

TEMI EUROPEI E INTERNAZIONALI

collana a cura di ANDREA VENEGONI

diritto internazionale, diritti umani

AV03

MARIO PELLEGRINO

# COOPERAZIONE GIUDIZIARIA PENALE NELL'U.E.

DALLE ORIGINI ALLA  
PROCURA EUROPEA

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN: 978-88-6907-178-2

**TEMI EUROPEI E INTERNAZIONALI**  
diritto internazionale, diritti umani

collana a cura di **ANDREA VENEGONI**  
AV03

**MARIO PELLEGRINO**

# **COOPERAZIONE GIUDIZIARIA PENALE NELL'U.E.**

**DALLE ORIGINI ALLA  
PROCURA EUROPEA**

**EXEO** edizioni 

**STUDI APPLICATI**  
pubblicazioni professionali  
ISBN: 978-88-6907-178-2

L'opera si propone di analizzare l'evoluzione della cooperazione giudiziaria penale nell'UE. Dalle origini intergovernative, fino alla possibile istituzione della Procura europea, passando per i meccanismi di mutuo riconoscimento e gli interventi di armonizzazione. La prima parte dell'opera ripercorre brevemente la storia della cooperazione giudiziaria penale in Europa, ponendo in rilievo il controverso rapporto fra sviluppo economico e cooperazione. La seconda parte invece analizza i principali istituti in materia di libertà personale, raccolta transnazionale delle prove ed esecuzione, mentre la terza è interamente dedicata alla Procura europea.

Copyright © 2016 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica, e comunque mai ad uso commerciale: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata senza il consenso scritto dell'editore. Quanto alla riproduzione dei contenuti, sono consentite esclusivamente citazioni di brevi brani in virgolettato a titolo di cronaca, studio, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dal nome dell'autore, dell'editore, e dal titolo e anno della pubblicazione. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.

Edizione: febbraio 2016

autore: MARIO PELLEGRINO, laureato in Giurisprudenza

collana: TEMI EUROPEI E INTERNAZIONALI, a cura di Andrea Venegoni

numero in collana: 3

materia: diritto internazionale, diritti umani

tipologia: studi applicati | formato: digitale pdf

codice prodotto: AV03 | ISBN: 978-88-6907-178-2

editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200 DUNS 339162698

c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova sede operativa: via

Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco PD. Luogo di elaborazione presso la

sede operativa.

professionisti, pubblica amministrazione, pubblico generico

studi applicati

## CAPITOLO I

### LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE NELLA STORIA DELL'UNIONE EUROPEA

#### *1. Nozione, ratio e limiti della cooperazione giudiziaria internazionale in ambito penale*

La cooperazione giudiziaria internazionale riguarda le attività compiute dall'autorità giudiziaria di uno Stato nell'ambito di un procedimento pendente o già celebrato in uno Stato terzo<sup>1</sup>. Ad esempio, la ricerca di elementi di prova fuori dai confini nazionali o l'individuazione e la cattura di criminali riparatisi all'estero sono attività chiave della cooperazione giudiziaria internazionale.

Con specifico riferimento al settore penale, l'esigenza di sviluppare un efficace coordinamento fra le autorità giudiziarie di diversi Stati deriva prevalentemente dalla crescente facilità di circolazione delle persone e dei fattori produttivi: le innovazioni tecnologiche, economiche ed ordinamentali che sostengono l'espansione internazionale e la globalizzazione della società civile sono infatti le stesse che sorreggono lo sviluppo transnazionale della «società incivile», *alias* della criminalità –sempre più- organizzata.

Da quanto detto si possono individuare i principali obiettivi della cooperazione giudiziaria internazionale:

---

<sup>1</sup> In dottrina si distingue il concetto di cooperazione giudiziaria dalla più puntuale nozione di assistenza giudiziaria. In particolare, mentre la prima sarebbe il *genus* di tutte le forme di collaborazione, la seconda costituirebbe una *species* più strettamente connessa al supporto tecnico fra autorità giurisdizionali. L'assistenza giudiziaria si distingue in attiva o passiva, a seconda che lo Stato estero svolga un ruolo fattivo per dare seguito alla richiesta di collaborazione di un altro Stato o si limiti a tollerare lo svolgimento di attività giurisdizionali sul suo territorio da parte delle autorità straniere. L'assistenza giudiziaria viene inoltre classificata in primaria o secondaria a seconda del maggiore o minore grado di incisività sulle prerogative sovrane nazionali: i meccanismi di mutuo riconoscimento e l'extradizione costituiscono rispettivamente degli esempi.

1) contrastare la criminalità transfrontaliera<sup>2</sup>, assicurando che l'attività di prevenzione e repressione trascenda la dimensione nazionale;

2) agevolare lo svolgimento di quei procedimenti penali che, pur non riguardando crimini transfrontalieri in senso stretto, richiedono il compimento in uno Stato terzo di atti procedurali per i quali difetta la giurisdizione.

A fronte di queste pressanti esigenze, le potenzialità della cooperazione giudiziaria sono fisiologicamente condizionate dalla tradizionale concezione della sovranità statale e dal principio di territorialità<sup>3</sup> del diritto penale: si tratta di un retaggio ottocentesco, secondo il quale la giustizia penale e la sovranità statale costituiscono un binomio indissolubile da cui discende che è lo Stato a detenere il monopolio della funzione giurisdizionale all'interno dei propri confini nazionali. Di qui la particolare riluttanza degli Stati ad accettare intromissioni esterne in ambito penale.

Un ulteriore limite alla cooperazione giudiziaria è posto dalla diversità delle priorità politiche e dalla sorprendente varietà degli istituti di diritto penale sostanziale e processuale vigenti nei singoli Stati. Tali divergenze si traducono in frontiere politiche e giuridiche che tanto ostacolano la cooperazione internazionale fra le autorità giudiziarie quanto offrono alla criminalità il vantaggio di poter scegliere lo Stato più adatto alla realizzazione delle proprie attività illecite, *id est* il paese con la normativa penale più lacunosa, gli organi inquirenti più lenti e il più basso impiego di strumenti di

---

<sup>2</sup> Esistono varie definizioni di criminalità transfrontaliera. Ai fini della trattazione si accoglie quella espressa dall'art.3.2 della Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine organizzato di dicembre 2000 in base al quale un reato è di natura transnazionale qualora sia commesso alternativamente: a) in più di uno Stato; b) in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avviene in un altro Stato; c) in uno Stato, ma in esso sia implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; d) in uno Stato, ma ha effetti sostanziali in un altro Stato.

<sup>3</sup> Nell'ordinamento italiano tale principio trova la sua espressione nell'art.6 c.p., in base al quale «Chiunque commette un reato nel territorio dello Stato è punito secondo la legge italiana. Il reato si considera commesso nel territorio dello Stato, quando l'azione o l'omissione, che lo costituisce, è ivi avvenuta in tutto o in parte, ovvero si è ivi verificato l'evento che è la conseguenza dell'azione o dell'omissione».

cooperazione. Tale fenomeno prende il nome di *forum shopping*.

Il tratto distintivo della cooperazione giudiziaria risiede dunque in questa indissolubile coesistenza di limiti e progressi, di forze centripete e centrifughe, di retaggi del passato e spinte innovative. La sfida consiste nel bilanciare questi elementi al fine di adottare strumenti che non solo siano efficienti ed efficaci ma predispongano anche adeguate garanzie procedurali.

1.1 Le peculiarità della cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione europea: le libertà fondamentali, l'eterogeneità dei fini, la cooperazione normativa e il ruolo della Corte di Giustizia

La cooperazione giudiziaria in materia penale, calata nel processo di integrazione europea, assume alcuni tratti caratteristici dovuti agli obiettivi e al quadro istituzionale posto dai Trattati.

Il primo riguarda la maggior facilità di movimentazione degli individui e dei fattori produttivi dovuta alla progressiva instaurazione di un mercato comune<sup>4</sup> fondato sulle libertà di circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali. Questo ha costituito fin dalle origini dell'Unione europea un potentissimo veicolo di diffusione e sviluppo della criminalità transnazionale, rendendo la cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri un'esigenza ancora più pressante.

Oltre al maggior grado di libertà, il contesto europeo si caratterizza per un'inedita evoluzione dei fini della cooperazione giudiziaria in materia penale. Il tema verrà approfondito più avanti, ma è importante sottolineare fin d'ora come, a differenza del diritto internazionale pattizio, il modello europeo di cooperazione giudiziaria non sia rimasto fondato sul contrasto degli effetti collaterali dell'integrazione economica ma sia risultato funzionale al

---

<sup>4</sup> L'art.2 del Trattato CEE disponeva che «La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità [...]».

raggiungimento degli ulteriori obiettivi posti dai Trattati: dall'eliminazione degli ostacoli alle libertà di circolazione alla realizzazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Riguardo alle modalità con cui la cooperazione giudiziaria si realizza, il modello europeo si affranca dall'accezione debole di cooperazione in quanto non si limita alla tradizionale collaborazione funzionale e operativa fra le autorità giudiziarie, destinata principalmente al coordinamento delle giurisdizioni nazionali, ma si estende all'armonizzazione delle normative nazionali. Tale opera di ravvicinamento si distingue da quella attuata al di fuori del contesto dell'Unione non solo poiché deriva da obblighi imposti dai Trattati in capo agli Stati, ma anche perché è volta al rafforzamento della fiducia reciproca fra gli Stati membri, a sua volta premessa irrinunciabile per l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento.

Un'ultima peculiarità della cooperazione giudiziaria penale nell'Unione riguarda il contesto istituzionale, e in particolar modo il ruolo della Corte di Giustizia. Pur in assenza di un'originaria competenza in materia penale in capo al legislatore europeo, la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo ha esteso all'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale l'applicazione di alcuni principi del diritto comunitario, come la leale cooperazione, l'obbligo di interpretazione conforme e il principio di non discriminazione, precorrendo molte delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona.

## *2. Le origini della cooperazione: il metodo intergovernativo*

Nonostante l'esigenza della cooperazione giudiziaria fosse particolarmente pressante proprio per l'istituzione delle Comunità economiche europee<sup>5</sup>, le prime forme di cooperazione vengono

---

<sup>5</sup> Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo, mossi dalla volontà di rafforzare la cooperazione economica tra Stati, firmano il Trattato di Parigi nel 1951, istituendo la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). Sei anni dopo

avviate -tardivamente- al di fuori del quadro istituzionale comunitario. Mentre il Consiglio di Europa<sup>6</sup> e gli Stati del Benelux avevano avviato forme di cooperazione giudiziaria penale fin dagli anni Cinquanta (ad esempio: la Convenzione europea di estradizione del 1957, la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 1959 e il Trattato Benelux di estradizione e assistenza giudiziaria in materia penale del 1962), è solo a partire dagli anni Settanta che gli Stati membri della Comunità economica europea (CEE) iniziano a sperimentare embrionali forme di cooperazione. Risale infatti a questo periodo la presa di coscienza della portata transnazionale della criminalità e soprattutto della minaccia terroristica (si pensi agli attentati in occasione dei giochi olimpici di Monaco nel 1972), in risposta alla quale gli Stati membri della CEE intraprendono forme di cooperazione di natura puramente intergovernativa e, si ribadisce, al di fuori del contesto istituzionale comunitario. Così viene istituito nel 1975 il “gruppo Trevi”, composto dai ministri dell’Interno<sup>7</sup> degli Stati membri, con l’obiettivo iniziale di sviluppare un’efficace cooperazione di polizia per contrastare il terrorismo, poi con competenze estese ad altre forme di criminalità internazionale. In ogni caso nessuna istituzione comunitaria era associata ai lavori.

---

vengono istituite dagli stessi Stati la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità per l’energia atomica (CEEa o EURATOM) con la firma dei due Trattati di Roma nel 1957, in vigore dal 1958.

<sup>6</sup> Il Consiglio d’Europa è un’organizzazione internazionale nata nel 1949 con sede a Strasburgo al fine di tutelare i principi dello Stato di diritto, la libertà politica e i diritti umani. Adotta convenzioni internazionali che ogni Stato, in base a valutazioni discrezionali, può scegliere di ratificare. La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ad esempio, è una convenzione redatta e adottata nell’ambito del Consiglio d’Europa. Tale istituzione non fa parte dell’Unione europea e non va confusa né con il Consiglio dell’Unione europea né con il Consiglio europeo.

<sup>7</sup> Secondo la versione ufficiale l’acronimo TREVI sta per terrorismo, radicalismo, estremismo e violenza internazionale. Non mancano voci tuttavia che attribuiscono il nome alla rinomata fontana romana, città nella quale si tenne la prima riunione.



## 2.1 Il fallimento del progetto di uno “Spazio giudiziario penale europeo”

In questo contesto si colloca anche il progetto francese volto a creare uno “Spazio giudiziario penale europeo”, presentato dal Presidente Giscard d’Estaing ai Consigli europei del 1976 e dei due anni seguenti. Riprendendo le parole del Presidente «*Les traités de Paris et de Rome ont jeté les bases d’un espace économique: le Marché commun, et aussi d’un espace commercial [...]. La construction de l’union de l’Europe devrait donc s’enrichir d’un nouveau concept, celui de l’espace judiciaire*».

Lo Spazio giudiziario penale europeo sarebbe nato dalla progressiva implementazione di misure di cooperazione giudiziaria già concluse o in corso di elaborazione in seno al Consiglio d’Europa<sup>8</sup>, con l’obiettivo di rafforzare i legami nel settore penale fra gli Stati membri delle Comunità europee. In particolare il progetto prevedeva cinque tappe riguardanti settori cruciali della cooperazione giudiziaria: l’elaborazione di una convenzione di estradizione semplificata, il miglioramento e la semplificazione della procedura di assistenza giudiziaria penale internazionale fra gli Stati, la realizzazione di una procedura di trasferimento dei procedimenti penali, il riconoscimento delle sentenze penali e l’armonizzazione della procedura di trasferimento dei detenuti tra gli Stati membri.

Nonostante gli intensi sforzi diplomatici, gli strumenti proposti non entrarono mai in vigore per l’insufficiente numero di ratifiche e per l’opposizione di alcuni Stati, in particolare del Belgio, dei Paesi Bassi e del Regno Unito<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Fra gli strumenti all’epoca già adottati dal Consiglio d’Europa si annoverano: la Convenzione europea di estradizione del 1957 e i suoi due protocolli addizionali del 1975 e del 1978, la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 1978, la Convenzione europea sul valore internazionale delle sentenze penali del 1970 e la Convenzione europea sulla trasmissione dei procedimenti penali del 1972. All’epoca era in corso di elaborazione la Convenzione sul trasferimento dei detenuti.

<sup>9</sup> Nella seconda metà degli anni Settanta il Consiglio europeo aveva elaborato due testi: il primo, l’Accordo di Dublino, era volto all’applicazione agli Stati membri della Convenzione del Consiglio d’Europa per la repressione del terrorismo del 1977. Il secondo, dedicato alla prima tappa del progetto di uno Spazio giudiziario penale europeo, riguardava una convenzione di estradizione caratterizzata da una disciplina molto

Il progetto di uno Spazio giudiziario penale fra gli Stati membri delle Comunità europee venne così accantonato ma l'idea alla base di questa iniziativa lasciò un segno indelebile e non tardò a riaffacciarsi nel panorama europeo.

2.2 Le misure compensative dell'eliminazione dei controlli alle frontiere interne: dalla cooperazione "virtuale" del gruppo CPE agli accordi di Schengen

Nella seconda metà degli anni Ottanta gli Stati membri delle Comunità europee elaborano alcuni strumenti di cooperazione giudiziaria in vista dell'eliminazione dei controlli alle frontiere interne. L'obiettivo era quello di evitare che l'abolizione dei controlli, necessaria per la realizzazione del mercato interno, andasse a vantaggio delle organizzazioni criminali, dell'immigrazione clandestina e, in ultima analisi, comportasse un deficit di sicurezza nel territorio europeo<sup>10</sup>.

Tuttavia le misure compensative adottate in questo contesto rimangono ancorate al metodo intergovernativo, si svolgono al di fuori del quadro istituzionale comunitario, e sono costituite da meccanismi di cooperazione tradizionali, irrigiditi dalle istanze legate alla sovranità nazionale e al principio di territorialità del diritto penale.

---

puntuale dei presupposti dell'estradizione e delle condizioni in base alle quali lo Stato che si fosse rifiutato di estradare avrebbe dovuto esercitare l'azione giudiziaria nei confronti dell'estradando, in base al principio *aut dedere aut indicare*.

Fallite queste iniziative, il Governo francese propose all'inizio degli anni Ottanta un progetto revisionato di estradizione, dal quale era stato espunto il principio *aut dedere aut indicare*, e una bozza di progetto volto all'istituzione di una Corte penale europea con il compito di giudicare la persona di cui fosse stata rifiutata l'estradizione nel caso in cui, in base al diritto interno, lo Stato membro richiesto non fosse competente a procedere nei suoi confronti. Come osservato, tutte queste iniziative fallirono.

<sup>10</sup> L'abolizione dei controlli alle frontiere interne è un tema che non attiene solamente alla cooperazione giudiziaria in materia penale ma riguarda vari settori del diritto: la disciplina dell'asilo, dell'immigrazione o la cooperazione giudiziaria in materia civile sono solo alcuni esempi. Di qui la necessità per gli Stati di affrontare l'eliminazione dei controlli alle frontiere con un approccio trasversale.

Si tratta in particolare di convenzioni, adottate secondo la regola dell'unanimità, nell'elaborazione delle quali il ruolo preminente spettava ai governi e alle amministrazioni statali: i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo non avevano poteri incisivi al riguardo né alcun controllo era esercitato dalla Corte di Giustizia.

Un esempio significativo è rappresentato dalle cinque convenzioni elaborate dal gruppo di cooperazione politica europea (il c.d. gruppo CPE) al fine di attuare nell'ambito degli allora dodici Stati membri delle forme di cooperazione giudiziaria più semplici ed operative rispetto a quelle adottate in seno al Consiglio d'Europa: nessuno di questi strumenti di cooperazione riusciva però ad ottenere il consenso di tutti di Stati e, dunque, ad entrare in vigore nei confronti di tutti. A tal proposito, non a caso, si parla di una cooperazione meramente "virtuale".

Parallelamente a queste iniziative, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi, interessati ad una più stretta collaborazione per fronteggiare l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne, concludevano tra loro gli accordi di Schengen. Tali misure comprendevano l'Accordo di Schengen del 1985, riguardante l'eliminazione progressiva dei controlli alle frontiere interne ed entrato in vigore nel 1986, e la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 1990, entrata in vigore nel 1995 (di seguito CAAS).

Nonostante anche queste misure fossero adottate puramente a livello intergovernativo e al di fuori del quadro istituzionale comunitario, vi sono alcune disposizioni sintomatiche della volontà, e della necessità, di realizzare uno Spazio giudiziario penale europeo. *Ex multis* gli artt. 40 e 42 CAAS che disciplinano l'osservazione e l'inseguimento transfrontalieri nonché l'art. 54 CAAS relativo al principio del *ne bis in idem*.

*3. Il Trattato di Maastricht: l'istituzione dell'Unione Europea, l'inclusione della cooperazione giudiziaria penale nel Terzo Pilastro e il suo perdurante carattere intergovernativo*

## CAPITOLO II

### GLI STRUMENTI DI MUTUA ASSISTENZA E DI MUTUO RICONOSCIMENTO NELL'UNIONE EUROPEA

#### *1. Il principio del mutuo riconoscimento: definizione e ratio*

Con il Trattato di Lisbona il mutuo riconoscimento diventa il fondamento della cooperazione giudiziaria in materia penale e uno degli strumenti fondamentali con cui l'Unione e gli Stati membri realizzano lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Cosa significa mutuo riconoscimento?

Nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale il principio del mutuo riconoscimento implica che le decisioni dei giudici penali o di autorità assimilate di uno Stato membro siano riconosciute ed eseguite dai giudici penali o dalle autorità assimilate degli altri Stati membri<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> La prima formulazione del principio viene tradizionalmente fatta risalire alla sentenza *Cassis de Dijon* della Corte di Giustizia in merito alla libera circolazione delle merci. In tale occasione la Corte ha sancito che i prodotti fabbricati conformemente agli standard di uno Stato membro possono di norma circolare negli altri Stati membri anche qualora questi ultimi prevedano standard di produzione diversi. Gli ostacoli al libero scambio sono giustificabili solo sulla base di esigenze imperative tassativamente previste, come ad esempio la tutela della salute pubblica, e per motivi di interesse generale (C. giust. 20/2/1979, C-120/78, *Reve Zentral (Cassis de Dijon)*). Il principio del mutuo riconoscimento non era una novità: già nel 1968 la Comunità Economica Europea si era dotata con la c.d. Convenzione di Bruxelles di un sistema di riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale tendenzialmente automatico (Convenzione 27/9/1968 sulla competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale).

La proposta di impiegare il principio del mutuo riconoscimento in ambito penale risale ufficialmente al Consiglio europeo di Cardiff del 15 e 16 giugno 1998, dove, al par. 39

Il principio del mutuo riconoscimento presenta due varianti: una passiva e una attiva.

Nel primo caso, il principio in parola significa che l'ordinamento giuridico di uno Stato membro riconosce alla decisione di un giudice penale di un altro Stato membro gli stessi effetti giuridici di un'analoga decisione di un proprio giudice. Ad esempio, se il diritto penale di uno Stato membro prevede un aumento della pena per il recidivo, tale effetto avrà luogo anche se la precedente sentenza di condanna sia stata pronunciata in un altro Stato membro.

Nella variante attiva, il principio del mutuo riconoscimento

---

delle conclusioni, si afferma che «Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza di un'efficace cooperazione giudiziaria nella lotta contro la criminalità transnazionale. Esso riconosce che occorre potenziare la capacità dei sistemi giuridici nazionali di operare in stretto contatto e chiede al Consiglio di determinare in quale misura si debba estendere il riconoscimento reciproco delle decisioni dei rispettivi tribunali». Tale prospettiva viene riaffermata dalle conclusioni del Consiglio di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, in cui, al par. 33, si afferma che «Il rafforzamento del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sentenze e il necessario ravvicinamento delle legislazioni faciliterebbero la cooperazione fra le autorità, come pure la tutela giudiziaria dei diritti dei singoli. Il Consiglio europeo approva pertanto il principio del reciproco riconoscimento che, a suo parere, dovrebbe diventare il fondamento della cooperazione giudiziaria nell'Unione tanto in materia civile quanto in materia penale. Il principio dovrebbe applicarsi sia alle sentenze sia alle altre decisioni delle autorità giudiziarie». Dieci anni dopo, il Trattato di Lisbona consacra il principio del mutuo riconoscimento come il pilastro della cooperazione giudiziaria penale: l'art.82.1 TFUE sancisce infatti che «La cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione è fondata sul principio del riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie». In ogni caso meccanismi di mutuo riconoscimento nell'ambito della giustizia penale esistevano già da tempo negli Stati Uniti d'America e nel Regno Unito. L'art.4.1 della Costituzione americana dispone che «*Full faith and credit shall be given in each state to the public acts, records, and judicial proceedings of every other state. And the Congress may by general laws prescribe the manner in which such acts, records, and proceedings shall be proved, and the effect thereof.*» Il paragrafo successivo disciplina l'extradizione interstatale: «*A person charged in any state with treason, felony, or other crime, who shall flee from justice, and be found in another state, shall on demand of the executive authority of the state from which he fled, be delivered up, to be removed to the state having jurisdiction of the crimes.*»

Un analogo meccanismo di mutuo riconoscimento opera nel Regno Unito fra i sistemi giuridici dell'Inghilterra e del Galles, della Scozia e dell'Irlanda del nord: nonostante le significative differenze fra i rispettivi ordinamenti, le decisioni dei giudici penali di una *Home Nation* sono automaticamente riconosciute ed eseguite dai giudici delle altre.

comporta che i giudici degli Stati membri, oltre a riconoscere le decisioni dei giudici degli altri Stati membri, debbano anche adottare i provvedimenti necessari ad eseguirle. Ad esempio, se un giudice inglese emette un mandato di arresto nei confronti di un soggetto che in quel momento si trova in Italia, il giudice italiano, se richiesto, dovrà eseguire il mandato facendo arrestare e trasferendo la persona in Inghilterra.

Qual è la *ratio* del principio del mutuo riconoscimento in ambito penale?

Si è visto come uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione sia quello di promuovere la libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali ma anche come questa libertà agevoli il transito dei criminali e lo sviluppo della criminalità transfrontaliera<sup>77</sup>.

Il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni penali rappresenta una delle possibili risposte agli effetti collaterali della libertà di circolazione: una risposta “orizzontale”, che permette alle autorità giudiziarie di cooperare fra loro sul presupposto della fiducia reciproca fra Stati membri. Tale fiducia nasce dal rispetto di valori comuni, quali la democrazia e il rispetto dei diritti umani, che rendono (o meglio, renderebbero) i sistemi giuridici degli Stati membri sufficientemente affidabili per l'applicazione del mutuo riconoscimento.

E' interessante notare come la differenza con l'ambito del diritto civile, e in particolar modo commerciale, sia evidente: in queste materie il principio del mutuo riconoscimento facilita la libertà di circolazione dei fattori produttivi. Ne è un esempio la celebre sentenza *Cassis de Dijon*, con la quale la Corte di Giustizia ha sancito che i prodotti che rispettano gli standard di uno Stato membro possono in linea di principio circolare negli altri Stati membri anche se questi prevedono standard diversi<sup>78</sup>.

Nel contesto penale infatti il mutuo riconoscimento è senz'altro collegato alla libera circolazione, ma nel senso che esso sia necessario per affrontare gli effetti collaterali che tale libertà genera piuttosto

---

<sup>77</sup> In dottrina si parla a tal proposito di una “quinta libertà”, che si aggiunge, come effetto collaterale, alle quattro libertà fondamentali.

<sup>78</sup> Cfr. Nota 1.

che promuoverla.

### 1.1 I principali atti normativi di mutuo riconoscimento

Riguardo al principio del mutuo riconoscimento in senso passivo le disposizioni più significative sono racchiuse nel terzo capitolo della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (1990), che regola l'applicazione del principio del *ne bis in idem*<sup>79</sup>.

Ulteriori strumenti di mutuo riconoscimento passivo sono la Convenzione del 17 giugno 1998, relativa al riconoscimento delle decisioni di ritiro della patente di guida e la decisione quadro 2008/675/GAI, relativa al riconoscimento delle sentenze di condanna pronunciate negli altri Stati membri<sup>80</sup>.

Riguardo al principio del mutuo riconoscimento in senso attivo, l'atto più rilevante è la decisione quadro 2002/548/GAI che ha istituito il mandato di arresto europeo e le sue successive modifiche<sup>81</sup>. Altri strumenti di mutuo riconoscimento attivo sono la decisione quadro 2003/577/GAI relativa all'esecuzione dei provvedimenti di congelamento dei beni e sequestro<sup>82</sup>; la decisione quadro 2005/212/GAI sulla confisca dei beni, strumenti e proventi

---

<sup>79</sup> Si ricorda come la CAAS sia stata integrata all'interno dell'Unione nel 1997 con il Trattato di Amsterdam.

<sup>80</sup> Decisione quadro 2008/675/GAI del Consiglio del 24 luglio 2008 relativa alla considerazione delle decisioni di condanna tra Stati membri dell'Unione europea in occasione di un nuovo procedimento penale

<sup>81</sup> Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, successivamente modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio del 26 febbraio 2009 che modifica le decisioni quadro 2002/584/GAI, 2005/214/GAI, 2006/783/GAI, 2008/909/GAI e 2008/947/GAI, rafforzando i diritti processuali delle persone e promuovendo l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni pronunciate in assenza dell'interessato al processo.

<sup>82</sup> Decisione quadro 2003/577/gai del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio.

di reato<sup>83</sup>; la decisione quadro 2005/214/GAI sull'esecuzione delle sanzioni pecuniarie<sup>84</sup>; la decisione quadro 2006/783/GAI sulle decisioni di confisca<sup>85</sup>; la decisione quadro 2008/909/GAI sulle sentenze che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale ai fini della loro esecuzione<sup>86</sup>; la decisione quadro 2008/947/GAI sulle sentenze e decisioni di sospensione condizionale<sup>87</sup>; la decisione quadro 2008/978/GAI che istituisce il mandato europeo di ricerca della prova<sup>88</sup> e la direttiva 2014/41/UE sull'ordine europeo di indagine penale<sup>89</sup>.

## 1.2 Le principali critiche al mutuo riconoscimento in ambito penale

Le principali critiche al principio del mutuo riconoscimento in ambito penale riguardano la mancanza di adeguate garanzie procedurali, l'illegittimità costituzionale e la carente disciplina in

---

<sup>83</sup> Decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio del 24 febbraio 2005 relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato.

<sup>84</sup> Decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio del 24 febbraio 2005 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie.

<sup>85</sup> Decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio del 6 ottobre 2006 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca.

<sup>86</sup> Decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'unione europea.

<sup>87</sup> Decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive.

<sup>88</sup> Decisione quadro 2008/978/GAI del Consiglio del 18 dicembre 2008 relativa al mandato europeo di ricerca delle prove diretto all'acquisizione di oggetti, documenti e dati da utilizzare nei procedimenti penali.

<sup>89</sup> Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa all'ordine europeo di indagine penale.



materia di giurisdizione.

Iniziamo dalle garanzie procedurali: il Consiglio dell'Unione europea, nel programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali adottato nel 2001<sup>90</sup>, affermava che «l'attuazione del principio di reciproco riconoscimento delle decisioni penali presuppone una fiducia reciproca degli Stati membri nei rispettivi ordinamenti penali». Tale fiducia, fondata sull'adesione da parte degli Stati membri ai «principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello stato di diritto», sembrava un dato acquisito. Così, ad esempio, viene introdotto nel 2002 il mandato di arresto europeo senza prevedere degli standard di garanzie comuni e specifiche nei confronti di indagati e imputati.

Il caso *Symeou*<sup>91</sup> esemplifica le conseguenze di un tale approccio.

*Symeou* è un giovane di origini inglesi che, un anno dopo il suo rientro dalla Grecia, viene consegnato alle autorità greche in esecuzione di un mandato di arresto europeo. L'ipotesi di reato è omicidio preterintenzionale e le prove a carico consistono prevalentemente in false dichiarazioni estorte con violenza dalla polizia greca. Dopo quasi un anno di custodia cautelare trascorso in condizioni di degrado in un carcere greco, *Symeou* viene assolto.

Il caso *Symeou*, insieme a molti altri<sup>92</sup>, ha mostrato che l'adesione degli Stati membri alla Carta europea dei diritti dell'uomo non è di per sé sufficiente a garantire il rispetto delle garanzie ivi previste e in particolare del diritto a un equo processo *ex art.6 CEDU*<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> Programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali (2001/C12/02).

<sup>91</sup> *Symeou c. Public Prosecutor's Office, Patras* [2009] EWHC 897.

<sup>92</sup> I casi più esemplari sono stati raccolti nel report dell'associazione *International Fair Trial*, <https://www.fairtrials.org/documents/DetentionWithoutTrialFullReport.pdf>.

<sup>93</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione dal 2007 della decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, COM(2011) 175. Al par. 4 la Commissione individua i principali problemi legati all'operatività del mandato di arresto europeo, identificati in: «nessun accesso alla rappresentanza legale nello Stato membro emittente durante il procedimento di consegna nello Stato membro di esecuzione; condizioni di detenzione in taluni Stati membri, talvolta unitamente ad una

Queste esperienze dimostrano come in realtà la fiducia reciproca fra Stati membri non si possa fondare esclusivamente su dichiarazioni di principio o su una tutela formale dei diritti, ma necessiti l'adozione di misure puntuali volte a stabilire negli ordinamenti giuridici degli standard qualitativi omogenei per tutti gli Stati membri.

Per questo motivo il Consiglio ha adottato nel 2009 una “tabella di marcia” per il rafforzamento delle garanzie procedurali dell'indagato e dell'imputato<sup>94</sup>: attualmente sono state varate tre direttive riguardanti il diritto all'interpretazione e alla traduzione<sup>95</sup>; il diritto all'informazione nei procedimenti penali<sup>96</sup> e il diritto al difensore<sup>97</sup>. Altre direttive riguardano la presunzione di innocenza ed il diritto di presenziare al processo<sup>98</sup>; le garanzie per i minori

---

prolungata custodia cautelare per le persone consegnate, e applicazione non uniforme del controllo di proporzionalità da parte degli Stati emittenti, situazione che porta a richieste di consegna per reati relativamente minori che, mancando un controllo di proporzionalità, devono comunque essere eseguite». Inoltre la Commissione sottolinea come la possibilità di ricorrere alla Corte europea dei diritti dell'uomo soltanto dopo aver esperito tutti i mezzi di ricorso nazionali non si sia dimostrato un sistema efficiente per garantire che gli Stati membri si conformino alla Convenzione. Per i dettagli quantitativi e qualitativi della CEDU: *Annual Report 2014 of the European Court of Human Rights, Council of Europe*, pp.174-177.

<sup>94</sup> Risoluzione del Consiglio del 30 novembre 2009 relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali, (2009/C 295/01).

<sup>95</sup> Direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali.

<sup>96</sup> Direttiva del 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2012 sul diritto all'informazione nei procedimenti penali.

<sup>97</sup> Direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari.

<sup>98</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, COM(2013) 821 final.

indagati o imputati<sup>99</sup> e l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato<sup>100</sup> sono in fase di negoziazione.

La corretta attuazione di questi strumenti è la condizione necessaria per garantire una tutela effettiva agli indagati e imputati coinvolti nei procedimenti penali a livello europeo.

La seconda critica riguarda l'asserita contrarietà di alcuni strumenti di mutuo riconoscimento alle Costituzioni nazionali<sup>101</sup>. A tal proposito la Corte di Giustizia ha da tempo affermato il principio del primato del diritto europeo sugli ordinamenti nazionali degli Stati membri<sup>102</sup>. Tale principio implica che, se un atto normativo dell'Unione dovesse contrastare con la Costituzione di uno Stato membro, spetterebbe a quest'ultimo intervenire sul proprio ordinamento modificando, se del caso, anche la Costituzione. Tale principio presuppone che l'atto europeo sia valido e non opera con riguardo ai c.d. "contro limiti", ossia i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale interno, che tuttavia non sono mai stati concretamente invocati (*infra* par.9.1.2).

L'ultima critica riguarda la carente disciplina in materia di

---

<sup>99</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati in procedimenti penali, COM(2013) 822 final.

<sup>100</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati privati della libertà personale e sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo, COM(2013) 824 def.

<sup>101</sup> Nel caso *Advocaten voor de Wereld*, la validità della decisione quadro istitutiva del mandato di arresto europeo era stata contestata, fra l'altro, per l'asserita violazione del principio di legalità penale nel caso in cui nello Stato richiesto la condotta del soggetto da consegnare non costituisca un reato. La Corte di Giustizia ha sancito che l'assenza del requisito della doppia incriminazione è compatibile con il principio di legalità: la definizione dei reati e delle pene applicabili rimane infatti di competenza dello Stato emittente, che comunque deve rispettare i diritti fondamentali di cui il principio di legalità fa parte (C. giust. 3/5/2007, C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*).

<sup>102</sup> La Corte di Giustizia nel caso *Costa c. Enel*, ha affermato per la prima volta il primato del diritto (allora) comunitario, in base al quale in caso di conflitto, contraddizione o incompatibilità tra il diritto nazionale e il diritto comunitario, quest'ultimo prevale (C. Giust. 15/7/1964, C-6/64). Il principio del primato del diritto europeo è stato successivamente ripreso e specificato dalla Corte di Giustizia nel caso *Simmenthal* (C. giust. 9/3/1978, C-106/77).

giurisdizione. Quando il principio del mutuo riconoscimento fu introdotto nell'ambito della giustizia civile con la Convenzione di Bruxelles del 1968, l'individuazione dei giudici nazionali e le materie di loro competenza vennero regolate puntualmente. Nell'ambito penale invece questo non è avvenuto: l'Unione da un lato ha introdotto nuove fattispecie di reato a livello europeo, ma dall'altro non ha previsto delle regole specifiche per l'individuazione caso per caso della giurisdizione competente.

2. I “modelli” di cooperazione intergovernativa e di mutuo riconoscimento: analogie e differenze

Prima di analizzare i singoli istituti di cooperazione giudiziaria in materia penale è opportuno segnalare quali siano i tratti comuni e le differenze fra i tradizionali strumenti di stampo intergovernativo, come l'extradizione e la rogatoria, e quelli di mutuo riconoscimento, come il mandato di arresto europeo o l'ordine investigativo europeo, così da fornire dei “modelli” di riferimento.

Iniziamo col dire che il risultato di fondo cui tendono le due tipologie di misure è il medesimo: far ottenere allo Stato richiedente un provvedimento necessario o utile per un proprio procedimento penale. Lo scopo dell'extradizione, ad esempio, è il medesimo del mandato di arresto europeo: far sì che uno Stato ottenga la consegna di persone che si trovano sul territorio di un altro Stato.

Le differenze fondamentali risiedono nelle procedure: gli strumenti intergovernativi si fondano infatti su una richiesta, mentre le misure di mutuo riconoscimento si basano su un ordine. Nel primo caso lo Stato richiesto può rifiutare *ad libitum* la richiesta e, in caso di accoglimento, dispone di un'ampia discrezionalità anche riguardo alle modalità di esecuzione (modello della richiesta).

Gli strumenti di mutuo riconoscimento comportano invece che lo Stato richiesto sia in linea di principio obbligato ad eseguire l'ordine e, talvolta, vincolato alle modalità definite dallo Stato richiedente (modello dell'ordine).

## CAPITOLO III

### LA PROSPETTIVA DI UNA PROCURA EUROPEA

#### *1. Introduzione*

Il 17 luglio 2013 la Commissione europea ha presentato sulla base dell'art.86 TFUE una proposta di regolamento volta alla creazione di una Procura europea, nota a livello internazionale come *European Public Prosecutor's Office* (EPPO).

Si tratta di un ufficio di procura europeo il cui compito primario è quello di individuare, indagare e rinviare a giudizio gli autori dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione.

La Procura europea è uno degli aspetti più innovativi introdotti dal Trattato di Lisbona nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale e allo stesso tempo è uno dei profili più dibattuti per la portata delle implicazioni che comporta, in quanto costituisce il superamento dei meccanismi di cooperazione finora analizzati.

Lo scopo di questo capitolo è quello di prender parte al dibattito sull'*an* e il *quomodo* della Procura europea illustrando le problematiche sottese alla tutela del bilancio dell'Unione, il valore aggiunto della Procura europea per poi passare all'analisi delle disposizioni più critiche della relativa proposta di regolamento.

#### *2. Il sistema delle risorse proprie: composizione, funzionamento ed esigenze di tutela*

Alla base dell'idea della Procura europea vi è l'esigenza di tutela degli interessi finanziari comunitari: tale esigenza nasce a partire dai primi anni Settanta quando l'allora Comunità europea si dotò di un

sistema di finanziamento basato su “risorse proprie”. A tal proposito viene in rilievo il Trattato istitutivo della CEE sotto un duplice profilo: in primo luogo il dettato dell' art. 201 del Trattato di Roma sancisce che «Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie». Tale sistema sarebbe dovuto entrare in vigore a partire dal 1966 dopo un periodo di transizione caratterizzato dal finanziamento della Comunità con i contributi degli Stati membri, tuttavia, in seguito all'opposizione francese<sup>228</sup>, il passaggio al finanziamento mediante risorse proprie è stato formalizzato solo con la decisione 70/243 del Consiglio del 21 Aprile 1970. E' di peculiare importanza sottolineare come tali risorse siano considerate proprie “per natura” in quanto costituiscono entrate prelevate nell'ambito delle politiche comunitarie, definitivamente assegnate alla Comunità per finanziare il suo bilancio e non già provenienti dagli Stati membri, obbligati a effettuare i relativi versamenti. In particolare i principali canali tuttora attivi da cui si attingono le risorse in argomento sono tre:

- a) dazi doganali e diritti agricoli, percepiti sulle importazioni alle frontiere esterne<sup>229</sup>;
- b) una percentuale sul gettito IVA di ciascuno Stato membro, solitamente pari allo 0.3% della relativa base imponibile armonizzata;
- c) una percentuale del reddito nazionale lordo, normalmente attorno allo 0.7%, che costituisce la fonte più cospicua.

La tutela delle risorse economiche dell'unione è di cruciale importanza, poiché da queste dipende non solo l'esistenza stessa

---

<sup>228</sup> L'opposizione francese scaturiva dalla politica “della sedia vuota” sostenuta dal generale De Gaulle, ostile a ogni aspetto di sovranazionalità nel funzionamento delle istituzioni europee. Fra le varie proposte rifiutate dai francesi rientra proprio l'attribuzione alla Comunità dei dazi doganali e prelievi agricoli derivanti dall'attuazione delle politiche comunitarie. La politica francese di quel periodo ha portato al c.d. compromesso di Lussemburgo con cui è stata generalizzata la prassi della votazione all'unanimità.

<sup>229</sup> In seguito all' Uruguay Round del 1994, condotto nell'ambito dell'Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio (meglio conosciuto come GATT) è scomparsa ogni differenza fra dazi doganali e diritti agricoli. Questi sono costituiti da quei diritti d'importazione prelevati sui prodotti agricoli in provenienza da Stati terzi.

dell'Unione ma anche il raggiungimento e la portata dei suoi obiettivi. A tal proposito occorre sottolineare come gli obiettivi dell'Unione non siano limitati allo sviluppo *lato sensu* degli Stati membri ma abbiano una portata mondiale, come gli aiuti d'urgenza in seguito a catastrofi naturali o il sostegno economico ai paesi in via di sviluppo<sup>230</sup>.

Gli interessi finanziari dell'Unione devono essere dunque tutelati da tutte quelle condotte- siano esse illeciti amministrativi o penali- che tendono a sviare i fondi dal loro corretto utilizzo così che essi non raggiungano il loro obiettivo. Ad esempio nel sistema italiano vengono in rilievo *inter alia* la truffa, l'appropriazione indebita, la corruzione nonché il riciclaggio quando impedisce il recupero dei fondi europei.

Peraltro la provenienza europea dei fondi non emerge *ictu oculi*: circa l'80% delle risorse europee è infatti gestito dagli Stati membri che, attraverso le loro articolazioni interne come i Ministeri o le Regioni, provvedono alla distribuzione dei fondi ai beneficiari che presentano progetti di interesse.

Il secondo profilo di interesse risiede nella previsione dell'instaurazione di un mercato comune la cui progressiva realizzazione si fonda innanzitutto sulle quattro libertà fondamentali costituite dalla libera circolazione delle persone<sup>231</sup>, dei servizi<sup>232</sup>, delle merci<sup>233</sup> e dei capitali<sup>234</sup>. E' evidente la stretta correlazione fra queste libertà e la tutela degli interessi finanziari comunitari: l'apertura dei confini e la facilità dei trasporti tra Stati membri agevolano il passaggio dei criminali e favoriscono la diffusione dei crimini transfrontalieri, come il contrabbando o le c.d. frodi carosello, dove parte del reato è commessa in un Paese e parte in un

---

<sup>230</sup> Nel 2015 ad esempio il 46% delle spese è stato impiegato per sviluppare la coesione economica sociale e territoriale nonché per aumentare la competitività al fine di favorire la crescita e l'occupazione; il 41% per produrre alimenti sicuri, favorire una produzione agricola innovativa e l'uso sostenibile del territorio; il 6% per politiche al di fuori dell'UE; il 6% per il funzionamento dell'UE e 1% per misure riguardanti la sicurezza e la cittadinanza.

<sup>231</sup> *ex art.* 52 CEE, ora art. 49 TFUE.

<sup>232</sup> *ex art.* 59 CEE, ora art.56 TFUE.

<sup>233</sup> *ex art.* 36 CEE, ora art.36 TFUE.

<sup>234</sup> *ex art.* 67 CEE, abrogato dall'art. 56 del Trattato di Maastricht (ora art. 63 TFUE).

altro.

I profili qui analizzati -il mercato comune con le connesse libertà e le risorse proprie con la relativa composizione- rivelano dunque la loro importanza per il tema del PME in una duplice prospettiva: non solo poiché il *core business* immaginato per il PME è sempre stato quello di combattere i reati, sempre più a carattere transnazionale, che ledono gli interessi finanziari comunitari, ma anche poiché la competenza *ratione materiae* del PME, in particolare sulle frodi IVA, è tutt'ora dibattuta.

## 2.1 Le problematiche poste dal principio di assimilazione

Nel noto caso del mais greco<sup>235</sup> del 1989 la Corte di Giustizia ha introdotto un principio di fondamentale importanza per la tutela degli interessi finanziari (allora) comunitari: il principio di assimilazione.

In detta occasione la Corte ha statuito che «Qualora una disciplina comunitaria non contenga una specifica norma sanzionatoria di una violazione o che rinvii in merito alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, l'art.5 del trattato impone agli Stati membri di adottare tutte le misure atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto comunitario. A tal fine, pur conservando la scelta delle sanzioni, essi devono segnatamente vegliare a che le violazioni del diritto comunitario siano sanzionate, sotto il profilo sostanziale e procedurale, in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno simili per natura e per importanza e che in ogni caso conferiscano alla sanzione stessa un carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva. Inoltre le autorità nazionali devono procedere nei confronti delle violazioni del diritto comunitario con la stessa diligenza usata nell'esecuzione delle rispettive legislazioni nazionali».

Il principio di assimilazione è stato poi consacrato dal Trattato di Maastricht nell'art. 209A, in base al quale «gli Stati membri adottano,

---

<sup>235</sup> C. giust., 21.9.1989, causa 68/88, *Commissione c. Repubblica ellenica*.



#### 8.4 Il rapporto fra Procura europea e Procuratori europei delegati (PED)

Nonostante lo stesso art. 3.1 della Proposta di regolamento definisca la Procura europea come un «organismo dell'Unione a struttura decentrata», vi è chi sostiene che sarebbe più corretto riferirsi a una «centralizzazione leggera». Con questa locuzione si intende sottolineare il rapporto di tipo gerarchico che intercorre fra il procuratore europeo e i PED: il primo può infatti assegnare e revocare i fascicoli ai vari delegati, così come può avocare le indagini e assegnarle a un diverso PED o svolgerle personalmente conformemente ai criteri di cui all'art.18.5.

L'elemento più problematico è tuttavia costituito dalle istruzioni di carattere vincolante che il procuratore europeo può impartire ai PED *ex* art. 6.5 e 18, par.1 e 4 della Proposta di regolamento<sup>295</sup>. Se le direttive del procuratore europeo avessero carattere generale, non dovrebbero destare particolari perplessità, tuttavia dalle disposizioni della Proposta di regolamento non si evince un particolare limite alla specificità delle istruzioni impartite ai PED. In tal senso vi è chi ritiene il ruolo del PED alla stregua di una *longa manus* del procuratore europeo, dalla discrezionalità estremamente limitata. Il procuratore europeo come osservato, può infatti in ogni momento avocare a sé la conduzione delle indagini (art.16.2), può decidere come condurla (art.18.4), a chi affidarla (art.18.5), se esercitare l'azione penale (art.27.2) o archiviare il caso (art.28) e quale giurisdizione scegliere (art.27.4). Una tale impostazione, che vede il procuratore europeo esercitare «un incondizionato *ius vitae ac necis*» sul delegato, nonostante non neghi assolutamente il fondamentale ruolo di raccordo svolto dal PED con riguardo alle «autorità di contrasto» nazionali <sup>296</sup>, necessita quantomeno di essere

<sup>295</sup> L'art.18, ai paragrafi 1 e 4, dispone rispettivamente che «Il procuratore europeo delegato designato conduce l'indagine per conto e su istruzione del procuratore europeo» e «Il procuratore europeo controlla le indagini condotte dai procuratori europei delegati e ne garantisce il coordinamento. Ove necessario dà loro istruzioni».

<sup>296</sup> Ai sensi dell'art.18.1, secondo periodo, il PED «può disporre le misure investigative di persona o darne incarico alle autorità di contrasto competenti dello Stato membro in

contestualizzata.

Innanzitutto alla base dei poteri del procuratore europeo vi è l'esigenza primaria di coordinamento delle indagini e di efficienza ed efficacia nel perseguimento dei reati lesivi degli interessi dell'Unione: è questa d'altronde la ragion d'essere dell'istituzione della Procura europea. In secondo luogo occorre precisare come, dalla lettura di alcune disposizioni e dalla *ratio* della struttura decentrata della Procura, si evince come il ruolo primario del procuratore europeo sia quello di coordinare e controllare le indagini e lo svolgimento dell'azione penale e solo in via eccezionale di svolgere tali attività in prima persona. In tal senso sembrano infatti disporre l'art.18.4 per cui il «procuratore europeo controlla le indagini [...] e ne garantisce il coordinamento *e solo* ove necessario dà loro istruzioni» nonché l'art.18.5 per cui « il procuratore europeo può [...] condurre le indagini di persona *solo* se ciò risulta necessario ai fini dell'efficienza dell'indagine o dell'azione penale». Sempre in tal senso depone anche la *ratio* della struttura decentrata della Procura europea: affinché lo svolgimento delle indagini e dell'azione penale sia efficiente ed efficace, questo sarà di norma affidato ai PED in quanto unici soggetti ad avere la necessaria familiarità con l'ordinamento nazionale in cui hanno sede.

Un'ulteriore osservazione riguarda l'asserita divergenza fra struttura decentrata e “centralizzazione leggera”: premesso che la distinzione non implica particolari risvolti concreti, si nota come in realtà le due locuzioni possano intendersi come due risvolti della peculiare struttura della Procura europea. Mentre la prima locuzione privilegia la prospettiva dei PED, dislocati, decentrati appunto, nei rispettivi Stati di appartenenza, la seconda guarda alla struttura dalla prospettiva del procuratore europeo, in cui si accentrano non tanto lo svolgimento diretto delle indagini e dell'azione penale ma principalmente le attività di coordinamento.

---

cui ha sede. Tali autorità si attengono alle istruzioni del procuratore europeo delegato ed eseguono le misure investigative assegnate loro».

## 8.5 I rapporti fra Procura europea e le altre istituzioni europee: Eurojust

La Commissione ha proposto nello stesso “pacchetto” legislativo <sup>297</sup> sia l'istituzione di una Procura europea sia il rafforzamento delle prerogative di Eurojust<sup>298</sup>. In entrambe le proposte di regolamento si dispone che fra la Procura europea ed Eurojust debbano intercorrere «relazioni privilegiate [...] basate su una stretta cooperazione e sullo sviluppo di reciproci legami operativi, amministrativi e di gestione [...]» <sup>299</sup>, inoltre il considerando n.40 della Proposta di regolamento precisa che «i due organismi *debbano coesistere, cooperare* e si completino sotto il profilo organico, operativo e amministrativo». Ciò che emerge dalle due Proposte di regolamento è dunque l'intento di creare sinergie e stabilire un assetto efficiente mediante la condivisione delle risorse<sup>300</sup>.

---

<sup>297</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni. Tutelare meglio gli interessi finanziari: una Procura europea e un nuovo Eurojust, COM(2013) 532 final.

<sup>298</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), COM(2013) 535

<sup>299</sup> Art. 57.1 della proposta di regolamento istitutiva della Procura europea e lo speculari art.41.1 della corrispettiva proposta per Eurojust.

<sup>300</sup> Ne è sintomatica la periodica riunione fra il procuratore europeo e il presidente di Eurojust per discutere le questioni di interesse comune. Per quanto riguarda invece la condivisione delle risorse entrambe le proposte di regolamento rinviano ad un accordo la definizione delle concrete modalità con cui la Procura europea disporrà del supporto e delle risorse amministrative di Eurojust<sup>300</sup>. Tuttavia dalla lettura delle disposizioni si può intuire come i servizi di supporto prestati di Eurojust siano della più varia natura e comprendono: «il sostegno tecnico per la preparazione del bilancio annuale, del documento di programmazione contenente la programmazione annuale e pluriennale e del piano di gestione, il sostegno tecnico per la gestione del personale *nonché* i servizi di tecnologia dell'informazione, i servizi di gestione finanziaria, contabilità e audit e qualunque altro servizio di interesse comune». Di seguito si analizzeranno le principali implicazioni delle «relazioni privilegiate» fra Procura europea ed Eurojust.

### 8.5.1 L'impatto della competenza *rationae materiae* della Procura europea sul ruolo di Eurojust

Nell'Annesso 1 alla proposta di regolamento per un "nuovo Eurojust" (d'ora in avanti Proposta-Eurojust) si trova l'elenco dei reati per cui tale istituzione è competente: fra questi rientrano i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea. Tuttavia l'art.3.1 del medesimo regolamento dispone che dalla competenza di Eurojust esulano «le forme di criminalità di competenza della Procura europea» che, come più volte detto, consistono proprio nei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Alla luce delle differenti attribuzioni di Eurojust e Procura europea, tali disposizioni non sembrano poter confliggere: il primo, come osservato, è competente a migliorare e stimolare il coordinamento tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e delle azioni penali, mentre la seconda è competente per «individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione»<sup>301</sup>.

La competenza *ratione materiae* della Procura europea dunque incide direttamente su quella delle autorità competenti degli Stati membri e solo in maniera riflessa su quella di Eurojust: atteso che la competenza di questa è definita in relazione a quella delle autorità nazionali, quando queste non saranno più competenti per determinati reati, cesserà conseguentemente anche la competenza di Eurojust ad assisterle.

Occorre tuttavia precisare come, nonostante l'art.11.4 della Proposta di regolamento disponga che la competenza del PME per quanto riguarda i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione sia esclusiva, Eurojust mantenga la competenza su tali reati nelle seguenti occasioni: innanzitutto quando il procuratore europeo proceda all'archiviazione del caso poiché il reato «è un reato minore ai sensi della legge nazionale di attuazione» della Direttiva PIF. In tal caso la Procura europea può infatti inviare i casi archiviati all'Olaf o

---

<sup>301</sup> Art.4.2 della Proposta di regolamento istitutiva della Procura europea, che riprende letteralmente l'art.86.2 TFUE.

alle autorità amministrative o giudiziarie degli Stati membri competenti «ai fini del recupero, seguito amministrativo di altro tipo o monitoraggio»<sup>302</sup> e dunque Eurojust può essere chiamata ad espletare le sue funzioni di coordinamento. E' comunque ipotizzabile che ciò accadrà raramente atteso che gli illeciti, in questo caso, sono per definizione reati minori. In secondo luogo quando le condizioni definite per estendere la competenza della Procura europea anche a reati «indissolubilmente collegati» ai reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione non sono rispettate. In tal caso le autorità nazionali sono competenti anche per tali reati e conseguentemente anche Eurojust lo diviene<sup>303</sup>. Si può dunque desumere che l'art. 3.1 della Proposta-Eurojust vada interpretato nel senso che, con riguardo a quei reati per cui la Procura europea non eserciti la competenza, Eurojust potrà esercitare la propria a richiesta di uno Stato membro o d'ufficio<sup>304</sup>.

<sup>302</sup> Art.28 par.2 e 3 della proposta di regolamento istitutiva della Procura europea.

<sup>303</sup> L'art. 13.2 della proposta di regolamento istitutiva della Procura europea dispone:« Qualora i reati di cui all'articolo 12 siano indissolubilmente collegati ad altri reati e sia nell'interesse della buona amministrazione della giustizia svolgere le indagini e le azioni penali congiuntamente, la Procura europea è competente anche per questi altri reati, a condizione che i reati di cui all'articolo 12 siano prevalenti e gli altri reati si basino su fatti identici. Se tali condizioni non sono soddisfatte, lo Stato membro competente per gli altri reati è competente anche per i reati di cui all'articolo 12.».

<sup>304</sup> Eurojust peraltro assume un ruolo di facilitatore nel determinare la competenza *rationae materiae* della Procura europea. Come si avrà modo di approfondire, la competenza della Procura europea, al ricorrere di talune condizioni, può estendersi oltre i reati di cui alla Direttiva PIF. Tuttavia, qualora tali condizioni non siano soddisfatte, lo Stato membro diviene competente anche per i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea. In particolare, per determinare quale sia l'autorità competente, è previsto che la Procura europea consulti le procure nazionali e, in caso di disaccordo, la determinazione della competenza spetta all'autorità giudiziaria competente a decidere «sull'attribuzione di competenza per l'esercizio dell'azione penale a livello nazionale». Un elemento di grande interesse risiede nella previsione per cui «ove opportuno per agevolare la determinazione della competenza, Eurojust può essere associato ai sensi dell'art.57». Ciò significa che la Procura europea può associare Eurojust alle proprie attività richiedendo di agevolare l'accordo fra la Procura europea e lo Stato membro interessato. Due sono i principali profili critici: innanzitutto viene disposto che Eurojust può essere «associato» ex art.57, cioè su richiesta della Procura europea, ma nulla viene disposto per quanto riguarda la richiesta in tal senso degli Stati membri. Atteso che tale disparità è difficilmente giustificabile, si ritiene auspicabile un emendamento volto a specificare che anche gli Stati membri possono richiedere l'assistenza di Eurojust. In secondo luogo si pone l'interrogativo riguardo alle modalità con cui Eurojust dovrebbe