

# CULTURA PENALE E SPIRITO EUROPEO

---

**GIANLUCA BORGIA**

## **Pubblico ministero europeo: tra presente e passato, nuove prospettive alla luce dei recenti atti di terrorismo**

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. - 2. Ragioni alla base della creazione della Procura europea. - 3. Contenuti della Proposta della Commissione. - 4. *Status* dei negoziati. - 5. Possibili sviluppi per il Pubblico ministero europeo alla luce dei recenti fatti di terrorismo. - 6. Conclusioni.

1. Nonostante siano passati quasi vent'anni dal primo progetto in materia, il dibattito sul Pubblico ministero europeo continua a “tenere banco” nei lavori condotti in seno alle istituzioni dell'Unione europea.

Era, come noto, il 1997 quando, su incarico della Commissione europea, un gruppo di esperti provenienti da diversi Stati membri dell'allora Comunità dette vita al «*Corpus Juris*»<sup>1</sup>, cui seguì, nel 2001, il «Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura europea»<sup>2</sup>. Nondimeno, i numerosi problemi relativi alla base giuridica legittimante e le diffuse resistenze sul piano politico non consentirono, allora, di addivenire ad una proposta legislativa.

È con il Trattato di Lisbona, che si registra un significativo cambio di passo: riprendendo gran parte delle previsioni contenute nell'art. III-274 del fallito progetto di Costituzione per l'Europa<sup>3</sup>, l'art. 86 TFUE prevede infatti espresamente la possibilità di istituire il Pubblico ministero europeo secondo una procedura legislativa speciale. In particolare, il Consiglio, deliberando all'unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo, «può istituire una Procura europea a partire da *Eurojust*» per reprimere le fattispecie lesive degli interessi finanziari dell'Unione. Nel caso, poi, in cui non fosse possibile raggiungere l'unanime consenso, il Trattato consente di procedere ugualmente mediante cooperazione rafforzata, con l'accordo di almeno nove Stati membri.

Proprio nel tentativo di dare contenuto concreto alla disposizione appena citata, il 17 luglio 2013 la Commissione europea ha avanzato una «Proposta di

---

<sup>1</sup> DELMAS-MARTY, *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Parigi, 1997. Per il testo della seconda versione, detta “Versione di Firenze”, DELMAS-MARTY, VERVAELE, *La mise en oeuvre du Corpus dans les Etats membres/The implementation of the Corpus Juris in the member States*, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000.

<sup>2</sup> Si tratta della COM(2001) 715 def. cui seguì, nel 2003, il Rapporto sulle reazioni a tale Libro verde (COM(2003) 128 def.).

<sup>3</sup> V. Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, sottoscritto a Roma il 29 ottobre 2004.

Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea»<sup>4</sup> e, nonostante alcuni parlamenti nazionali - ai sensi dell'art. 7, par. 2 del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati - abbiano lamentato la lesione del principio di sussidiarietà<sup>5</sup>, la Commissione ha ritenuto di non apportare alcuna modifica al testo licenziato<sup>6</sup>, il quale costituisce, pertanto, la base dei negoziati che tuttora vanno svolgendo nell'ambito del Consiglio.

2. L'art. 86 è collocato nel Capo IV del Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, interamente dedicato alla cooperazione giudiziaria in materia penale nell'ottica della realizzazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Ora, una simile allocazione topografica dell'istituto non può certo stupire dal momento che proprio l'avvertita necessità di apprestare un adeguato sistema di protezione delle finanze comunitarie ha costituito uno dei volani principali per l'ideazione e l'implementazione dei meccanismi di cooperazione in materia penale a livello europeo<sup>7</sup>. Eppure, al di là di una siffatta scelta sistematica, non vi è dubbio che, sin dalle sue origini, la creazione della Procura europea si propone di superare le logiche ed i limiti tipici della cooperazione tradizionale per addivenire, appunto, ad una efficace protezione degli interessi finanziari dell'Unione. Detta esigenza viene peraltro ribadita nella relazione di accompagnamento alla Proposta, nella quale la Commissione rileva a chiare lettere come il perseguimento dei reati a danno del bilancio dell'Unione - attualmente di competenza degli Stati membri - presupponga, in ragione della natura transnazionale delle violazioni in parola, un coordinamento particolarmente stretto tra le varie autorità nazionali, a fronte, invece, di «interventi [...] spesso frammentari» e comunque «intralciati da una serie di problemi e limitazioni dovute alla ripartizione delle responsabilità tra autorità appartenenti a diverse giurisdizioni territoriali e funzionali». Del resto, nonostante i considerevoli sforzi messi in campo, neppure le attività svolte dagli organismi dell'Unione sono sufficienti: *Eurojust* può promuovere e coordinare le indagini e le azioni penali ma, se uno Stato membro rifiuta di attivarsi, non può obbligarlo in tal senso; *Europol* si limita a fornire *intelligence* e supporto alle attività di contrasto nazionali, ma non può garantire che i Paesi membri diano seguito alle sue analisi, né dirigere le indagini nazionali;

---

<sup>4</sup> Si tratta della COM(2013) 534 def..

<sup>5</sup> Si tratta del c.d. "*Early Warning System*", che obbliga l'autorità proponente (la Commissione) al riesame della Proposta, con possibilità di mantenerla, modificarla o ritirarla.

<sup>6</sup> Cfr. Comunicazione del 27 novembre 2013 (COM(2013) 851 def.).

<sup>7</sup> Cfr. COMI, *Interessi finanziari UE, procura europea, difesa: nessun passo indietro sul pian delle garanzie*, in questa *Rivista* online, 2013.

l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), deputato ad indagare sulle frodi e attività lesive degli interessi finanziari dell'UE, ha competenze limitate alle indagini amministrative. Infine, i casi trasferiti alle autorità giudiziarie e di polizia nazionali non sono oggetto di azioni penali della stessa efficacia ed efficienza nei vari Stati membri<sup>8</sup>.

Viene dunque a tratteggiarsi un quadro nel quale «l'azione penale promossa dalle autorità giudiziarie nazionali è spesso lenta e si attesta su valori mediamente bassi» con risultati che variano notevolmente tra i vari Stati membri<sup>9</sup> e denotano «una lacuna nell'attuale meccanismo di tutela».

Dal momento che l'azione giudiziaria degli Stati membri non può «considerarsi efficace, equivalente e dissuasiva come vorrebbe il Trattato» (art. 325 TFUE), l'Unione europea - conclude la Commissione - «non solo è competente ma ha anche l'obbligo di intervenire».

**3.** Al fine di porre rimedio a queste problematiche, la Commissione ha ipotizzato un «organismo dell'Unione a struttura decentrata» (art. 3, par. 1)<sup>10</sup>, al cui vertice è posto il Procuratore europeo, nominato a maggioranza semplice dal Consiglio, con l'approvazione del Parlamento, per un periodo non rinnovabile di otto anni (art. 8). Al capo dell'ufficio spetta la direzione delle attività nonché l'organizzazione dei lavori. Nello svolgimento di tali funzioni, esso è assistito da quattro Sostituti, nominati con le stesse modalità previste per il Procuratore europeo (art. 9). Il livello decentrato è costituito da almeno un Procuratore europeo delegato per ogni Stato membro, nominato dal Procuratore europeo per un periodo rinnovabile di cinque anni, sulla base di una rosa di almeno tre candidati presentata da ogni Paese membro (art. 10). Questi ultimi hanno il compito di svolgere le indagini ed esercitare l'azione penale davanti alle giurisdizioni nazionali, sotto la direzione e il controllo del capo

---

<sup>8</sup> In particolare, nella sua undicesima relazione operativa, l'OLAF ha analizzato il seguito giudiziario dato dagli Stati membri su 12 anni ed è giunto alla conclusione che la capacità degli Stati membri di concludere le indagini e le azioni penali relative a reati a danno del bilancio dell'UE con condanne ed entro un termine ragionevole varia notevolmente. Il fatto che il tasso medio dell'azione penale è inferiore al 50%, sottolinea la Commissione, «dimostra che vi sono serie difficoltà nel raggiungere l'efficacia globale delle indagini e dell'azione penale in tutti gli Stati membri».

<sup>9</sup> Da questo punto di vista, la Commissione sottolinea che lo *standard* dei successi dell'azione giudiziaria va da un 19% sul totale dei casi trattati riscontrato in alcuni paesi, al 91% registrato in altri (Relazione annuale della Commissione «Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta contro la frode» (COM(2012) 408 def.).

<sup>10</sup> Sui possibili modelli strutturali ai quali avrebbe potuto ispirarsi la costituzione del nuovo organismo v. SPIEZA, *L'istituzione del procuratore europeo nella Proposta di regolamento della Commissione europea del 17 luglio 2013: quali nuovi assetti per lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia?* in *Cass. pen.*, 2014, 1848 ss.

dell'ufficio. I delegati hanno il c.d. "doppio cappello", potendo operare sia in qualità di *longa manus* del Procuratore europeo per i reati di competenza della Procura europea, sia come pubblici ministeri nazionali per le altre fattispecie. Tuttavia, quando agiscono con il "cappello europeo", essi sono sottoposti alla «autorità esclusiva del procuratore europeo e si attengono alle sue sole istruzioni, linee guida e decisioni». Inoltre, sono «completamente indipendenti dalle procure nazionali e non hanno obblighi nei loro confronti» (art. 6)<sup>11</sup>.

La Procura europea è competente in via esclusiva per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (c.d. "competenza materiale" o "naturale"), di cui alla Proposta di direttiva sulla protezione penale di tali interessi<sup>12</sup> come attuata dal diritto nazionale (art. 12), nonché - a certe condizioni - per i reati indissolubilmente collegati con i primi (c.d. "competenza accessoria" o "ancillare") (art. 13)<sup>13</sup>.

Nell'esercizio della propria attività, il Pubblico ministero europeo è tenuto al rispetto dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, del principio di proporzionalità<sup>14</sup> e di imparzialità, dovendo raccogliere «tutte le prove pertinenti, sia a carico che a discarico» (art. 11).

Agli aspetti non disciplinati dal regolamento istitutivo - e l'anomia rappresenta la situazione di gran lunga più ricorrente<sup>15</sup> - si applica, secondo la regola della *lex loci*, il diritto dello Stato membro in cui si svolge l'indagine o l'azione penale e, qualora un aspetto risulti disciplinato dal diritto nazionale e dal regolamento, prevale quest'ultimo.

Ai fini delle indagini e dell'azione penale, il territorio degli Stati membri

<sup>11</sup> Il par. 6 prevede inoltre che in caso di «incarichi conflittuali», il capo dell'ufficio europeo, ad esito di un confronto con le autorità nazionali, possa dare istruzione affinché prevalgano comunque le funzioni europee.

<sup>12</sup> Si tratta della *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la frode agli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale* COM(2012) 363 def.. Sul tema dei rapporti con la Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea v. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); VENEGONI, *Prime brevi note sulla Proposta di direttiva della Commissione europea per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale COM(2012)363 (c.d. Direttiva PIF)*, *ivi*.

<sup>13</sup> Nello specifico, perché scatti la competenza accessoria, oltre al legame inscindibile, sono necessarie altre tre condizioni: che l'estensione di competenza risponda all'interesse della «buona amministrazione della giustizia», che il reato originariamente attribuito alla Procura europea sia «prevalente» e che le fattispecie rientranti nella competenza "ancillare" siano «basate sugli stessi fatti».

<sup>14</sup> Da questo punto di vista, l'art. 26, par. 3 stabilisce che le misure investigative «non possono essere disposte in assenza di fondati motivi e se lo stesso obiettivo è conseguibile con mezzi meno intrusivi».

<sup>15</sup> KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo e indagini "nazionalizzate"*, in *Cass. pen.*, 2013, 4745 ss., il quale sottolinea come le scarse e generiche indicazioni contenute nella Proposta appaiano «riferibili più alle tipologie di atti investigativi previsti che non ai modi di svolgerli».

dell'Unione è considerato un «unico spazio giuridico» (art. 25, par. 1). Si tratta del c.d. principio della “territorialità europea”<sup>16</sup>, la cui affermazione rappresenta il vero salto di qualità rispetto alle logiche proprie della cooperazione: non più organi e istituzioni diversi che interagiscono tra di loro, ma un organismo unico che può esercitare la propria competenza su tutto il territorio dell'Unione<sup>17</sup>.

È poi previsto un corposo elenco di misure investigative “tipiche” - che devono essere obbligatoriamente disciplinate all'interno dei singoli ordinamenti degli Stati membri - di cui la Procura europea può disporre direttamente oppure chiedere l'espletamento alle competenti autorità giudiziarie nazionali. Per converso, il Pubblico ministero europeo potrà sempre avvalersi delle ulteriori misure investigative specificamente «contemplate nel diritto dello Stato membro in cui devono essere eseguite» (art. 26)<sup>18</sup>.

Concluse le indagini, i Procuratori delegati sono chiamati a presentare al Procuratore europeo una «sintesi del caso» e una «bozza dell'imputazione» unitamente all'elenco delle prove (art. 27, par. 2). Per quanto riguarda l'istituto dell'archiviazione, la Proposta individua cinque ipotesi obbligatorie e due facoltative cui sono sottesi alcuni profili di discrezionalità (art. 28). A questo già composito novero di circostanze archiviate, se ne aggiunge poi una del tutto peculiare, in quanto frutto di una sorta “transazione”: infatti, a certe condizioni, il Pubblico ministero europeo può, previo risarcimento del danno da parte dell'indagato, proporre a quest'ultimo una «sanzione pecuniaria forfettaria», il pagamento della quale comporta «l'archiviazione definitiva del caso», escludendosi, peraltro, qualsiasi sindacato giurisdizionale (art. 29). Se non dà istruzione di archiviare il procedimento o di compiere ulteriori indagini, il Procuratore europeo incarica il delegato di «formulare l'imputazione con richiesta di rinvio a giudizio dinanzi all'organo giurisdizionale nazionale competente» (art. 27, par. 2). Infatti, conformemente a quanto previsto dall'art. 86, par. 2, il progetto di regolamento ripropone il binomio azione penale euro-

<sup>16</sup> DI PAOLO, MARCOLINI, *Verso l'istituzione di una Procura europea a protezione degli interessi finanziari dell'Unione: la Proposta di Regolamento COM (2013) 534 final*, in *Cass. pen.*, 2014, 363.

<sup>17</sup> VENEGONI, *Considerazioni sulla normativa applicabile alle misure investigative intraprese dal Pubblico ministero europeo nella Proposta di regolamento COM(2013) 534*, in *www.penalecontemporaneo.it*, afferma che si tratta del «punto più avanzato finora raggiunto nella creazione di un'area comune di giustizia penale in Europa, in quanto[...] mai prima di ora tale affermazione con un simile esplicito significato era stata inserita in un atto legislativo».

<sup>18</sup> Sul tema delle conseguenze derivati da tale previsione v. MANFREDINI, *L'acquisizione probatoria in ambito europeo: i rapporti tra l'attività investigativa della procura europea e l'ordine europeo di indagine penale* in *Cass. pen.*, 2015, 4215 ss.

pea-giurisdizione nazionale<sup>19</sup>.

La determinazione del foro competente per il giudizio è rimessa al Procuratore europeo, il quale, in stretta consultazione con il delegato che ha presentato il caso, dovrà provvedere a individuare l'organo giurisdizionale sulla base di una serie di criteri che, in quanto non ordinati gerarchicamente, gli attribuiscono ampia discrezionalità<sup>20</sup>.

Le prove presentate in giudizio dalla Procura europea, qualora siano state assunte nel rispetto dell'equità del procedimento e delle garanzie difensive assicurate dagli artt. 47 («Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale») e 48 («Presunzione di innocenza e diritti della difesa») della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dovranno considerarsi ammissibili senza «necessità di convalida o altra operazione giuridica analoga», anche quando il diritto interno preveda regole diverse e più rigorose per le prove corrispondenti (art. 30). In altri termini, la prova assunta dal Pubblico ministero europeo può circolare liberamente nello spazio giudiziario europeo, anche quando l'acquisizione della stessa sia avvenuta secondo regole diverse da quelle previste dall'ordinamento in cui si trova la giurisdizione di merito.

Da ultimo, va registrata la scelta della Commissione di allocare il controllo giurisdizionale sulle attività della Procura europea a livello esclusivamente nazionale<sup>21</sup> e di escludere la possibilità di ricorrere in via pregiudiziale alla CGUE, negando alle disposizioni nazionali applicabili in virtù del regolamento la natura di «disposizioni del diritto dell'Unione ai fini dell'articolo 267 del Trattato» (art. 36).

4. Con la Risoluzione del 12 marzo 2014, il Parlamento europeo - chiamato a

---

<sup>19</sup> ALLEGREZZA, *Verso una Procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la Proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *questa Rivista online*, 2014; la quale evidenzia che «con l'esercizio dell'azione penale da parte del procuratore europeo si conclude la "fase europea" del procedimento e inizia il momento della giurisdizione, che resta riservato ai giudici nazionali. Si realizza, cioè, una netta dissociazione fra il momento dell'azione comunitaria e quello della giurisdizione nazionale».

<sup>20</sup> Il rischio è quello di alimentare il fenomeno del c.d. "*forum shopping*", dal momento che dalla scelta della giurisdizione derivano effetti non poco rilevanti, tra i quali si segnalano, ad esempio, l'entità della pena prevista dalla legge nazionale e la disciplina della prescrizione. Sul tema v. SELVAGGI, *Il p.m. non può scegliersi il giudice: un ammonimento quanto al Pubblico ministero europeo (EPPO)?*, in *Cass. pen.*, 2013, 4692 ss. Sulla compatibilità di questa previsione, e più in generale di tutte le disposizioni della Proposta, con la nostra Carta costituzionale, v. RECCHIONE, *European Public Prosecutor Office. Anche gli entusiasti diventano scettici?*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>21</sup> In senso critico v. CANDI, *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del Pubblico ministero europeo nella Proposta della Commissione europea del 17 luglio 2013*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

esprimersi in via preliminare rispetto all'approvazione del testo definitivo - ha espresso piena condivisione degli obiettivi che si intendono conseguire tramite l'istituzione della Procura europea pur suggerendo alcune modifiche alla Proposta, tra le quali si segnalano quelle volte ad eliminare i profili di discrezionalità, che - come detto - caratterizzano l'individuazione della giurisdizione, nonché i casi di archiviazione<sup>22</sup>.

Quanto ai lavori che si sono svolti nell'ambito del Consiglio - al quale spetta l'adozione definitiva del regolamento istitutivo - non si può non rilevare come durante il semestre di presidenza greca<sup>23</sup> si sia addivenuti ad una significativa trasformazione della fisionomia dell'Ufficio. Infatti, ferma restando l'organizzazione del livello decentrato - tutt'ora incardinato sui Procuratori europei delegati -, quella del livello centrale è stata completamente stravolta dall'introduzione di due organi collegiali: il Collegio, composto dal Procuratore capo europeo, dai suoi sostituti e da un Procuratore europeo per ogni Stato membro, al quale è attribuito, principalmente, il compito di monitorare («*monitor*») le attività della Procura europea attraverso l'esercizio di un controllo generale sul suo operato; le Camere permanenti, a loro volta composte dal Procuratore capo o un suo sostituto e da alcuni Membri permanenti, le quali dovranno provvedere ad indirizzare e monitorare («*direct and monitor*») le indagini e le azioni penali condotte nei diversi Stati membri, esercitando poteri di coordinamento nei casi concreti. Quanto ai Procuratori europei, essi rappresenteranno il canale di collegamento e di informazione tra le Camere permanenti ed i Procuratori delegati, dovendo, per conto della Camera permanente incaricata del caso e conformemente alle sue istruzioni, supervisionare («*supervise*») le indagini che vengono loro assegnate<sup>24</sup>.

Il passaggio dal modello gerarchico a quello collegiale lascia trasparire - da parte degli Stati membri - una volontà di controllo dell'attività di repressione che mal si concilia con le esigenze di rapidità ed efficienza operativa che dovrebbero connotare la funzionalità di un organismo con compiti investigativi diretti. Si tratta, a questo proposito, di un'idea ormai risalente, già emersa durante i lavori preparatori della Proposta: era infatti con la posizione del 4 marzo 2013, che i Ministri della giustizia di Francia e Germania - guardando

---

<sup>22</sup> Per una approfondita analisi della Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2014 v. CAMALDO, Work in progress *sulla Procura europea: alcuni emendamenti proposti nella recente Risoluzione del Parlamento europeo*, in *Cass. pen.*, 2014, 2696 ss.

<sup>23</sup> 1 gennaio 2014 - 30 giugno 2014.

<sup>24</sup> *Proposal for a Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office* - State of Play/Orientation debate, 21 maggio 2014, Doc 9834/1/14 REV 1, EPPO 24 EUROJUST 97 CATS 69/FIN 361 COPEN 150 GAF 28.

con tutta probabilità al modello e all'esperienza di *Eurojust* - si erano espressi a favore di un ufficio della Procura europea composto da "Membri nazionali", selezionati dagli Stati dell'UE come propri delegati<sup>25</sup>.

Ulteriore oggetto di intervento è stata la previsione relativa alla competenza della Procura europea, competenza che non è più considerata esclusiva, bensì concorrente e prioritaria rispetto a quella degli Stati membri. In particolare, il Pubblico ministero europeo, nell'esercizio delle proprie attribuzioni, può precludere alle autorità degli Stati membri la possibilità di procedere o, eventualmente, ricorrere al diritto di avocazione nel caso in cui le autorità nazionali abbiano già avviato un'indagine penale.

Sotto la presidenza italiana<sup>26</sup> - al termine della quale è stato licenziato un testo consolidato dei primi 37 articoli del progetto<sup>27</sup> - e, successivamente, sotto quella lettone<sup>28</sup>, i lavori si sono concentrati soprattutto sulle disposizioni relative alle indagini e all'azione penale, al fine di coordinarle con le novità relative alla struttura dell'Ufficio ed alla competenza. Per quanto riguarda il diritto applicabile agli aspetti non disciplinati dal regolamento istitutivo, il criterio della *lex loci* è stato sostituito con quello che applica la legge dello Stato da cui proviene il Procuratore delegato incaricato di svolgere le indagini e promuovere l'azione penale. È scomparso, inoltre, qualsiasi riferimento al concetto di spazio giuridico unico, che, come detto, rappresenta l'aspetto veramente innovativo della Proposta<sup>29</sup>.

Da ultimo, sotto la presidenza olandese<sup>30</sup> è stata riscritta, seppur in via non definitiva, la disposizione relativa al controllo giurisdizionale<sup>31</sup> - prevedendosi, in alcuni casi, il sindacato della CGUE - e sono stati avviati i negoziati sulla

---

<sup>25</sup> Si tratta della *Common Position of the Ministers of Justice of France and Germany on the European Public Prosecutor's Office*, in *eppo-project.eu*. La Francia ha coltivato questa prospettiva anche in sede di osservazioni alla Proposta del 17 luglio 2013. Tuttavia, la Commissione, nella già citata Comunicazione del 27 novembre 2013 (COM(2013) 851 def.), ha respinto l'idea di una struttura collegiale. In favore della soluzione adottata dalla Commissione si sono espressi anche i Procuratori generali di Italia, Portogallo, Spagna e Bulgaria.

<sup>26</sup> 1 luglio 2014 - 31 dicembre 2014.

<sup>27</sup> *Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office - Report on the State of Play*, 18 dicembre 2014, Doc 16993/14 EPPO 78 EUROJUST 221 CATS 209 FIN 1006 COPEN 318 GAF 68.

<sup>28</sup> 1 gennaio 2015 - 30 giugno 2015.

<sup>29</sup> Per una più approfondita analisi delle modifiche elaborate ad esito del semestre di presidenza italiana v. CAMALDO, *La nuova fisionomia della procura europea all'esito del semestre di presidenza italiana del Consiglio europeo*, in *Cass. pen.*, 2015, 804 ss.

<sup>30</sup> 1 gennaio 2016 - 30 giugno 2016.

<sup>31</sup> *Proposal for a Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office - State of play: judicial review*, 30 giugno 2016, Doc 10818/16 EPPO 17 EUROJUST 93 CATS 51 FIN 418 COPEN 228 GAF 41 CSC 208.

seconda parte della Proposta, ovvero quella relativa alle disposizioni finanziarie, al personale ed alle relazioni con i *partner*.

Lo stato dell'arte mette in luce, dunque, un significativo allontanamento dai contenuti della Proposta originaria, la quale, se da un lato denunciava molteplici profili problematici per molti versi ancora irrisolti, dall'altro esprimeva un tasso di "europeizzazione" molto più elevato di quello rinvenibile nelle versioni più recenti ove, invece, paiono aver prevalso le gelosie dei singoli Stati membri nei riguardi dell'esercizio di una giurisdizione penale ancora concepita quale espressione di una sovranità esclusiva.

5. L'esigenza di convergere, finalmente e al più presto, verso una strategia comune a livello di Unione europea in ambito penale, sostanziale e processuale, riaffiora, però, ogniqualvolta ci si trovi a dover fare i conti con la commissione di reati transnazionali che suscitano grande allarme sociale. Da questo punto di vista, il contrasto al terrorismo offre un interessante spunto di riflessione, anche alla luce dei tragici episodi di Parigi, Bruxelles e Nizza.

Del resto, non è una novità che proprio la lotta ai fenomeni terroristici abbia costituito da sempre uno dei terreni più fertili per lo sviluppo degli strumenti della cooperazione in materia penale<sup>32</sup>. Si pensi, a mero titolo di esempio, all'accelerazione che subì la procedura di adozione della Decisione quadro sul mandato di arresto europeo (MAE)<sup>33</sup> - il quale rappresenta il primo strumento di attuazione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie - a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001: in ragione dell'eccezionale clima di mobilitazione e pressione politica venutosi a creare a seguito di quei fatti, il Consiglio raggiunse, in soli due mesi, l'accordo sulla proposta della Commissione e, dopo circa sei mesi, adottò formalmente l'atto.

Ed è, altresì, un dato di immediato rilievo come nella lotta a detti fenomeni criminali la strategia dell'Unione si sia maggiormente focalizzata *sul côté* della prevenzione. D'altra parte, è in questa direzione che ci si è mossi anche a seguito degli attentati di Parigi del 13 novembre 2015: il Consiglio dell'Unione europea e degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sulla lotta al terrorismo ha difatti presentato un programma nel quale si auspica l'adozione di una serie di misure riguardanti la normativa sul *Passenger Name Record*

---

<sup>32</sup> Cfr. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, Napoli, 2013, 120 ss.

<sup>33</sup> Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (2002/584/GAI). A tal riguardo v. per tutti CHIAVARIO, *Manuale dell'extradizione e del mandato d'arresto europeo*, Milano, 2013, 187 ss.

(PNR) dell'Unione e sulle armi da fuoco, il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne, il contrasto del finanziamento del terrorismo e lo scambio di informazioni<sup>34</sup>. Più in dettaglio, sotto quest'ultimo profilo, il Consiglio, muovendo dalla necessità di una stretta collaborazione tra le agenzie di *intelligence* dei singoli Stati membri - caratterizzate, allo stato delle cose, da notevoli discrasie in termini di competenze e di strumentazioni tecnologiche disponibili - ha previsto l'istituzione, nell'ambito di *Europol* e con la collaborazione di *Eurojust*, del Centro europeo antiterrorismo (ECTC), quale piattaforma comune volta a consentire alle autorità nazionali la condivisione efficace ed efficiente delle informazioni e dei dati operativi.

Tuttavia, anche a causa dei più recenti atti terroristici, si va facendo strada, *in primis* tra gli operatori italiani, la convinzione che per la repressione di questi fenomeni sia ormai irrinunciabile un salto di qualità, che si espliciterebbe, oltre che sul piano preventivo, anche a livello di istruzione dei processi. Risuonano in questo senso le riflessioni del Procuratore nazionale antimafia Franco Roberti, il quale, nel giorno degli attentati di Bruxelles, ha affermato che «una Procura europea è più che mai necessaria». È dello stesso avviso il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia, Luigi De Ficchy, secondo il quale, per fronteggiare questi fenomeni, «occorre che l'Europa si doti di una struttura centralizzata transnazionale, che abbia poteri di indagine e non solo di coordinamento». Più cauto, ma anch'egli convinto della necessità della Procura europea, è, infine, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino, Armando Spataro, il quale sottolinea l'esistenza di «persistenti differenze tra gli ordinamenti europei, sia di tipo ordinamentale [...] sia quanto alle tecniche di indagine nei confronti del terrorismo internazionale»<sup>35</sup>.

Passando al piano delle considerazioni politiche, la necessità di estendere le attribuzioni della Procura europea ai reati di matrice terroristica era già emersa all'indomani degli attentati di Parigi del gennaio 2015. Il Guardasigilli Andrea Orlando si era espresso in tal senso nell'intervento alla Camera dei Deputati sull'amministrazione della giustizia nel 2014: premessa la necessità «di introdurre strumenti centralizzati di coordinamento delle investigazioni in materia di terrorismo» il Ministro aveva fin sa subito focalizzato l'attenzione sulle «potenzialità che offre il trattato sul funzionamento dell'Unione europea» e, in particolare, sul paragrafo 4 dell'articolo 86 TFUE che consente «di esten-

<sup>34</sup> Cfr. Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea e degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sulla lotta al terrorismo del 20 novembre 2015.

<sup>35</sup> Fonte *agi.it* 22 marzo 2016 *archivio.agi.it*.

dere le attribuzioni della procura europea, oltre ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale»<sup>36</sup>.

Di analogo tenore, al di là dei nostri confini, la posizione assunta più recentemente dall'europarlamentare francese, Éric Andrieu, il quale, nell'aprile scorso, all'indomani degli attentati di Bruxelles, ha rimarcato come non sia più sufficiente l'azione dei singoli Stati membri, ma occorra un'autorità sovranazionale in grado di contrastare fenomeni aventi una dimensione transfrontaliera, per la costruzione di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia davvero degno di questo nome<sup>37</sup>.

6. Ed è proprio prendendo le mosse dalle parole del Ministro Orlando, che vale la pena soffermarsi con maggiore attenzione sulla procedura disegnata dall'art. 86, par. 4 TFUE: essa consente, con delibera unanime del Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo e consultazione della Commissione<sup>38</sup>, di adottare una decisione (contestuale o successiva a quella istitutiva) in grado di estendere la competenza del Pubblico ministero europeo «alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale». Orbene, non parrebbe potersi nutrire alcun dubbio in merito all'ascrivibilità dei reati di terrorismo alla nozione di «delitto transnazionale» così come risulta delineata dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale<sup>39</sup>. Come noto, infatti, ai sensi dell'art. 3, par. 2 della Convenzione, un reato è di natura transnazionale se:

- a) è commesso in più di uno Stato;
- b) è commesso in uno Stato ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo, avviene in un altro Stato;
- c) è commesso in uno Stato, ma in esso è implicato un gruppo criminale organizzato in attività criminali in più di uno Stato; o
- d) è commesso in uno Stato ma ha effetti sostanziali in un altro Stato.

E che anche i più recenti episodi consumatisi in Francia ed in Belgio, denunciino un carattere "transfrontaliero" è circostanza incontestabile, nella misura in cui è emerso non soltanto che la loro realizzazione è seguita ad una fase di

---

<sup>36</sup> In *www.camera.it*.

<sup>37</sup> Fonte *Le Huffington Post* 14 aprile 2016, in *www.huffingtonpost.fr*.

<sup>38</sup> In questo caso non è prevista la possibilità di ricorrere alla cooperazione rafforzata laddove non si riesca a raggiungere l'unanimità in seno al Consiglio.

<sup>39</sup> La Convenzione è stata sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo del 12 - 15 dicembre 2000. Sulla definizione normativa di delitto transnazionale v. SPEZIA, *Crimine transnazionale e procedure di cooperazione giudiziaria*, Milano, 2006, 5 ss.

ideazione sviluppatasi al di fuori dei confini statali ma, altresì, che i loro autori facevano capo a gruppi criminali organizzati operanti sul territorio di più Stati. In definitiva, l'art. 86 sembra offrire una base giuridica davvero forte per un'estensione di competenza della Procura europea ai reati *de quibus*.

Il che potrebbe produrre un effetto propulsivo di non poco momento, sostanzialmente analogo a quello poc'anzi ricordato in relazione alle vicende che determinarono l'adozione del MAE: qualora, infatti, venisse introdotta nell'atto istitutivo una competenza della Procura europea in materia di terrorismo, vi è più di un motivo per ritenere che l'*iter* di creazione della stessa, che si trascina ormai da quasi tre anni, subirebbe una forte accelerazione. Del resto, avvenimenti come quelli occorsi proprio in questi giorni a Nizza, rendono non ulteriormente rinviabile il superamento di una prospettiva antiquata come quella fin qui palesata dai vari Paesi, effetto di una gelosia *d'antan* per le prerogative nazionali decisamente miope rispetto alle sfide contemporanee.

Nella consapevolezza che il conseguimento dell'unanimità rappresenta un traguardo tutt'altro che scontato, gli effetti positivi derivanti dalla creazione di un organismo di questo tipo potrebbero apprezzarsi sotto molteplici aspetti, non ultimo, appunto, quello della lotta al terrorismo. La Procura europea potrebbe allora essere la risposta più efficace a questo scopo, a fronte degli strumenti sinora messi in campo dai singoli Paesi membri, strumenti che si sono dimostrati "armi spuntate" contro un fenomeno di portata inedita in grado di mettere a rischio quello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia che, a partire dal Consiglio europeo di Tampere, rappresenta il presupposto primo per il godimento effettivo delle libertà consacrate dall'Unione<sup>40</sup>.

Va da sé che, per raggiungere questo ambizioso obiettivo, la Procura Europea dovrà essere ripensata anche alla luce di un accurato recupero di alcuni dei contenuti presenti nella Proposta originaria, dal momento che la versione consegnataci dai recenti negoziati non appare (più) dotata delle prerogative che giustificano l'istituzione di un accusatore europeo.

---

<sup>40</sup> Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Tampere, svoltosi nei giorni 15 e 16 ottobre 1999.