art. 4) attraverso il rinvio alla già ricordata direttiva PIF³² ed in ciascuno Stato partecipante l'EPPO sarà quindi competente a perseguire tutti i reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE introdotti ai fini dell'attuazione della direttiva.

Per quanto riguarda le frodi IVA (annualmente stimate, sulla base di uno studio commissionato dalla Commissione, in circa 40 miliardi di euro l'anno), ricadranno anch'esse all'interno della competenza dell'EPPO ma solo qualora le relative condotte siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari alla considerevole cifra di almeno 10 milioni di euro. Alla competenza dell'EPPO rimarranno attratte anche le condotte di partecipazione ad un'organizzazione criminale (quali definite nella decisione quadro 2008/841/GAI³³), quando l'attività dell'organizzazione criminale si incentri sulla commissione dei reati PIF. Quale competenza "ancillare", l'EPPO potrà procedere anche nei confronti di qualsiasi altro reato "indissolubilmente legato" ad un reato PIF, ma solamente alle condizioni determinate dall'articolo 20, paragrafo 3. Ai sensi dell'art. 22.4, sono in ogni caso esclusi dalla competenza dell'EPPO i reati in materia di imposte dirette nazionali, precisandosi anche che il regolamento non pregiudica struttura e funzionamento dell'amministrazione fiscale degli Stati membri.

Quanto al concreto esercizio della competenza, l'art. 25 prevede che esso avvenga di regola attraverso il diretto avvio di un'indagine da parte di un PED oppure avvalendosi del diritto di "avocazione" in relazione alle notizie di reato

³² V. nota 7.

³³ In GUUE L 300, 11.11.2008, 42.

che le autorità nazionali sono tenute a comunicare ad esso, ai sensi dell'articolo 27, accompagnando la segnalazione, oltre che con una descrizione dei fatti, anche con la "valutazione del danno reale o potenziale". Una volta che, a seguito della segnalazione, l'EPPO abbia deciso di esercitare la propria competenza, le autorità nazionali si troveranno spogliate del potere di esercitarla a loro volta in relazione alla medesima condotta criminosa, anche se potranno nel frattempo adottare le misure urgenti eventualmente necessarie per garantire l'efficacia delle indagini.

Lo stesso art. 25 del regolamento pone tuttavia una serie di limiti o condizioni all'esercizio da parte della Procura europea della propria competenza.

Ed infatti, nei confronti dei reati PIF comportanti un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 10.000 € (v. comma 2), l'EPPO potrà esercitarla soltanto ove il caso produca "ripercussioni a livello dell'Unione" tali da giustificare il suo intervento, oppure quando risultino coinvolti nelle condotte funzionari o agenti dell'Unione europea, ovvero membri delle istituzioni.

Se al di sotto della soglia di sbarramento di 10.000 € di danno viene dunque posta una generale preclusione all'esercizio della competenza, ad eccezione dei casi in cui ricorrano le condizioni suindicate, un'ulteriore ed ancor più rilevante potenziale limitazione al concreto esercizio della stessa da parte dell'EPPO è rinvenibile all'interno della disposizione relativa al diritto di avocazione (art. 27). Al suo para. 8, viene infatti prevista la possibilità per il collegio di emanare "direttive generali" che consentano ai procuratori europei delegati di decidere, "autonomamente e senza indebito ritardo", di non procedere all'avocazione del caso qualora non sia necessario svolgere indagini o esercitare l'azione penale a livello dell'Unione in presenza di un danno per i suoi interessi finanziari inferiore a 100.000 €. Queste direttive dovranno precisare, con tutti i dettagli necessari, circostanze e criteri di applicazione, tenendo anche conto "*dell'impegno delle autorità nazionali competenti nell'adottare tutte le misure necessarie per una riparazione integrale del danno agli interessi finanziari dell'Unione*".

Nonostante le cautele di cui tali direttive - che, come si vedrà, trovano il loro *pendant* nelle speculari direttive previste dall'art. 34 in materia di trasferimento di procedimenti alle autorità nazionali - sono apparentemente circondate, resta comunque evidente come, una volta le stesse adottate, un gran numero di reati rischi di tornare a ricadere nell'orbita di una gestione meramente nazionale; ciò attraverso decisioni "autonome" prese dai procuratori europei delegati, il cui unico onere sarà riferire alle camere permanenti che faranno a loro volta

annuale rapporto al collegio in merito all'applicazione delle direttive stesse. Del pari risulta evidente la difficoltà, come sembrerebbe richiedere la disposizione in esame, di stabilire gerarchie tra gli Stati membri quanto alla valutazione dell'impegno sviluppato da ciascuna autorità nazionale competente ai fini della integrale riparazione del danno; ciò a meno di non finire con il rimettere tale valutazione - unitamente a quella relativa all'ulteriore requisito della "urgenza del caso" - invece che alle direttive, ai singoli procuratori nazionali delegati, a prescindere dalla maggiore o minore autoreferenzialità con la quale questi ultimi potrebbero, da Stato membro a Stato membro, definire l'impegno delle proprie autorità.

Cautele ancora maggiori accompagnano poi la competenza c.d. "ancillare" dell'EPPO, in relazione al cui esercizio il terzo comma dell'art. 25 prevede un vero e proprio dovere di astensione quando il reato ancillare sia punito dal diritto nazionale con sanzioni uguali o più gravi rispetto al reato PIF (salvo che il primo reato risulti meramente "strumentale" alla commissione del secondo), oppure quando il danno per gli interessi finanziari dell'Unione causato da un reato PIF non risulti superiore al danno arrecato ad un'altra vittima dello stesso. Non appare arduo prevedere che sarà proprio intorno alla modulazione da parte dell'EPPO del concreto esercizio della propria competenza che verrà a giocarsi una parte sostanziale del successo del nuovo strumento e che potranno al tempo stesso crearsi le maggiori occasioni di frizione o anche di conflitto aperto con le autorità nazionali.

In tutti i casi di disaccordo tra l'EPPO e le procure nazionali sul trovarsi o meno in presenza delle organizzazioni criminali sulle quali EPPO può esercitare la propria competenza o di "reati ancillari" od ancora sulla sussistenza delle condizioni necessarie perché la Procura europea proceda anche nei casi di danno inferiore a 10000 € o sul corretto esercizio del dovere di astensione, a decidere sui contrasti saranno proprio quelle stesse autorità nazionali che risolvono i conflitti di competenza sull'esercizio dell'azione penale a livello nazionale, con le evidenti conseguenze in termini di potenziale disparità di trattamento, da Stato membro a Stato membro, nei confronti della nuova Procura.

Una volta (faticosamente) affermata la competenza dell'EPPO, il concreto inizio dell'indagine da parte del PED viene marcato dall'annotazione all'interno del sistema automatico di annotazione dei fascicoli (*Case Management System* - CMS) e, nei casi di avocazione, anche da un'informativa all'autorità nazionale che aveva effettuato l'originaria segnalazione.

A trattare il caso sarà normalmente il procuratore europeo delegato dello Stato membro in cui si trova il centro dell'attività criminosa oppure, se sono stati commessi più reati connessi di competenza dell'EPPO, quello dello Stato membro in cui è stato commesso il maggior numero di reati, con limitate possibilità di deroga legate a criteri di residenza o nazionalità dell'imputato od al luogo di produzione del danno. L'eventuale riassegnazione del caso al PED di un altro Stato membro ovvero la riunione o la separazione dei procedimenti possono aver luogo solo sino a quando non sia stata esercitata l'azione penale e sempre che tali decisioni risultino "nell'interesse generale della giustizia" e comunque conformi ai già indicati criteri di scelta del procuratore europeo delegato.

Il procuratore europeo delegato incaricato del caso potrà a questo punto adottare le misure d'indagine di persona oppure incaricare le autorità competenti del suo Stato membro, le quali conserveranno comunque il potere di mettere in atto in qualsiasi momento le misure urgenti necessarie per garantire l'efficacia delle indagini stesse, anche quando non agiscano su sua specifica istruzione. Nel corso dell'indagine la camera permanente competente, su proposta del procuratore europeo incaricato della supervisione, può decidere di trasferire l'indagine ad altro PED dello stesso Stato membro ove quello già incaricato sia impossibilitato a svolgerla od abbia omesso di seguire le istruzioni che gli sono state impartite dalla camera o dal procuratore europeo.

Quando tale meccanismo di riassegnazione non abbia dato risultati od in altri casi eccezionali, legati alla gravità del reato (in particolare alla luce delle sue possibili ripercussioni a livello dell'Unione) od al fatto che l'indagine riguardi funzionari o membri delle istituzioni UE, il procuratore europeo incaricato della supervisione, previa approvazione della competente camera permanente, potrà assumere direttamente la conduzione dell'indagine, adottando le relative misure di persona o dandone incarico alle autorità competenti del suo Stato membro. Il regolamento non manca di sottolineare il carattere eccezionale di tale situazione e di circondarla di rilevanti cautele, dal momento che essa dovrà risultare "indispensabile" ai fini dell'efficienza dell'indagine o dell'azione penale alla luce dei criteri sopraindicati.

Una volta assunta la diretta conduzione delle indagini, gli Stati membri dovranno assicurare che il procuratore europeo sia autorizzato a disporre od a chiedere misure d'indagine e altre misure e che abbia poteri, responsabilità ed obblighi propri di un procuratore europeo delegato. Ciò è ovviamente reso possibile dal fatto che il procuratore europeo incaricato proverrà sempre dallo

Stato in cui si svolge l'indagine, dal momento che l'ultima parte del para.2 dell'art. 12 prende buona cura di escludere esplicitamente da tale situazione "eccezionale" il procuratore europeo originario di altro Stato membro che sia stato (altrettanto eccezionalmente) incaricato di supervisionare le indagini aventi luogo in uno Stato membro diverso da quello di origine, ai sensi della prima parte della stessa disposizione. La scelta, pur senz'altro giustificabile alla luce delle concrete difficoltà che la diretta conduzione delle indagini da parte di un procuratore europeo di diversa nazionalità potrebbe sollevare, in particolare sotto il profilo pratico per ragioni legate alle conoscenze linguistiche e procedurali, contribuisce comunque a confermare in maniera decisiva, d'un lato, il netto sfavore con il quale viene vista ogni reale possibilità di ingerenza sovranazionale all'interno dei procedimenti interni e, dall'altro, in quanta misura il *national link* abbia prevalso nel corso del negoziato rispetto all'originario impianto concepito dalla Commissione, dove i 5 membri della Procura avrebbero avuto una competenza estesa a tutti gli Stati membri partecipanti.

c) Le indagini dell'EPPO

Come già visto, l'art. 25 della proposta iniziale, che apriva la sezione sulle misure investigative, prevedeva significativamente di considerare il territorio degli Stati membri dell'Unione quale un "unico spazio giuridico", ai fini dell'esercizio della competenza della Procura europea, declinando in tal modo la lettera dell'art. 3 TUE, relativa allo Spazio di libertà sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in relazione alle esigenze del nuovo organo dell'Unione. Tale originale ed innovativa disposizione è purtroppo del tutto scomparsa dal testo finale del regolamento e non figura neanche in quel preambolo che pure ha in molti casi costituito il comodo *refugium* dove far confluire previsioni ritenute eccessivamente innovative o problematiche per poter costituire oggetto di accordo in seno all'articolato.

Ai sensi del testo attuale, e per ciò che riguarda le misure investigative che possono venire direttamente ordinate oppure richieste da parte del procuratore delegato, l'art. 30 del regolamento prevede che, per i reati sanzionati con una pena massima di almeno quattro anni, gli Stati membri debbano in ogni caso porre a disposizione dei PED un "pacchetto minimo" di misure investigative; ad esse andranno ad aggiungersi quelle ulteriori misure che ciascun diritto nazionale offre ai propri procuratori in casi nazionali analoghi, beninteso fermo restando che "le procedure e le modalità per l'adozione delle misure sono disciplinate dal diritto nazionale applicabile".

Notevolmente ridotta rispetto alla lista di ben 21 misure di cui all'originaria proposta della Commissione (v. il suo art. 21), tale dotazione "minima" prevede la possibilità di effettuare od ottenere: a) perquisizioni, estese anche ai sistemi informatici, nonché qualsiasi misura cautelare necessaria a preservare l'integrità delle prove; b) produzione di oggetti o documenti; c) produzione di dati informatici, inclusi i dati relativi a conti bancari e quelli relativi al traffico, con espressa esclusione però dei dati specificamente conservati ai sensi dell'art. 15, paragrafo 1, seconda frase, della direttiva 2002/58/CE (vale a dire per motivi legati alla salvaguardia della sicurezza dello Stato, della difesa, della sicurezza pubblica o della prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento dei reati, ovvero dell'uso non autorizzato del sistema di comunicazione elettronica); d) congelamento dei proventi o degli strumenti di reato, anche al fine di assicurarne la successiva confisca; e) intercettazione delle comunicazioni elettroniche; f) tracciamento e rintracciamento di un oggetto mediante mezzi tecnici, comprese le consegne controllate di merci.

Un'ulteriore limitazione alla disponibilità del già ridotto arsenale è posta dal comma 3 dello stesso articolo 30, prevedendo che le misure relative alla produzione di dati informatici, all'intercettazione delle comunicazioni elettroniche ed al tracciamento (lettere c), e) e f)) siano assoggettabili alle ulteriori condizioni e limitazioni previste dal diritto nazionale applicabile in materia. Evidentemente non ancora pago, il testo si preoccupa poi di prevedere la possibilità di limitare le ultime due categorie di misure (intercettazioni e tracciamento) solo a specifici reati gravi, con il solo onere, per lo Stato che intenda avvalersi di tale facoltà, di notificare all'EPPO l'elenco di questi reati.

Qualora sia necessario svolgere indagini transfrontaliere, il PED incaricato del caso, decide in merito all'adozione della misura assegnandola quindi ad un procuratore europeo delegato avente sede nello Stato membro in cui essa deve essere eseguita. Ciascuno dei PED dovrà preoccuparsi di chiedere ed ottenere le autorizzazioni giudiziarie eventualmente necessarie nel rispettivo Stato di appartenenza, fermo restando che la stessa non dovrà comunque venire richiesta due volte per la stessa misura (v. considerando n. 72). La regola di base in tali situazioni è dunque la diretta esecuzione da parte del PED delegato sulla base della sola richiesta di quello incaricato; ove però la misura non fosse prevista dal diritto interno ma potesse divenire disponibile grazie al ricorso agli strumenti giuridici di reciproco riconoscimento o di cooperazione transfrontaliera (si pensi in particolare all'Ordine europeo di investigazione - OEI), i PED interessati potranno allora far uso di tali strumenti di concerto con i procuratori

europei incaricati della supervisione. Le misure assegnate saranno comunque eseguite in conformità al regolamento e al diritto dello Stato membro del PED incaricato di prestare assistenza ma osservando le formalità e le procedure espressamente indicate dal PED incaricato del caso, a meno che queste ultime non confliggano con i principi fondamentali del diritto dello Stato membro dell'assistenza.

Per quanto riguarda, infine, la libertà personale, l'art. 33 prevede che il PED incaricato del caso possa direttamente disporre o chiedere l'arresto o la detenzione preventiva dell'indagato o dell'imputato a seconda di quanto previsto dal diritto nazionale in casi analoghi (in Italia nulla verrebbe in sostanza a cambiare per ciò che riguarda la competenza del GIP). Nel caso di soggetto ricercato che non si trovi nello Stato membro del PED incaricato, quest'ultimo farà ricorso allo strumento del mandato d'arresto europeo, emettendolo direttamente o richiedendo di emetterlo a seconda di quanto preveda il proprio diritto nazionale.

d) Esercizio dell'azione penale e chiusura delle indagini

Conclusa l'indagine, il PED incaricato del caso presenta una relazione contenente una sintesi del caso ed un progetto di decisione contenente le proprie richieste al procuratore europeo incaricato della supervisione che la trasmette, a sua volta, alla competente camera permanente, corredandola delle proprie eventuali valutazioni. La richiesta può consistere nell'esercizio o meno dell'azione penale dinanzi a un giudice nazionale (eventualmente anche proponendo di portare il caso a giudizio dinanzi agli organi giurisdizionali di uno Stato membro diverso da quello inizialmente designato), nel valutare un rinvio del caso, un'archiviazione od ancora nel ricorso ad una "procedura semplificata".

Se la camera permanente condivide la richiesta del PED, quest'ultimo procede di conseguenza. In caso contrario, la camera, prima di assumere una decisione definitiva o di impartire ulteriori istruzioni al procuratore europeo delegato, può procedere ad un riesame del fascicolo ma dovrà comunque adottare la propria decisione entro 21 giorni, considerandosi, in caso contrario, come accettata la decisione proposta dal procuratore europeo delegato.

In ogni caso la camera permanente non potrà decidere l'archiviazione di un caso se il progetto di decisione del PED propone il rinvio a giudizio (v. art. 36.1 in fine).

Accanto a tale via maestra, esistono poi una serie di ipotesi di rinvio e trasferimento dei procedimenti da parte dell'EPPO in favore delle autorità nazionali,

ipotesi disciplinate dall'art. 34 del regolamento che, curiosamente, costituisce anche la norma di apertura della sezione relativa all'azione penale dell'EPPO, rischiando di offrire così l'impressione di incoraggiare in ogni modo la retrocessione dei procedimenti verso queste ultime.

In relazione alle prime due ipotesi di rinvio, quelle di un reato che non sia già *ab origine* di competenza dell'EPPO, ai sensi degli artt. 22 e 23, od in relazione al quale vengano successivamente a cessare le specifiche condizioni per l'esercizio della competenza fissate all'articolo 25, paragrafi 2 e 3, la decisione di rinviare "senza indebito indugio" il caso alle autorità nazionali competenti non appare invero sollevare particolari perplessità.

Perplessità che emergono invece prepotenti in relazione alla ipotesi aggiuntiva di rinvio (introdotta in corso di negoziato, al paragrafo 3 dell'art. 34) da parte delle camere permanenti alle competenti autorità nazionali dei casi riguardanti un reato che comporti o possa comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 100.000 €, in esecuzione ancora una volta di "direttive generali" emanate dal collegio qualora esso "ritenga che, tenuto conto del grado di gravità del reato o della complessità del procedimento nel singolo caso, non sia necessario svolgere indagini o esercitare l'azione penale a livello dell'Unione e che sia nell'interesse dell'efficienza delle indagini o dell'azione penale".

Tali direttive, che si differenziano da quelle già descritte all'art. 27 in materia di avocazione essenzialmente per il fatto di affidare alle camere permanenti e non ai PED le decisioni di rinvio, consentono loro di rinviare un caso alle autorità nazionali competenti anche qualora l'EPPO eserciti competenza in relazione a frodi in materia di spese (i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere a) e b), della direttiva "PIF") "e il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima". Il rinvio verrà ad includere anche qualsiasi reato "indissolubilmente legato" rientrando nella competenza dell'EPPO ai sensi della sua competenza ancillare.

Probabilmente consapevole della gravità delle potenziali conseguenze della scelta operata, il regolamento circonda tali direttive di una cautela ulteriore, aggiuntiva a quella di dover riferire annualmente al collegio da parte di ciascuna camera in merito all'applicazione delle direttive già prevista anche in materia di avocazione: ogni decisione di rinvio alle autorità nazionali dovrà infatti venire comunicata al procuratore capo europeo il quale, entro tre giorni dal ricevi-

mento di tale informazione e “*qualora ritenga che ciò sia necessario per assicurare la coerenza della politica di rinvio [dei casi alle autorità nazionali] dell’EPPO*”, potrà chiedere alla camera di rivedere la sua decisione.

Al di là di tale *garde-fou*, rimane comunque assai difficile comprendere come attraverso tale nuova categoria di direttive potranno concretamente stabilirsi regole di carattere generale che tengano conto nel contempo “del grado di gravità del reato o della complessità del procedimento nel singolo caso”. Un vero e proprio esercizio di equilibrismo sembra attendere i futuri redattori di esse, che verranno verosimilmente a trovarsi in bilico tra l’esigenza di dettare una disciplina generale ed astratta e quella di descrivere i caratteri di gravità e complessità connotanti il singolo caso.

Segue: giudizio, regime della prova e confisca

Prima che venga adottata la decisione di portare un caso in giudizio, e sempre su proposta del PED incaricato del caso, la camera permanente può eventualmente decidere la riunione dinanzi agli organi giurisdizionali di un unico Stato membro di diversi procedimenti condotti nei confronti delle stesse persone da PED diversi, alla condizione che tale Stato abbia competenza ad esercitare la propria giurisdizione su ciascuno di essi.

Una volta finalmente deciso quale sia lo Stato membro nel quale procedere, l’organo giudiziario competente a giudicare del singolo caso verrà determinato sulla base dei criteri di competenza previsti dal diritto di tale Stato.

Per ciò che riguarda la fase dello svolgimento del giudizio, il regolamento si presenta necessariamente scarno, non potendo fare altro che rinviare la disciplina dell’intero processo sostanzialmente *in toto* al diritto nazionale.

L’unica eccezione è rinvenibile all’art. 37, per ciò che riguarda il regime delle prove presentate dinanzi ad un organo giurisdizionale dai procuratori dell’EPPO o dall’imputato, le quali non potranno venire escluse da parte del giudice “*per il solo motivo che sono state raccolte in un altro Stato membro o conformemente al diritto di un altro Stato membro*”; quasi temendo però di essersi spinto troppo oltre invadendo il terreno delle procedure giudiziarie nazionali, il secondo comma dell’articolo prende subito cura di precisare che il regolamento non pregiudica il libero apprezzamento da parte del giudice delle prove ad esso sottoposte.

Il non certo involontario *flo* della disposizione non aiuta a rimuovere alcun dubbio quanto alla possibilità che il giudice nazionale possa finalmente rifiutare l’ingresso di una prova raccolta e prodotta dall’EPPO nel processo in ragione

della mancanza di conformità ai requisiti prescritti dal proprio diritto procedurale. Ben diverso l'originario approccio della Commissione, la quale aveva in sostanza previsto l'ammissibilità delle prove, "*senza necessità di convalida o altra operazione giuridica analoga, anche se il diritto nazionale prevede norme diverse per la raccolta e la presentazione delle prove*", alla sola condizione che non vi fosse pregiudizio per l'imparzialità del giudice né per i diritti della difesa sanciti dagli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali. Pur non potendosi fare a meno di osservare come tale originario linguaggio potesse contenere in sé un potenziale *vulnus* per il principio della eguaglianza processuale delle armi (in quanto fonte di possibile discriminazione tra le prove presentate dalla Procura europea e quelle della difesa), rimane il fatto che l'abbandono del principio in forza del quale le prove legittimamente raccolte in uno Stato membro avrebbero dovuto essere ammissibili dinanzi agli organi giurisdizionali di merito di un altro Stato membro fa da controcanto al già segnalato abbandono del principio della "*single legal area*" nella quale l'EPPO avrebbe potuto esercitare la sua competenza. In forza di tale principio, il controllo del giudice sull'ammissibilità delle prove presentate dalla Procura europea avrebbe dovuto infatti limitarsi alla sola verifica della conformità con i diritti sanciti dalla Carta senza aver cura di altri criteri risultanti dal diritto nazionale.

Ben conscia di tale evoluzione, la Commissione ha depositato in sede di Consiglio una apposita dichiarazione³⁴ nella quale evoca il potenziale pregiudizio per la fiducia reciproca (necessaria al funzionamento della Procura europea quale procura unica) e, in ultima analisi, per l'efficacia stessa delle indagini transfrontaliere, che potrà derivare dalla possibilità di negare l'ammissibilità delle prove da essa Procura presentate basandosi su un motivo risultante dal diritto nazionale, pur senza volere con ciò pregiudicare il diritto del giudice nazionale di valutare liberamente le prove presentategli.

Anche per ciò che riguarda infine l'eventuale pronuncia di una decisione di confisca definitiva da parte del giudice, l'art. 38 del regolamento altro non fa, in sostanza, se non rinviare al diritto nazionale applicabile in materia.

Segue: l'appello

Giungendo ora alla fase dell'appello, una volta pronunciata la sentenza ed ai fini della decisione sull'eventuale ricorso da parte della procura, il procuratore europeo delegato dovrà presentare alla camera permanente competente una

³⁴ Doc. del Consiglio n. 10081/17.

nuova relazione con un progetto di decisione. Ciò fatto, egli dovrà attendere le istruzioni della camera, salvo che il diritto nazionale gli imponga di ricorrere entro tempi che risultino incompatibili con l'attesa di esse; in tal caso egli avrà facoltà di ricorrere in appello anche senza averle previamente ricevute e dovrà successivamente presentare, senza indugio, la relazione alla camera permanente che lo istruirà quanto al mantenimento od all'abbandono del ricorso; quest'ultimo seguirà successivamente il suo percorso processuale ai sensi del sistema del singolo Stato membro, ivi compresa l'eventuale fase di ricorso ad una Corte Suprema o Costituzionale.

Segue: le ipotesi di archiviazione

L'art. 39 prevede che la camera permanente archivi il caso allorquando "l'esercizio dell'azione penale sia divenuto impossibile a norma del diritto dello Stato membro del PED incaricato" e sulla base di una relazione da questi presentata. I motivi di archiviazione sono tassativamente elencati dalla norma: morte dell'imputato o liquidazione della persona giuridica; infermità mentale; amnistia; immunità concessa e non revocata; prescrizione; *ne bis in idem* e, infine, "*manca di prove pertinenti*".

Se per i primi sei, dei sette motivi di archiviazione indicati, non sembra esservi spazio per alcun sostanziale margine di discrezionalità per il decidente, l'ultimo di essi, relativo alla mancanza di prove, appare di ben più ampia ed evidente portata, prestandosi sicuramente ad un più rilevante margine di apprezzamento da parte del PED procedente; la sua decisione potrà comunque venire modificata dalla camera permanente attraverso la procedura di cui all'art. 35.2, sempre ovviamente che i suoi membri (ed in particolare il procuratore europeo incaricato della supervisione) possano disporre di tutti gli elementi necessari per pronunciarsi in senso eventualmente difforme da quanto ritenuto dal PED. L'eventuale archiviazione non preclude comunque la possibilità di una riapertura delle indagini, attraverso una decisione della camera permanente che potrà venire adottata sulla base di fatti nuovi, che non erano noti alla procura europea al momento della decisione.

Il paragrafo 3 dell'art. 39 prevede che, in caso di avvenuto esercizio della competenza EPPO in relazione a reati "ancillari" (v. art. 22.3) l'archiviazione del caso possa avvenire solo previa consultazione delle autorità nazionali dello Stato membro cui gli stessi erano stati originariamente "sottratti" ed alle quali il caso, ove archiviato, dovrà venire rinviato *senza ritardo* a seguito di loro semplice richiesta (v. art. 34.6).

Analogamente l'EPPO dovrà regolarsi, con restituzione quindi degli atti alle autorità nazionali, qualora trattisi di frodi in materia di spese cui consegua un danno per gli interessi finanziari dell'Unione non superiore al danno arrecato ad un'altra vittima; situazione questa analoga a quella disciplinata dall'art. 25, para.3, lett. b), che già aveva previsto una precisa ipotesi di astensione obbligatoria da parte dell'EPPO dall'esercizio della propria competenza.

Proceduto all'archiviazione del caso, l'EPPO ne darà comunicazione alle autorità nazionali competenti, informando anche tutti i soggetti dell'Unione potenzialmente interessati, nonché - ma solo ove "*opportuno ai sensi del diritto nazionale*" - gli indagati o gli imputati e le stesse vittime del reato.

Al fine di assicurare il recupero delle somme dovute od i seguiti amministrativi di altro tipo, i casi archiviati potranno inoltre venire rinviati all'OLAF od alle autorità amministrative o giudiziarie nazionali competenti.

Segue: le "procedure semplificate di azione penale"

Sotto tale denominazione l'art. 40 del regolamento ricomprende tutte quelle procedure eventualmente previste dal diritto nazionale volte alla pronuncia di un provvedimento definitivo sulla base di un'intesa raggiunta con l'indagato.

L'originaria intenzione della Commissione (v. art. 29 della proposta) era quella di introdurre una procedura armonizzata, denominata "compromesso" e tesa all'archiviazione definitiva del caso, uguale per tutti e non soggetta a controllo giurisdizionale. La circostanza che numerosi Stati membri non conoscessero procedure interne di "patteggiamento" ha reso tuttavia impossibile, nonostante gli sforzi sviluppati al riguardo da diverse Presidenze, il raggiungimento di un accordo sul punto che consentisse un grado pur minimo di ravvicinamento processuale in materia. Si è così finito con l'optare per una disciplina limitata ai soli Stati membri che già conoscessero procedure di tale tipo, rinviando integralmente alle condizioni previste dal diritto nazionale ai fini della loro applicazione.

Unico fattore di armonizzazione, limitato ovviamente ai soli Stati interessati, è la necessità del previo accordo della camera permanente per autorizzare il PED a concludere la procedura secondo il proprio diritto nazionale; tale accordo dovrà fondarsi su criteri di gravità, volontà di riparazione del danno e coerenza con i generali obbiettivi di tutela degli interessi finanziari, criteri che, anche in questo caso, dovranno venire ulteriormente specificati all'interno di "direttive" da adottarsi da parte del collegio.

e) Le garanzie procedurali: i diritti degli indagati e degli imputati

Alle attività dell'EPPO sovrintenderà, in ciascuno Stato, un triplice livello di garanzie, di rango costituzionale, di diritto primario e di diritto nazionale.

Esse dovranno infatti svolgersi rispettando, in primo luogo, i diritti degli indagati e degli imputati sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare il diritto ad un giudice imparziale e i diritti della difesa (artt. 47 e 48 della Carta).

In secondo luogo, gli stessi soggetti godranno “almeno” dei diritti procedurali stabiliti dagli strumenti del diritto dell'Unione, in particolare le cinque direttive già adottate relative ai diritti degli indagati e degli imputati nel quadro di un processo penale, come trasposte nel diritto nazionale³⁵.

Indagati, imputati e vittime godranno infine di tutti i diritti procedurali previsti dal diritto nazionale del singolo Stato ove si svolge l'attività dell'EPPO, compresa la possibilità di presentare prove, di chiedere la nomina o l'audizione di periti e l'escussione di testimoni. Ricordando come la procura europea, ai sensi dell'art. 5 del regolamento, debba svolgere le proprie indagini in maniera imparziale e raccogliere tutte le prove pertinenti, “sia a carico che a discarico”, si sottolinea nel testo che tra i diritti procedurali “nazionali” ricade anche quello, esplicitamente enunciato al para. 3 dell'art. 41, di chiedere all'EPPO di ottenere le misure suddette “*per conto della difesa*”. Ancorché rilevante, tale possibilità appare comunque ben diversa dal diritto di quest'ultima di svolgere autonome “indagini difensive” che, ben conosciute dal nostro diritto nazionale limitatamente alle attività svolte all'interno del territorio italiano, non trovano ancora alcun accenno di disciplina a livello europeo nonostante qualche recente timido segnale di movimento³⁶.

f) Il controllo giurisdizionale

L'articolo sul controllo giurisdizionale (art. 42) è stato uno tra i più controversi dell'intero negoziato già a partire dalle critiche mosse sul punto - in occasione della ricordata riunione informale dei Ministri della Giustizia di Milano del

³⁵ V. direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione; direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione e il diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine; direttiva 2013/48/UE sul diritto di accesso a un difensore e il diritto di comunicare e informare terzi in caso di detenzione; direttiva (UE) 2016/343 sul diritto al silenzio e il diritto alla presunzione di innocenza e la direttiva (UE) 2016/1919 sul diritto al patrocinio a spese dello Stato.

³⁶ BANA, CAMALDO, TROGLIA, *Feuille de route et droits de la défense: les enquêtes défensives à l'étranger*, in EUCRIM, 2017, 1, 31.

luglio 2014 - alla proposta della Commissione che, come già visto, non prevedeva alcun ruolo per la Corte di giustizia di Lussemburgo, rimettendo in sostanza l'integralità del controllo sugli atti di EPPO alle autorità giudiziarie nazionali.

Il lungo negoziato al riguardo, apertosi proprio sotto la Presidenza italiana, ha finalmente condotto ad una soluzione di ragionevole compromesso la quale, pur senza rimettere in discussione la sostanza dell'approccio iniziale della Commissione, ha tuttavia consentito di prevedere per la Corte un ruolo certo limitato ma non completamente assente (come invece voleva l'art. 36 della originaria proposta, sul presupposto che gli atti della Procura europea "non sono da considerarsi atti di un organismo dell'Unione ai fini del controllo giurisdizionale")³⁷ o confinato alla mera interpretazione in via pregiudiziale delle disposizioni del regolamento.

La soluzione adottata fa invece in modo che, almeno nelle situazioni di più acuto conflitto potenziale tra le autorità giudiziarie nazionali e l'EPPO, sia proprio la Corte di giustizia a pronunciare l'ultima parola in modo tale da scongiurare il rischio, più volte paventato dalla Delegazione italiana nel corso del negoziato, di applicazioni giurisprudenziali divergenti da Stato a Stato in funzione della maggiore o minore propensione delle locali autorità giudiziarie a risolvere in favore dell'uno o delle altre le controversie su alcune cruciali questioni di riparto di competenza.

Se in apertura dell'art. 42, il paragrafo 1 conferma il principio generale in base al quale gli atti procedurali della Procura europea destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi sono soggetti al controllo degli organi giurisdizionali nazionali competenti conformemente alle procedure e ai requisiti stabiliti dal diritto nazionale, il nuovo paragrafo 2 della disposizione viene ora ad operare una limitata apertura all'intervento della Corte di giustizia. Esso prevede infatti che la stessa sia competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale: a) sulla validità degli atti procedurali della Procura europea nella misura in cui una tale questione di validità sia sollevata dinanzi a un organo giurisdizionale di uno Stato membro direttamente sulla base del diritto dell'Unione; b) sull'interpretazione o la validità di disposizioni del diritto dell'Unione, compreso il presente regolamento; c) sull'interpretazione degli articoli 22 (relativo alla competenza materiale dell'EPPO) e 25 (relativo al concreto esercizio da parte dell'EPPO della propria competenza ed al riparto di competenze tra lo stesso e le autorità

³⁷ Cfr. punto 3.3.5 della relazione della Commissione di accompagnamento alla proposta.

nazionali) “*relativamente a eventuali conflitti di competenza tra la Procura europea e le autorità nazionali competenti*”.

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

La Corte sarà poi competente a conoscere anche, ai sensi dell'art. 268 TFUE, delle eventuali controversie relative al risarcimento dei danni causati dall'EPPO, ai sensi dell'art. 272 TFUE, di quelle relative a clausole compromissorie contenute nei contratti conclusi dall'EPPO ed inoltre, ai sensi dell'art. 270 TFUE, delle controversie relative al personale della Procura. Devono infine ricordarsi la competenza della Corte di giustizia in ordine alla rimozione del procuratore capo europeo, dei procuratori europei e dei procuratori europei delegati ed ancora - ai sensi dell'art. 263, quarto comma, TFUE - l'impregiudicato controllo sulle decisioni dell'EPPO che incidono sui diritti degli interessati in materia di protezione dei dati personali ed in materia di diritto di accesso del pubblico ai documenti o di qualsiasi altra decisione amministrativa.

g) Trattamento delle informazioni e protezione dei dati

Il più cospicuo gruppo di articoli del regolamento riguarda le regole sul trattamento delle informazioni (artt. 43-46, capo VII) e sulla protezione dei dati (art. 47-89, capo VIII) sulle quali, attesa la specificità della materia, non si ritiene, nella presente sede, di procedere ad una trattazione diffusa, trovando le regole stesse fondamento negli oramai consolidati principi generali già stabiliti in materia dal diritto dell'Unione, solo in parte adattati alla specificità del nuovo organismo in via di creazione, nonché nell'esperienza già maturata con Eurojust ed Europol³⁸.

In materia di accesso alle informazioni, il principio generale è quello c.d. “*di equivalenza*”, stabilito dall'art. 43, ai sensi del quale i PED possono avere accesso, alle stesse condizioni cui sarebbero soggetti ove operassero in qualità di

³⁸ Cfr. in materia anche il Parere reso l'8 gennaio 2016 dall'Autorità comune di controllo - JSB di Eurojust, doc. 7150/16.

procuratori nazionali in casi analoghi, a qualsiasi informazione contenuta nelle banche dati nazionali giudiziarie, di polizia o comunque gestite dalle autorità pubbliche. L'EPPO potrà a sua volta esigere qualunque informazione pertinente conservata nelle banche dati e nei registri dell'Unione.

In analogia all'esperienza già maturata in seno ad Eurojust (dove un *software* per la gestione dei dati personali relativi alle indagini, modellato a partire da quello sviluppato dalla DNA italiana, era già stato introdotto nel 2004, divenendo l'*Eurojust Case Management System - CMS*), l'art. 44 prevede inoltre la creazione di un sistema automatico di gestione dei fascicoli diretto a contenere: (a) un registro delle informazioni comunicate all'EPPO da parte delle competenti autorità europee e nazionali, in ossequio all'obbligo previsto dall'articolo 24, con le eventuali decisioni adottate al riguardo, (b) un indice di tutti i "fascicoli" EPPO (*case files*) e (c) l'intero complesso delle informazioni contenute nei fascicoli che possono essere archiviate in forma elettronica. L'indice non potrà invece contenere dati personali operativi diversi da quelli necessari all'identificazione dei singoli casi od a correlare tra loro i diversi fascicoli.

Ciascun singolo fascicolo sarà invece gestito a livello nazionale dal procuratore europeo delegato incaricato del caso "conformemente al diritto del suo Stato membro" e conterrà tutte le informazioni e le prove a disposizione dello stesso relative al procedimento EPPO. Il procuratore europeo incaricato della supervisione di un caso godrà dell'accesso illimitato all'intero fascicolo mentre la camera permanente competente potrà accedere in maniera diretta alle sole informazioni archiviate in forma elettronica nel CMS ed invece soltanto su richiesta all'intero fascicolo. Una possibilità di accesso al fascicolo, limitata però al solo registro ed all'indice, è infine aperta a tutti i procuratori europei ed a quelli delegati.

Venendo alla protezione dei dati personali, il Consiglio, come costantemente avvenuto per le agenzie create nel quadro della cooperazione giudiziaria e di polizia, piuttosto che rinviare alla ancor recente direttiva generale in materia³⁹, ha anche in questo caso preferito adottare un regime "autonomo", avvalendosi della facoltà aperta dalla dichiarazione n. 21, relativa alla protezione dei dati personali nei settori della cooperazione giudiziaria penale e di polizia, allegata

³⁹ Direttiva (UE) 2016/680 in materia di trattamento di dati personali da parte delle autorità competenti degli Stati membri dell'Unione europea a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, in GUUE L 119, del 4.5.2016, 89.

al TUE e al TFUE. La richiamata facoltà di deroga prevede che possano rivelarsi necessarie, in considerazione della specificità dei settori in questione, norme specifiche sulla protezione dei dati personali e sulla libera circolazione di tali dati, in base all'articolo 16 TFUE. Il considerando n. 93 prende comunque cura di indicare come le norme in materia del regolamento dovrebbero in ogni caso essere interpretate e applicate conformemente alla richiamata direttiva 2016/680.

L'EPPO potrà procedere al trattamento dei dati personali "operativi" solo per finalità legate allo svolgimento delle proprie indagini penali, allo scambio di informazioni con le altre autorità competenti degli Stati membri o dell'Unione europea od ancora alla cooperazione con paesi terzi e le organizzazioni internazionali. Accanto alla creazione della figura del responsabile della protezione dei dati all'interno della struttura di EPPO, vengono inoltre disciplinati i diritti di accesso, rettifica o cancellazione dell'interessato (anche per il tramite del Garante europeo della protezione dei dati - EDPS), le condizioni per il trasferimento dei dati personali operativi a paesi terzi od organizzazioni internazionali, i poteri di controllo da parte dello stesso EDPS, il quale disporrà, accanto agli altri poteri, anche di quello di adire la Corte di giustizia alle condizioni previste dai trattati e di intervenire nelle cause dinanzi alla stessa.

Il regime di protezione dei dati finalmente adottato dal Consiglio ha lasciato parzialmente insoddisfatta la Commissione europea la quale, in una dichiarazione versata al processo verbale del Consiglio dell'8 giugno 2017⁴⁰, ha affermato di ritenere che il regime di protezione dei dati autonomo per la Procura europea costituisca una soluzione solo temporanea, riservandosi di valutare l'opportunità di presentare in futuro una proposta legislativa al fine di modificare o di abrogare le disposizioni del regolamento relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte della Procura europea; ciò anche in attesa di conoscere la posizione che la Corte di giustizia dell'Unione europea sarebbe venuta ad assumere nel parere 1/15 (relativo all'accordo tra UE e Canada sui dati dei passeggeri - PNR) per ciò che riguarda la base giuridica delle norme sulla protezione dei dati. Oltre che sulla base giuridica, la Commissione dichiara di nutrire particolari preoccupazioni anche sull'articolo 47, paragrafo 3, lettera c), che, nel prevedere le condizioni alle quali il trattamento dei dati da parte della Procura europea può essere autorizzato per finalità diverse da quelle per le quali sono stati raccolti, subordina

⁴⁰ Doc. 10081/17.

tale autorizzazione anche al diritto processuale nazionale dello Stato membro nel quale i dati sono stati ottenuti.

L'atteso parere 1/15 è stato nel frattempo adottato, il 27 luglio 2017, dichiarando, d'un lato, che la base giuridica per l'accordo UE/Canada sul trasferimento dei dati PNR deve essere fondata congiuntamente sull'art. 16, para. 2, e 87, para. 2, del TFUE (relativi, rispettivamente, alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei loro dati personali ed alla raccolta e scambio di dati nel quadro della cooperazione di polizia) e, dall'altro, l'incompatibilità dell'accordo con gli artt. 7, 8 e 52, para. 1, della Carta dei diritti fondamentali in quanto non esclude il trasferimento dei dati sensibili dall'Unione verso il Canada nonché l'uso e la conservazione di tali dati. Dovremmo dunque, in un futuro non lontano, conoscere quali seguiti, in termini di iniziativa legislativa, la Commissione verrà concretamente ad offrire alla propria dichiarazione.

h) Disposizioni finanziarie e relative al personale

Le disposizioni relative al regime finanziario ed allo statuto del personale di un organismo internazionale (od anche sovranazionale) generalmente non suscitano (né normalmente meritano) particolare interesse od attenzione da parte dei rari commentatori.

Il presente regolamento costituisce tuttavia un'eccezione a tale regola, come già è avvenuto per Eurojust, in quanto, anche in questo caso, la forma coincide con la sostanza, in particolare per ciò che riguarda talune voci di spesa nonché lo *status* giuridico dei procuratori europei e di quelli delegati.

Per quanto riguarda le disposizioni finanziarie deve anzitutto segnalarsi che, anche se le spese di funzionamento dell'EPPO saranno in linea di principio poste a carico di tutti gli Stati membri, ciascuno dei non partecipanti alla cooperazione rafforzata potrà ottenere una rettifica di quanto versato al bilancio come risorse proprie "per ogni esercizio in cui non partecipa", ai sensi dell'art. 11 del regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014⁴¹. Se tale soluzione corrisponde senz'altro ai principi generali in materia di cooperazioni rafforzate - ed infatti gli Stati membri che non intendevano partecipare all'iniziativa hanno, sin dalla prima fase dei negoziati, fermamente richiesto di non essere in alcun modo associati alle spese dell'EPPO - non può d'altro canto farsi a meno di

⁴¹ In GUUE L 168 del 7 giugno 2014, 39.

osservare come l'accresciuta repressione delle condotte fraudolente ed il maggior recupero delle relative somme da parte dell'EPPO (stimate dalla Commissione europea in circa 465 milioni di euro, una volta che l'attività della Procura sarà a regime) andrà senz'altro a vantaggio dell'intero bilancio UE ripercuotendosi quindi in favore di tutti gli Stati membri, partecipanti e non. Resta quindi da comprendere se tale "beneficio" verrà in qualche modo preso in conto in sede di rettifica.

Sempre in tema di finanze, vale anche la pena di rilevare che, ai sensi dell'art. 91 relativo al bilancio, quando i procuratori europei delegati agiscono nell'ambito dell'EPPO, le relative spese da essi sostenute nel corso di tali attività saranno considerate "spese operative" della Procura europea anche se non dovrebbero, in linea di principio, includere i costi relativi alle misure investigative eseguite dalle autorità nazionali competenti, né i costi del patrocinio a spese dello Stato. Tuttavia, ove sia da eseguirsi per conto dell'EPPO "una misura investigativa dai costi eccezionalmente elevati", i procuratori europei delegati potranno chiedere alla camera permanente, di propria iniziativa o su richiesta delle autorità nazionali competenti, che l'EPPO venga a sostenere "parzialmente" tali costi e la camera, previa consultazione con il direttore amministrativo, potrà decidere di autorizzare il co-finanziamento, in conformità a criteri in materia da stabilire nel regolamento interno e per l'importo deciso dal direttore amministrativo stesso "sulla base delle risorse finanziarie disponibili".

Venendo ora allo statuto del personale, come già nel caso di Eurojust, particolare attenzione merita la regolamentazione dello statuto del personale della procura europea, in quanto potenzialmente rivelatore della effettiva natura sovranazionale dell'organismo.

I membri del collegio dell'Eurojust ed i loro aggiunti, a differenza del personale dell'agenzia, continuano infatti a mantenere lo *status* nazionale e ad essere retribuiti da parte dello Stato membro di origine, proprio a rimarcare il loro permanente statuto di magistrati nazionali distaccati. A ben diversa soluzione si è invece giunti per la nuova Procura europea, dove il procuratore capo e i procuratori europei verranno assunti in qualità di "agenti temporanei" dell'EPPO, ai sensi dell'art. 2, lett. a) del "Regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea". Si tratterà dunque di personale delle Istituzioni europee *optimo jure*, ancorché reclutato per occupare un impiego al quale è necessariamente conferito un carattere temporaneo, e che nella sostanza viene equiparato in tutto e per tutto al funzionariato europeo per ciò che riguarda il trattamento giuridico ed economico.

Il previsto numero totale del personale del nuovo organo è stato stimato in 115 unità e sarà in parte considerevole coperto con personale proveniente da OLAF (45), Eurojust (16) e dalla DG Justice (4). Il restante personale (50), ed in particolare il posto di procuratore capo e quelli di procuratore europeo, saranno invece coperti attraverso nuovi reclutamenti dall'esterno.

I procuratori europei delegati saranno invece impiegati in qualità di “consiglieri speciali” ai sensi degli articoli 5, 123 e 124 del suddetto “regime”, che definisce tale colui il quale, “pur svolgendo altre attività professionali è assunto, date le sue qualifiche eccezionali, per prestare la propria collaborazione a una delle istituzioni dell'Unione, sia regolarmente, sia per determinati periodi e che è retribuito con gli stanziamenti globali aperti a tal fine nella sezione del bilancio relativa all'istituzione da cui dipende”. Il principio generale è che le responsabilità relative alle condizioni generali di lavoro ed all'ambiente lavorativo dei PED rimangono in capo alle autorità giudiziarie nazionali competenti, in coerenza con quanto previsto dall'art. 17 del regolamento che li vuole “*membri attivi delle procure o della magistratura dei rispettivi Stati membri che li hanno designati*”; essi vengono tuttavia a godere anche delle garanzie addizionali previste dallo stesso regolamento al para. 6 dell'art. 96, tra le quali si segnala l'obbligo per le autorità nazionali competenti di agevolare l'esercizio delle funzioni dei procuratori europei delegati ed astenersi da qualsiasi attività che possa incidere negativamente sulla loro carriera o sul loro *status* nel sistema giudiziario nazionale. In tale quadro le autorità nazionali dovranno anche dotare i PED delle risorse ed attrezzature necessarie per l'esercizio delle loro funzioni ed assicurare “*che siano pienamente integrati nelle rispettive procure nazionali*”, garantendo anche il mantenimento dei diritti in materia previdenziale e pensionistica. Dal punto di vista del trattamento economico, le retribuzioni dei procuratori europei delegati in qualità di consiglieri speciali saranno stabilite tramite accordo diretto, basandosi su una specifica decisione del collegio. Questa decisione dovrebbe assicurare che i procuratori europei delegati, quando lavorino anche come procuratori nazionali (in conformità dell'art. 13, para. 3), continuino, in linea di principio, a venire retribuiti in tale qualità, mentre la retribuzione in qualità di consigliere speciale riguarderà esclusivamente l'equivalente del lavoro svolto per l'EPPO in qualità di procuratore europeo delegato. Ai PED dovrà, in sostanza, venire comunque assicurata una remunerazione complessiva non inferiore a quella ad essi spettante in qualità di procuratori nazionali, instaurando in tal modo un regime “a salario invariato” che appare

suscettibile di conoscere eventuali differenze solo verso l'alto (anche se la dotazione di bilancio per le retribuzioni dei PED, attualmente stimata dalla Commissione in meno di 2 milioni di euro a regime, non sembra consentire di retribuire un elevato numero di procuratori delegati impegnati "a tempo pieno", soprattutto in quegli Stati, come l'Italia, che dovranno probabilmente effettuare notevoli investimenti in termini di risorse umane). Può in conclusione affermarsi che i procuratori europei delegati, se d'un lato mantengono sostanzialmente immutato il loro statuto di magistrati nazionali, verranno nel contempo ad aggiungere ad esso un fascio non indifferente di diritti e garanzie addizionali, ferma l'incognita della retribuzione.

Ma, al di là dei profili meramente statutari, ciò che nella sostanza deve maggiormente rilevare è l'espressa preclusione, sancita dal para. 7 dell'art. 96, tanto per i procuratori europei come per quelli delegati, nell'esercizio delle loro funzioni, di ricevere ordini, direttive o istruzioni da soggetti esterni alla Procura, richiamando e rinforzando in tal senso il principio di indipendenza della Procura posto dall'art. 6 del regolamento.

Al pari di quanto avviene per la Commissione e le altre istituzioni ed agenzie dell'Unione, anche l'EPPO potrà avvalersi, accanto al proprio personale, di esperti nazionali distaccati (END) i quali, nell'esercizio dei compiti relativi alle funzioni dell'EPPO, saranno soggetti all'autorità del procuratore capo europeo. Come nel caso di Eurojust e di altri organismi europei, tale possibilità potrà anche costituire una valvola di flessibilità a fronte del rigido sistema adottato con la previsione di un (solo) procuratore europeo per Stato partecipante a prescindere dalla taglia del Paese e dal possibile numero di casi che, in funzione del *link* pressoché automatico che lega ciascun membro a quelli che provengono dal proprio Stato di origine, potrà gravare su di esso. L'ausilio che potrà venire offerto da un congruo numero di END (che presumibilmente proverranno anch'essi dai ranghi della magistratura oppure da quelli delle forze dell'ordine) permetterà di ridurre il potenziale *overload* che potrebbe sommergere i procuratori europei provenienti dagli Stati membri più grandi o comunque confrontati al maggior numero di inchieste.

i) Relazioni della Procura europea con altri soggetti

L'intero capo X del testo è dedicato alle relazioni di cooperazione tra l'EPPO ed i partner dell'Unione, i paesi terzi, le organizzazioni internazionali nonché alla spinosa questione dei rapporti con gli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata.

Tali relazioni - che vengono definite “strette” solo per ciò che riguarda quelle con Eurojust, OLAF ed Europol - verranno normalmente a concretarsi nella conclusione di accordi di lavoro di carattere tecnico e/o operativo che avranno, in particolare, l'obiettivo di agevolare la cooperazione e lo scambio diretto di informazioni tra le parti, se utile allo svolgimento dei loro compiti, conformemente all'articolo 111 e se non diversamente previsto dal regolamento.

L'art. 100 del regolamento disciplina le relazioni tra EPPO ed Eurojust. Anche al fine di offrire concreto contenuto a quel già ricordato ed enigmatico “*from Eurojust...*” figurante nella lettera dell'art. 86 TFUE, l'EPPO dovrà anzitutto instaurare e mantenere strette relazioni con l'agenzia, basate sulla cooperazione nell'ambito dei rispettivi mandati e sullo sviluppo di reciproci legami operativi, amministrativi e gestionali, prevedendosi anche riunioni periodiche tra il procuratore capo europeo e il presidente di Eurojust per discutere le questioni di interesse comune. Sul fronte operativo, Eurojust potrà venire associata alle attività dell'EPPO nei casi transfrontalieri.

Accanto alla condivisione delle informazioni, il particolare interesse per EPPO offerto da tale cooperazione emerge con evidenza proprio in relazione agli Stati membri non partecipanti; ciò grazie alla possibilità, prevista dalla lett. b) del comma 2 della disposizione, di invitare Eurojust, o i suoi competenti membri nazionali, a prestare sostegno alla trasmissione ed esecuzione delle decisioni o richieste di assistenza giudiziaria dell'EPPO “*negli Stati dell'Unione europea che siano membri di Eurojust ma che non partecipino all'istituzione dell'EPPO*”, nonché nei paesi terzi. Viene anche prevista una possibilità di accesso indiretto (in base a un sistema di riscontro positivo o negativo “*hit/no hit*”), alle informazioni contenute nei rispettivi sistemi automatici di gestione dei fascicoli (CMS), nonché la possibilità per l'EPPO di avvalersi del sostegno e delle risorse amministrative di Eurojust anche attraverso la fornitura da parte di quest'ultima di servizi di interesse comune.

Anche con l'Ufficio europeo di lotta antifrode (OLAF), all'art. 101, vengono previste strette relazioni, basate sulla cooperazione reciproca nell'ambito dei rispettivi mandati e sullo scambio di informazioni, aventi in particolare l'obiettivo di assicurare il pieno utilizzo dei mezzi disponibili per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la complementarità e il sostegno all'EPPO da parte di OLAF che, qualora l'EPPO conduca un'indagine penale, si asterrà dall'avviare in parallelo una propria indagine amministrativa sugli stessi fatti. Nel corso delle proprie indagini l'EPPO potrà chiedere all'OLAF, nell'ambito delle sue competenze, di sostenere o di integrare l'attività

dell'EPPO, in particolare attraverso attività di analisi, facilitando il coordinamento delle azioni delle competenti autorità nazionali amministrative e degli organi dell'Unione e conducendo proprie indagini amministrative. Anche in questo caso viene prevista la possibilità di un reciproco accesso indiretto ai rispettivi CMS.

Più stringato appare il contenuto concreto delle pur altrettanto “strette” relazioni preconizzate con Europol (art. 102), in relazione al quale ci si limita a prevedere che, se necessario ai fini delle sue indagini, l'EPPO possa chiedere ed ottenere ogni informazione, pertinente a qualsiasi reato di sua competenza, detenuta dall'Ufficio europeo di polizia, al quale potrà anche venire richiesto di fornire il proprio supporto analitico in relazione ad indagini specifiche.

L'art. 103 si occupa delle relazioni con le altre istituzioni, uffici od agenzie dell'Unione. Per ciò che riguarda la Commissione europea (per tutto ciò che non tocchi direttamente l'OLAF, come ad esempio le Direzioni generali “di spesa” nonché le DG “Justice” e “Home”), l'EPPO instaurerà relazioni di cooperazione, allo specifico scopo di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, attraverso la conclusione di un accordo che stabilirà le modalità di cooperazione con essa. Per ciò che riguarda poi le relazioni con le altre istituzioni e gli altri organi, uffici e agenzie dell'Unione, il regolamento si preoccupa essenzialmente di prevedere che l'EPPO, salvi il corretto svolgimento e la riservatezza delle sue indagini, possa fornire ad essi, nonché alle “altre vittime interessate”, informazioni utili a consentire l'adozione delle opportune misure, tanto di natura cautelare a tutela degli interessi finanziari dell'Unione quanto rivolte alla costituzione di parte civile nei procedimenti penali, al recupero amministrativo di importi dovuti al bilancio dell'Unione od all'esercizio di azioni disciplinari nei confronti dei propri dipendenti.

Assai diverso dai precedenti appare il *target* delle disposizioni (art. 104) in tema di relazioni con le autorità di paesi terzi e le organizzazioni internazionali, essenzialmente tese a creare le basi di una cooperazione, altrimenti impossibile, dell'EPPO con tali soggetti esterni all'Unione, e nei confronti dei quali non sarebbe di certo sufficiente opporre la semplice esistenza della base giuridica, “interna” all'Unione, costituita dal regolamento istitutivo.

Questa cooperazione - che potrà concretarsi, in particolare, nello scambio di informazioni strategiche e nel distacco di ufficiali di collegamento presso l'EPPO o di punti di contatto nei paesi terzi - potrà venire creata attraverso trattati internazionali conclusi dall'Unione o cui l'Unione aderisce a norma dell'articolo 218 TFUE od ancora attraverso separati accordi *ad hoc*, conclusi

direttamente tra l'EPPO ed i paesi terzi, riguardanti la cooperazione in materia penale.

In mancanza di tali accordi, la soluzione alternativa imposta agli Stati membri partecipanti, se consentito dal relativo trattato internazionale multilaterale, sarà quella di notificare l'EPPO quale propria "autorità competente" - sia pur in maniera non esclusiva e sulla base del principio della reciprocità e del modello c.d. "a doppio incarico" - ad attuare gli accordi internazionali multilaterali relativi all'assistenza giudiziaria in materia penale da essi conclusi, anche pervenendo, ove possibile, ad una eventuale modifica degli stessi.

In assenza (od in attesa) di un accordo specifico, il procuratore europeo delegato incaricato del caso continuerà comunque a disporre dei propri poteri di procuratore nazionale o di membro della magistratura del suo Stato membro e potrà di conseguenza richiedere assistenza giudiziaria in materia penale alle autorità di paesi terzi, sulla base degli accordi internazionali già conclusi dal proprio Stato o del diritto nazionale applicabile, pur dovendo "in ogni caso" tenere informato il paese terzo del fatto che destinatario finale della risposta sarà la Procura europea (para 5). Tale ultima previsione può in qualche modo apparire non pienamente coerente con la visione dell'EPPO quale soggetto sovranazionale ed a pieno titolo integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione e dei suoi Stati membri (partecipanti), dinanzi alle cui giurisdizioni sfocia comunque il risultato delle sue indagini; in tale prospettiva ben si sarebbe forse potuto considerare come ininfluyente un'informativa necessaria ed obbligatoria degli Stati richiesti quanto al destinatario finale dell'assistenza.

Ove si trovi comunque nell'impossibilità di esercitare le proprie funzioni sulla base degli accordi internazionali pertinenti, la Procura europea potrà fare in ogni caso ricorso alla c.d. "cortesia internazionale" ed al principio di reciprocità, richiedendo assistenza giudiziaria alle autorità di paesi terzi nei casi specifici di sua competenza e rispettando le condizioni eventualmente fissate da dette autorità quanto all'uso delle informazioni fornite.

In materia di estradizione, ove si renda necessario ricorrere ad essa nei confronti di un soggetto sottoposto alle indagini dell'EPPO, il procuratore europeo delegato incaricato del caso potrà chiedere all'autorità competente del suo Stato membro di emettere una richiesta in conformità dei trattati e/o del diritto nazionale applicabili.

Dal punto di vista dell'assistenza "passiva", l'EPPO potrà fornire, "*su richiesta*" (inciso che, ove preso letteralmente, sembrerebbe precludere quella "trasmis-

sione spontanea di informazioni” che è invece, con sempre maggiore frequenza, prevista da numerosi strumenti internazionali di cooperazione penale) e previa consultazione della camera permanente da parte del procuratore europeo delegato incaricato del caso, informazioni o prove “di cui sia già in possesso” alle autorità competenti di paesi terzi o alle organizzazioni internazionali, a fini di indagine penale. Anche il riferimento agli elementi già in suo possesso sembra precludere all’EPPO ogni possibilità di condurre in proprio attività di esecuzione rogatoriale, anche nelle specifiche materie di sua competenza, tesa all’acquisizione di nuovi elementi di prova.

Segue: la cooperazione tra la Procura europea e gli Stati membri non partecipanti

Per lungo tempo accuratamente occultata “sotto il tappeto”, tanto che la Commissione aveva ritenuto di affrontarla all’interno della propria originaria proposta solo attraverso il già segnalato possibile ruolo “facilitatore” di Eurojust, la questione delle relazioni e della cooperazione tra la Procura europea, da una parte, e gli Stati necessariamente (la Danimarca, ai sensi del protocollo n. 22) od eventualmente non partecipanti (Regno Unito ed Irlanda, ai sensi del protocollo n. 21, ed ogni altro Stato membro che abbia deciso di non aderire all’iniziativa), ha finito necessariamente per irrompere da protagonista nella fase finale del negoziato, tanto da venire ad essa riservato un autonomo articolo che ripercorre comunque soluzioni analoghe a quelle già adottate in altre parti del testo.

Accanto a quanto previsto nell’art. 100 per ciò che riguarda il già descritto ruolo di Eurojust in qualità di facilitatore della cooperazione con gli Stati membri non partecipanti, l’art. 105 del regolamento rinvia infatti a quegli stessi “accordi di lavoro” (di cui all’articolo 99, paragrafo 3) che già costituiscono la chiave della cooperazione con gli altri partner di EPPO e che potranno in questo caso venire conclusi anche con le autorità di tali Paesi. Gli accordi potranno riguardare, in particolare, lo scambio di informazioni strategiche, il distacco di ufficiali di collegamento presso la procura europea e la designazione da parte di quest’ultima, di concerto con le autorità competenti interessate, di punti di contatto “*al fine di facilitare la cooperazione in linea con le esigenze dell’EPPO*”.

Se d’un lato viene poi anche in questo caso prefigurata la possibile conclusione di un futuro strumento giuridico *ad hoc* relativo alla cooperazione penale tra l’EPPO e le autorità competenti degli Stati membri non partecipanti, dall’altro

si individua, in analogia a quanto già previsto nelle relazioni con i Paesi terzi, un meccanismo di notifica a tali Stati dell'EPPO "quale autorità competente ai fini dell'attuazione degli atti dell'Unione applicabili alla cooperazione giudiziaria penale"; al riguardo, non deve tralasciarsi di considerare anche il fatto che non tutti tali strumenti risultano applicabili agli Stati non partecipanti in virtù delle clausole di *opt-out* aperte a taluni di essi⁴².

l) Disposizioni generali

L'ultimo Capo XI del regolamento disciplina una residuale serie di questioni di non secondaria rilevanza

Accanto alla personalità giuridica del nuovo organismo, già solennemente affermata in apertura dall'articolo 3, l'art. 106 prevede che "*in ciascuno degli Stati membri, l'EPPO ha la capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dal diritto nazionale*". Dal momento che, ai sensi della definizione offerta dall'art. 1, per "Stato membro", tranne ove diversamente indicato, deve intendersi uno Stato membro che partecipa alla cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO, ci si potrebbe interrogare su ll'esistenza di un obbligo anche per gli Stati membri non partecipanti di riconoscere all'EPPO capacità giuridica sul loro territorio. Quel "*ciascuno*" in apertura di frase induce comunque a rispondere in senso favorevole a tale domanda: sarebbe infatti assai strano considerare la Procura come giuridicamente "incapace" limitatamente al solo territorio di quegli Stati ove il regolamento non sia applicabile.

Per ciò che riguarda invece il regime linguistico, il successivo art. 107 rende applicabile il regolamento (CEE) n. 1/58, che prevede la parità delle lingue ufficiali degli Stati membri, "*ai soli atti di cui agli articoli 21 e 114*". Ciò equivale a dire che saranno tradotti in tutte le lingue ufficiali degli Stati membri (partecipanti) il solo regolamento interno unitamente alle norme di attuazione ed i documenti di programmazione adottati dal collegio ed elencati nell'art. 114 (documento di programmazione annuale, strategia antifrode, etc...), mentre sarà lo stesso collegio a dover decidere, a maggioranza dei due terzi dei suoi membri, il regime linguistico interno dell'EPPO, vale a dire la sua lingua (o lingue) di lavoro.

⁴² Basti ricordare come la direttiva 2014/41/UE sull'ordine di investigazione europeo non sia applicabile né alla Danimarca né all'Irlanda, Paesi con i quali dovrà farsi ricorso alla "vecchia" convenzione di assistenza giudiziaria del 2000 che completa a sua volta quella del 1959 del Consiglio d'Europa.

Se in altre circostanze sarebbe stato facile immaginare che, come nel caso di Eurojust, la lingua inglese avrebbe probabilmente finito per imporsi senza difficoltà, nella presente situazione, nella quale non un solo Stato membro che abbia l'Inglese come lingua ufficiale (non il Regno Unito, peraltro in via di Brexit, ma neppure l'Irlanda e neanche la piccola Malta) figura tra quelli partecipanti alla cooperazione rafforzata, non è dato vedere in che modo la lingua di Shakespeare possa risuonare all'interno delle stanze e dei corridoi della futura Procura. In realtà è difficile prevedere quanto avverrà in concreto. Se, nell'assenza di rivali anglofoni, Francia e Germania potrebbero difficilmente rinunciare alla tentazione di vedere adottati i loro rispettivi idiomi quali "lingue di lavoro", aiutate peraltro dal fatto che le stesse sono già entrambe lingue ufficiali del Paese di sede e fanno anche parte delle 3 lingue di lavoro della Commissione europea e delle riunioni degli ambasciatori UE (Coreper), rimane da comprendere quale sarebbe in tal caso la reazione di Italia e Spagna (generalmente disponibili ad accettare un regime monolingua ma assai più reticenti nei confronti del bi e soprattutto del trilinguismo). È tuttavia indiscutibile che, nella situazione attuale, l'unica reale lingua veicolare, in particolare nei rapporti con il rilevante blocco dei paesi dell'Europa centro-orientale rimane comunque quella Inglese che potrebbe nonostante tutto finire per costituire, ove non voglia farsi ricorso al Latino od all'Esperanto, la vera "lingua franca" del nuovo soggetto (e appare sinceramente irrealistico immaginare che non sia pubblicata anche una versione in lingua inglese del regolamento interno...).

Sugli obblighi in materia di riservatezza e di segreto professionale, previsti all'art. 108, ci si limiterà ad osservare che essi vincolano tutto il personale EPPO, inclusi i PED, in conformità della legislazione dell'Unione, nonché qualsiasi altra persona che, a livello nazionale, partecipi o presti assistenza allo svolgimento delle funzioni dell'EPPO ai sensi del diritto nazionale applicabile. Per ciò che riguarda invece le regole di trasparenza, l'art. 109 si limita a rinviare al Regolamento (CE) n. 1049/2001, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione⁴³, prevedendo in aggiunta che, entro sei mesi dalla sua nomina, il procuratore capo europeo elabori una proposta di norme dettagliate in materia che dovrà quindi essere adottata dal collegio.

⁴³ GU L 145 del 31.5.2001, 43.

Più incisiva risulta la disposizione di cui all'art. 110, relativo ai controlli esercitabili da parte dell'OLAF e della Corte dei conti europea, che prevede l'adesione dell'EPPO, entro 6 mesi dalla sua entrata in funzione, all'accordo interistituzionale, del 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e l'adozione delle opportune disposizioni applicabili a tutto il suo personale ed ai procuratori europei delegati sulla base del modello riportato nell'allegato dell'accordo. Tanto la Corte dei conti quanto l'OLAF avranno inoltre la possibilità di sottoporre l'EPPO ai controlli di propria competenza, anche attraverso verifiche sul posto, per accertare eventuali irregolarità od attività lesive degli interessi finanziari dell'Unione.

In materia di responsabilità, le regole sono fissate dall'art. 113 il quale prevede che la responsabilità contrattuale dell'EPPO sia regolata dalla legge applicabile al contratto in questione e che la Corte di giustizia sarà competente a giudicare in materia attraverso clausole compromissorie da inserire nei contratti conclusi dalla Procura. In materia di responsabilità extracontrattuale, l'EPPO dovrà invece risarcire, *“secondo i principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea”*, i danni causati da esso, dal suo personale o per colpa di un procuratore europeo delegato nell'esercizio delle sue funzioni. Competente a pronunciarsi in merito alle controversie relative al risarcimento dei danni sarà anche in questo caso la Corte di giustizia.

L'art. 117 prevede l'obbligo per ciascuno Stato membro di notificare contemporaneamente al procuratore capo europeo, al Consiglio e alla Commissione le proprie autorità competenti ai fini dell'attuazione del presente regolamento. A seguito della particolare insistenza della Germania sul punto, è stato altresì introdotto l'obbligo per gli Stati di trasmettere all'EPPO un elenco delle disposizioni nazionali di diritto penale sostanziale applicabili ai reati PIF, quali definiti nella direttiva (UE) 2017/1371. Inoltre, gli Stati membri che, a norma dell'articolo 30, paragrafo 3, intendono limitare solo a specifici reati gravi l'applicazione delle misure investigative previste al paragrafo 1, lettere e) e f), dello stesso articolo (intercettazione delle telecomunicazioni, tracciamento e rintracciamento di un oggetto mediante mezzi tecnici, comprese le consegne controllate di merci), dovranno notificare all'EPPO il relativo elenco di reati.

Accanto alla possibilità di riesame, prevista dall'art. 118, delle disposizioni relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte dell'EPPO, è l'art. 119 del regolamento ad aprire la strada ad una vera e propria clausola di revisione; questa potrà essere promossa da

parte della Commissione dopo aver provveduto alla presentazione, al Parlamento europeo, al Consiglio e ai parlamenti nazionali, di una relazione, corredata delle proprie conclusioni, di valutazione dell'attuazione e dell'impatto del regolamento, nonché dell'efficacia e dell'efficienza dell'EPPO e delle sue pratiche di lavoro. Dopo avere a ciò adempiuto, la Commissione potrà presentare le proprie eventuali proposte legislative ove ritenga necessario disporre di norme ulteriori o più dettagliate per la costituzione dell'EPPO, per le sue funzioni o per la procedura applicabile alle sue attività, tra cui le indagini transfrontaliere.

Il regolamento entrerà in vigore il ventesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione.

Il primo effetto della pubblicazione sarà quello di consentire in futuro all'EPPO di esercitare la propria competenza in relazione a qualsiasi reato commesso successivamente a tale data, consentendo inoltre l'avvio di tutte le attività preparatorie e propedeutiche all'effettiva entrata in funzione del nuovo organismo. La concreta assunzione da parte dell'EPPO dei propri compiti di indagine ed azione penale avverrà invece ad una data successiva da stabilirsi, a non meno di tre anni dall'entrata in vigore del regolamento, con decisione della Commissione e su proposta del procuratore capo europeo una volta che la struttura dell'EPPO sia stata costituita e possa divenire effettivamente operativa, compresa l'avvenuta adozione del regolamento interno e degli altri necessari atti di normazione secondaria.

Sarà dunque a partire dall'anno 2021 che dovremmo in concreto assistere all'avvio delle prime inchieste della nuova Procura che, nelle previsioni della Commissione ed una volta che la sua attività sia giunta pienamente a regime intorno al 2024, dovrebbe complessivamente trattare un migliaio di casi all'anno.

m) La sede dell'EPPO

Come si è già anticipato, l'iniziale proposta della Commissione, approvata sotto la direzione dell'allora Commissaria lussemburghese Viviane Reding, aveva accuratamente evitato di affrontare frontalmente il problema della sede di EPPO, rinviando invece, all'interno dell'ultimo considerando, alla decisione già assunta dai rappresentanti degli Stati membri, riuniti a livello di capi di Stato o di governo a Bruxelles il 13 dicembre 2003, *“con la quale hanno stabilito la sede dell'EPPO conformemente alle disposizioni della decisione dell'8 aprile 1963”*.

Dietro tale fumoso rinvio si celava in realtà l'indicazione implicita del Granducato del Lussemburgo quale sede della istituenda Procura.

Ed infatti, ai sensi del testo dell'art. 289 del Trattato sulla Comunità europea vigente nel 2003 (oggi art. 341 TFUE), "*La sede delle istituzioni della Comunità [oggi dell'Unione] è fissata d'intesa comune dai governi degli Stati membri*" (in una sede dunque di natura intergovernativa e non da parte del Consiglio europeo). Alla vigilia del maxi allargamento del 2004 dell'Unione ai nuovi 10 Stati membri, i "Rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti a livello di Capi di Stato o di Governo" (il formato meramente intergovernativo delle riunioni del Consiglio europeo) raggiunsero un accordo sulla fissazione delle sedi di taluni uffici ed agenzie dell'UE, figurante in allegato alle conclusioni del Consiglio europeo, in forza del quale, tra l'altro, la sede dell'Eurojust veniva definitivamente fissata all'Aia. Nel contempo, nell'ultimo passaggio delle stesse conclusioni dei "Rappresentanti dei governi", può leggersi che essi, avevano convenuto di accordare ai nuovi Stati aderenti la priorità nella distribuzione delle sedi di altri uffici o di agenzie da istituire in futuro, con una sola eccezione, quella appunto della "*sede dell'Ufficio del procuratore europeo che, se questo sarà istituito, sarà stabilita a Lussemburgo conformemente alle disposizioni della decisione dell'8 aprile 1965.*"

Tale ultima decisione⁴⁴ aveva ad oggetto l'installazione (sempre) provvisoria di talune istituzioni e servizi delle Comunità ed ai sensi del suo art. 3, la Corte di Giustizia sarebbe rimasta a Lussemburgo, e del pari a Lussemburgo sarebbero stati collocati gli "*organismi giurisdizionali e quasi-giurisdizionali ... già esistenti o da creare a norma dei Trattati ... nonché a norma di convenzioni concluse nell'ambito delle Comunità sia tra Stati membri, sia con Paesi terzi*".

E proprio in quella dizione "giurisdizionali e quasi-giurisdizionali" che ha trovato buon appiglio la decisione del 2003 per sostenere la collocazione all'ombra della Corte di giustizia del nuovo organismo che molti avevano invece già visto destinato a trovare anch'esso collocazione all'Aia, accanto ad Eurojust ed Europol.

Quest'ultima soluzione era stata in effetti ritenuta, per tutto il corso del negoziato e da non pochi (incluso il Parlamento europeo), come pressoché ineluttabile in quanto considerata la più razionale, sotto il profilo logistico e sinergico, nonché come quella che meglio avrebbe dato contenuto all'ormai ben noto riferimento nell'art. 86 TFUE al "*from Eurojust*". Quando tuttavia l'Olanda

⁴⁴ Dec. 67/446/CEE - 67/30/Euratom in GU CEE 152 del 13.7.1967, 18.

comunicò ufficialmente la propria volontà di non aderire alla cooperazione rafforzata, apparve allora evidente che la partita stava chiudendosi in favore del Lussemburgo. È poi lo stesso comma 2 dell'art. 106 del Regolamento (relativo allo *status* giuridico e condizioni operative) ad andare oltre il semplice riferimento indiretto contenuto nel considerando 121, menzionando espressamente il Granducato quale futura sede e stabilendo che le necessarie disposizioni relative all'installazione dell'EPPO ed alle strutture che il Lussemburgo deve mettere a disposizione nonché le immunità e privilegi ivi riconosciuti ai membri ed al personale dell'EPPO ed ai relativi familiari, saranno stabilite in un accordo di sede che dovrà essere concluso tra l'EPPO e il lo Stato ospite entro la data in cui la Procura entrerà concretamente in funzione.

8. La voce del Parlamento europeo. L'espresso dettato dell'art. 86 TFUE esclude eccezionalmente il Parlamento europeo da quel ruolo di codecisore che è invece oramai pacificamente acquisito anche per le materie di cooperazione giudiziaria penale e di polizia. Per ciò che riguarda il regolamento istitutivo dell'EPPO, il Parlamento è infatti semplicemente chiamato ad approvare (od a respingere) *tout court* il testo elaborato dal Consiglio, una volta che quest'ultimo abbia concluso i propri lavori. Nonostante tale poco confortevole posizione legata al *take it or leave it* (o, assai più probabilmente, proprio in ragione di essa) il Parlamento è intervenuto a più riprese nel corso del negoziato con proprie successive risoluzioni "di iniziativa".

La prima di esse venne adottata già il 12 marzo 2014⁴⁵, ancora nel corso della trascorsa 7^a Legislatura, nell'evidente tentativo di orientare l'andamento dei lavori prima di assistere ad una cristallizzazione del testo, ed è solo di pochi mesi successiva alla presentazione della proposta della Commissione, intervenendo nel pieno della Presidenza greca quando infervorava in pieno il dibattito sulla struttura dell'EPPO.

Nel corso della corrente 8^a Legislatura, sono seguite dapprima la risoluzione del 29 aprile 2015⁴⁶ ed infine la risoluzione del 5 ottobre 2016 sulla Procura europea ed Eurojust⁴⁷.

⁴⁵ Doc. P7_TA(2014)0234.

⁴⁶ Doc. P8_TA(2015)0173, in GUUE, C 346 del 21.9.2016, 27.

⁴⁷ Doc. P8_TA(2016)0376.

Sin dalla prima risoluzione del 2014 emerse la consapevolezza che l'unanimità necessaria per la creazione dell'EPPO fosse difficile da raggiungere, accompagnata dalla preoccupazione per il mantenimento in attività dell'OLAF, il cui personale transiterà in parte nei ranghi della nuova Procura, e dalla parallela constatazione che l'OLAF continuerà comunque ad operare negli Stati membri non partecipanti i quali, a questo punto, "dovrebbero beneficiare di un livello equivalente di garanzie procedurali", delle quali veniva richiesto l'inserimento all'interno delle modifiche del regolamento dell'OLAF (e quindi confluite nell'art. 9 del nuovo regolamento 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio adottato l'11 settembre 2013⁴⁸).

La seconda risoluzione del 2015 sottolineò ancor più la necessità di assicurare al massimo grado l'indipendenza della Procura, tra l'altro "*deplorando*" che gli Stati membri stessero vagliando l'opzione di una struttura collegiale invece di quella gerarchica inizialmente proposta dalla Commissione. Venne anche espressa "*preoccupazione per il collegamento automatico tra un procuratore europeo nell'ufficio centrale e una causa depositata presso il suo Stato membro*", sottolineando al riguardo la convinzione che le conoscenze, l'esperienza e le competenze necessarie riguardo ai sistemi giuridici nazionali potessero efficacemente essere garantite anche dal personale della Procura europea in forza nell'ufficio centrale; da segnalare anche la richiesta di un coinvolgimento da parte degli Stati membri dei propri organismi giudiziari autonomi nazionali nelle procedure di nomina dei procuratori europei delegati. Notevole anche l'attenzione appuntata sul controllo giurisdizionale e sui casi di conflitto tra l'EPPO e le autorità giudiziarie nazionali: in relazione a questi ultimi si afferma infatti che, in caso di disaccordo tra la Procura europea e le procure nazionali quanto all'esercizio delle competenze, la decisione finale dovrebbe competere alla Procura europea ed essere sempre soggetta a controllo giurisdizionale, sottolineando peraltro come le decisioni prese dalle camere, quali la scelta del foro per l'azione penale, l'archiviazione o la riassegnazione di un caso o il compromesso, avrebbero dovuto essere soggette a controllo giurisdizionale dinanzi alla Corte di giustizia.

La terza risoluzione del 2016, infine, pur nominalmente destinata a trattare delle relazioni tra Procura europea ed Eurojust, tornò particolarmente sulla necessità di limitare gli effetti negativi del "*national link*", invitando a prevedere misure di salvaguardia adeguate per l'indipendenza della Procura, garantendo

⁴⁸ In GUUE, L 248 del 18.9.2013, 1.

gli obblighi di informazione in favore di essa da parte delle autorità nazionali e “*deplorando profondamente*” il fatto che, in caso di disaccordo sulla questione delle competenze, la decisione finale sul conflitto non competesse alla Corte di Lussemburgo. Il testo si conclude infine con la non anodina opinione che, “*onde organizzare in modo efficiente la collaborazione e lo scambio di informazioni tra Eurojust e la Procura europea, i due organi dovrebbero operare sotto lo stesso tetto*”, apparendo dunque spingere nella direzione della scelta dell’Aia, oramai già stabile sede di Eurojust ed Europol, quale sede anche dell’EPPO (da sottolineare comunque che la risoluzione venne adottata prima che l’Olanda ufficializzasse la sua decisione di non partecipare all’iniziativa). Investita del testo dell’approccio generale subito dopo la sua approvazione, la competente Commissione LIBE del Parlamento europeo si pronunciò su di esso il 28 settembre per quindi trasmetterlo alla Plenaria che, in occasione della sua sessione del 5 ottobre a Strasburgo, diede il suo via libera definitivo.

9. Considerazioni conclusive (verso una Procura europea antiterrorismo...?).

All’esito di riflessioni protrattesi per oltre un ventennio ed oltre 4 anni di complessi negoziati la Procura europea è oggi divenuta realtà.

Con la sua nascita si assiste alla creazione di un organismo giudiziario inquirente a vocazione realmente sovranazionale che costituisce un *unicum* a livello mondiale. Si tratta inoltre di una novità di estrema rilevanza anche all’interno dell’odierno deludente panorama delle attività legislative dell’Unione in materia di cooperazione giudiziaria penale, concentrato sull’implementazione dei numerosi strumenti adottati prima e dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona ed al tempo stesso tramortito dalla pressoché esclusiva attenzione rivolta dal livello politico agli aspetti della cooperazione di *intelligence* e di *law enforcement* od al contrasto del traffico di migranti.

Accanto a tali note positive, non può nascondersi che il testo finale, qui presentato soltanto nelle sue grandi linee, rivela sicuramente in molte sue parti quell’evidente impronta sovranistica che ha eroso in maniera non trascurabile i più rilevanti e per certo non rivoluzionari profili di natura sovranazionale che comunque figuravano nella proposta iniziale della Commissione.

Alla generale atmosfera del negoziato neppure ha giovato il fatto di essersi svolto, per la sua quasi intierezza, nel quadro della nuova emergenza terroristica conseguente agli attentati che hanno pesantemente colpito il territorio europeo. Lungi dal dividere equamente la risposta tra misure di *law enforcement* e quelle (altrettanto necessarie) di giustizia penale, l’attenzione del Consiglio

dei ministri GAI e del Consiglio europeo è apparsa invece costantemente concentrata sulle prime, privilegiando le materie della cooperazione di polizia e dello scambio di informazioni senza eccessivamente preoccuparsi (per usare un eufemismo) di quella giudiziaria.

Non era certo stata questa la risposta delle Istituzioni europee all'indomani dell'11 settembre 2001 quando - pur trattandosi allora di attentati avvenuti al di fuori dell'Europa - sotto la sfera politica del Consiglio europeo, vennero in tempi rapidissimi messi in campo e quindi adottati a tamburo battente strumenti innovativi quali il mandato di arresto europeo, Eurojust, la legislazione di incriminazione delle condotte di terrorismo e gli stessi accordi di cooperazione giudiziaria penale tra gli Stati Uniti e l'Unione europea, strumenti che ancor oggi costituiscono l'ossatura della legislazione di quest'ultima in materia penale.

Rispetto alla proposta originaria o comunque alle fasi iniziali del negoziato non sono comunque mancati anche miglioramenti del testo - ad esempio la procedura di nomina del Procuratore Capo, la competenza in materia di IVA, il controllo giurisdizionale sugli atti o la definizione dei rapporti con gli Stati membri non partecipanti - che risultano vieppiù apprezzabili in quanto intervenuti nel corso di una trattativa sempre difficile e dal primo momento resa ancor più ostica dalla malcelata volontà di alcuni dei c.d. "grandi Stati" di imporre il "loro" modello di EPPO, a cominciare dalla struttura stessa del nuovo organismo.

Neppure possono sottacersi le nefaste ripercussioni del *national link* su molti, se non tutti, i principali punti qualificanti del progetto.

Senza voler qui ritornare sulle principali criticità già evidenziate, a cominciare dalla scelta di una struttura collegiale, persistono sicuramente in tutto il testo aspetti problematici sui quali occorrerà mantenere alta l'attenzione sin dal momento dell'entrata in vigore del regolamento e dell'avvio delle misure prope-
deutiche alla sua effettiva messa in funzione.

Per rimanere alla struttura, deve particolarmente lamentarsi l'eccessiva dipendenza delle camere permanenti dalle proposte di decisione loro sottoposte da parte dei procuratori europei delegati, che non sembrano lasciare sufficienti margini di autonoma iniziativa e manovra rispetto a quanto deciso a livello nazionale. In particolare manca chiarezza circa la possibilità di agire anche nell'assenza di tali proposte, soprattutto per ciò che riguarda l'esercizio dell'azione penale e l'archiviazione. È pur vero che nel considerando n. 36 figura un espli-

cito riferimento alla possibilità di adottare una decisione anche senza una proposta del procuratore europeo delegato incaricato del caso, ma ciò potrebbe avvenire solo in "in casi eccezionali", peraltro non definiti, e comunque sulla base di un progetto proveniente dal procuratore europeo incaricato della supervisione, il quale ha pur sempre la nazionalità dello Stato membro nel quale le indagini devono venire condotte (art. 12.1) e gode per di più di un (discutibile) diritto di voto in seno alla Camera permanente.

Con altrettanta evidenza il *national link* riemerge in tutte le diverse disposizioni del testo tese a spostare verso il livello più basso il baricentro del potere decisionale, minando alla radice la natura sovranazionale della Procura. Risultano infatti eccessive le ipotesi nelle quali l'EPPO potrebbe o dovrebbe spogliarsi della propria competenza in favore delle autorità nazionali, vuoi non esercitando il proprio potere di avocazione oppure trasferendo alle stesse casi già aperti dinanzi ad esso⁴⁹.

Anche il meccanismo di informazione in suo favore appare farraginoso e la possibilità che alla conoscenza dell'EPPO vengano effettivamente portati tutti i possibili fatti di suo astratto interesse o competenza appare compromessa dal complicato meccanismo di segnalazione previsto all'art. 24 che avrebbe invece dovuto semplicemente includere tutti i reati PIF e quelli ad essi collegati, a prescindere da criteri di soglia, connessione ecc.

Più in generale, è l'intero complesso delle regole di competenza attualmente previste nel regolamento ad apparire sbilanciato in favore delle autorità nazionali, in particolare quando consente a queste ultime di ritenersi competenti a procedere nei confronti di tutti i reati connessi per i quali la pena edittale sia eguale o più elevata. Tenuto conto dell'assai scarso livello di armonizzazione in materia sanzionatoria, ciò potrà condurre a notevoli disparità applicative da uno Stato membro all'altro, senza neppure che a ciò possa porre rimedio una giurisprudenza armonizzatrice della Corte di giustizia, dal momento che la risoluzione degli eventuali conflitti tra EPPO ed autorità nazionali continua a venire in buona parte rimessa alle sole giurisdizioni statali.

⁴⁹ V. in particolare l'art. 10.7, che prevede la delega di poteri decisionali dalla camera permanente al procuratore europeo incaricato della supervisione, nonché gli artt. 27.8 e 34.3 che prevedono, per i casi inferiori a 100.000 €, la possibilità di adottare direttive rispettivamente finalizzate ad una generale rinuncia all'avocazione da parte dei PED od al rinvio dei casi da parte delle camere permanenti alle autorità nazionali

Per ciò che riguarda infine le misure investigative poste a disposizione dell'EPPO dall'art. 30, tenuto conto anche delle ulteriori limitazioni eventualmente poste dal diritto nazionale applicabile in materia, la loro lista appare eccessivamente limitata, in particolare per ciò che riguarda l'intercettazione delle comunicazioni.

All'indomani dell'approvazione del regolamento molto rimane ancora da fare e gli effetti concreti delle problematiche tuttora aperte potrebbero venire limitati (od al contrario accrescersi ulteriormente) nel delicato momento della stesura del regolamento interno che disciplinerà l'organizzazione del lavoro dell'EPPO e che il collegio verrà ad adottare, a maggioranza dei due terzi, sulla base della proposta elaborata "senza ritardo" dal procuratore capo europeo. Successivamente, una volta la Procura entrata in funzione, occorrerà anche valutare il ricorso che la stessa deciderà di fare alle numerose e già ricordate "direttive generali" che potranno recare non indifferenti limitazioni alle sue attività. Da notare che l'adozione delle direttive appare prevista dal regolamento in maniera sostanzialmente vincolante, atteso il ripetuto ricorso al modo indicativo ("adotta" od "emana", "*shall issue*" o "*shall adopt*" nella versione in inglese) da parte del legislatore europeo.

Attesi i non brevi tempi necessari per lo svolgimento delle procedure di selezione e nomina del procuratore capo e dei procuratori europei, cruciale importanza potrebbe finire per rivestire il periodo di regime amministrativo provvisorio dell'EPPO previsto dall'art. 20 del regolamento. Grazie ad esso, la Commissione europea (che ha a tale fine istituito una *task-force* interna) potrà giocare un ruolo primordiale per tutta la fase di istituzione e di funzionamento amministrativo iniziale dell'EPPO. Essa ne sarà praticamente sola responsabile fino a quando il collegio non venga ad assumere le proprie funzioni, anche se, sino ad allora, dovrà agire "*in consultazione con un gruppo di esperti composto da rappresentanti degli Stati membri*" come prevede il comma 4 dello stesso articolo; nel corso di tale periodo un funzionario nominato dalla Commissione svolgerà inoltre le funzioni di direttore amministrativo *ad interim* e procederà a tutte le nomine di personale che si rendano nel frattempo necessarie. Non appare peregrino immaginare che, proprio nel corso di tale delicata fase transitoria ed al pur legittimo fine di accelerare i tempi, assai forte possa risultare la tentazione per la Commissione di procedere, anche avvalendosi del "proprio" direttore amministrativo *ad interim*, alla stesura della bozza di proposta di regolamento interno da sottoporre quindi, in qualche modo preconfezionato, al

procuratore capo europeo ed alla successiva approvazione del collegio una volta questi finalmente insediati.

Numerosi e delicati passaggi procedurali attendono dunque l'effettiva entrata in funzione dell'EPPO e su ciascuno di essi occorrerà attentamente vegliare, ad iniziare dalla selezione interna dei più adatti e qualificati candidati al posto di procuratore nazionale nella consapevolezza che, almeno per i primi 3 anni, la loro attività sarà essenzialmente votata al processo interno di adozione degli atti amministrativi necessari al funzionamento del nuovo organismo piuttosto che alla supervisione delle inchieste sul terreno.

Nel frattempo, anche nella nuova fase che viene ad aprirsi, non potrà che ribadirsi quanto costantemente sottolineato, nel corso dell'intero negoziato, da parte della Delegazione italiana: solo a condizione di disporre di un EPPO concretamente in condizione di operare con efficacia ed efficienza nei confronti della limitata cerchia di reati oggi di sua competenza può realisticamente guardarsi alla possibilità di estendere le attribuzioni della neonata Procura alla lotta contro la criminalità grave a dimensione transnazionale, così da offrire una risposta coordinata alla sfida terroristica, ove gli eventi a venire debbano sfortunatamente dimostrare (*rectius* confermare) l'indifferibile necessità di un effettivo coordinamento europeo in materia, esteso al campo delle inchieste giudiziarie.

Già avanzata all'interno del parere adottato il 21 giugno 2016 dalla nostra Camera dei Deputati in occasione delle discussioni sulla nuova direttiva UE in materia di terrorismo⁵⁰, la proposta di espandere le competenze dell'EPPO anche a tali reati è stata di recente ribadita da parte del Ministro della Giustizia A. Orlando, concretandola in una lettera indirizzata al suo omologo spagnolo all'indomani dei gravissimi fatti di Barcellona del 17 agosto 2017 e subito replicata al Commissario europeo per la Giustizia ed alla Presidenza di turno estone⁵¹. L'idea è stata successivamente ripresa e rilanciata dal Presidente della Commissione, J. C. Juncker, nel suo "Discorso sullo stato dell'Unione" del 12 settembre 2017 e, a pochi giorni di distanza, dal Presidente della Repubblica francese E. Macron, in un discorso sul rilancio dell'integrazione europea pronunciato alla Sorbona⁵², e dal Presidente del Parlamento europeo A. Tajani in occasione dell'approvazione del regolamento EPPO da parte del Parlamento,

⁵⁰ Doc. Camera XVIII n. 43, 6.

⁵¹ V. *Corriere della Sera*, 17 agosto 2017, 25; *Il Messaggero*, 24 agosto 2017, 11.

⁵² V. *La Repubblica* del 27 settembre 2017, 12 ss.

schiodendo così nuovi ed inattesi spiragli verso tale scenario ancor prima della formale adozione dello stesso.

A tale riguardo un utile modello di riferimento proviene proprio dall'Italia attraverso la proficua esperienza maturata già da molti anni in seno alla Direzione Nazionale Antimafia le cui competenze, dopo i positivi risultati conseguiti attraverso l'attività di coordinamento nei confronti dei reati di criminalità organizzata, è stata recentemente estesa ai reati di terrorismo anche al fine di dare attuazione agli obblighi nascenti dagli strumenti UE in materia⁵³.

Su tale stimolante prospettiva di estensione va tuttavia posto un necessario be-molle, dovendosi ricordare che ogni eventuale decisione in tale direzione dovrà essere assunta - previa approvazione del Parlamento europeo e consultazione della Commissione - da parte del Consiglio europeo ed all'unanimità dello stesso. È dunque con il più alto livello decisionale dei Capi di Stato e di Governo che, al momento appropriato, occorrerà confrontarsi al fine di poter compiere un ulteriore avanzamento. Quanto agli argomenti che gli avversari di un tale passo potranno evocare, non appare difficile prevedere sin d'ora il loro appellarsi alla già descritta clausola di revisione iscritta all'art. 119 del regolamento ed alla necessità di attendere la relazione che la Commissione dovrà presentare entro cinque anni dal momento in cui EPPO avrà concretamente assunto i propri compiti di indagine ed azione penale (vale a dire quando ci troveremo già ad oltre 8 anni di distanza dalla data di pubblicazione del testo nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea). In tale ottica, solo alle conclusioni di questo rapporto potrebbe dunque collegarsi la (successiva) presentazione da parte della Commissione di nuove proposte legislative "*per la costituzione dell'EPPO, per le sue funzioni o per la procedura applicabile alle sue attività, tra cui le indagini transfrontaliere*", dovendosi di contro osservare come nel testo non si operi alcun riferimento esplicito alla vera e propria "*competenza*" dell'EPPO ma solo alle sue "*funzioni*".

Di gran lunga preferibile appare una lettura che riconosca piena autonomia alla disposizione di cui all'ultimo paragrafo dell'art. 86 TFUE, "disconnettendola" completamente dalla successiva e subordinata clausola di revisione figurante in seno al regolamento istitutivo. In forza di tale interpretazione il Consiglio europeo era ed è in ogni momento libero di determinarsi all'unanimità in favore

⁵³ V. in particolare gli obblighi imposti in materia dall'art. 2, comma 2, della Decisione 2005/671/GAI, del 20 settembre 2005, concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici, in GUUE L 253, del 29.9.2005, 22.

dell'estensione delle competenze dell'EPPO agli altri settori ivi contemplati, non dovendo a tal fine rispondere ad altri condizionamenti diversi da quelli della politica e con il solo l'obbligo al riguardo, prima di deliberare all'unanimità, di consultare previamente la Commissione ed ottenere l'approvazione del Parlamento.

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

Una volta che attraverso tale procedura, assai semplificata rispetto a quella normalmente richiesta per la revisione dei Trattati, si sia provveduto ad emendare l'art. 86 TFUE, la successiva via da percorrere al fine di pervenire ad una effettiva modifica del regolamento non appare più quella della clausola di revisione di cui all'art. 119 dello stesso. Occorrerebbe invece perseguire una nuova decisione, pur sempre unanime, di quel medesimo gruppo di Stati che aveva proceduto alla sua primitiva adozione - sempre previa approvazione del Parlamento, il quale avrebbe comunque già avuto l'occasione di pronunziarsi in senso conforme in occasione della procedura di revisione del Trattato - al fine di apportare al testo odierno tutti i (non certo semplici) aggiustamenti necessari per il funzionamento della Procura nel modificato quadro costituzionale di competenze.

In considerazione della complessa *consecutio* procedimentale appena descritta, è forse preferibile, almeno per il momento, affidare la discussione sulla creazione di una "Procura europea antiterrorismo" nelle mani della politica più che in quelle dei giuristi - i quali potranno invece concentrarsi sulla efficace entrata in funzione dell'EPPO - anche se è soprattutto dalle concrete esperienze maturate sul campo delle indagini dal nuovo organismo che la politica stessa potrà trarre i necessari elementi di valutazione per decidere se intraprendere o meno un passo di tale importanza che va a toccare il cuore, sempre gelosamente custodito, delle sovranità nazionali.

Solo rimane da augurarsi che l'agenda ed i tempi della politica possano risultare concretamente compatibili con un'attualità che non cessa purtroppo di dimostrare, con drammatica costanza, l'indilazionabile necessità di compiere passi in avanti sul terreno dell'effettivo coordinamento delle indagini giudiziarie

nell'Unione, od almeno nel territorio di quegli Stati membri disponibili a condividere la visione e ad operare la scelta coraggiosa di una risposta comune alla sfida globale lanciata dal terrorismo e dal grande crimine organizzato.