



FONDAZIONE
ONLUS
LELIO E LISLI BASSO

Conferenza internazionale
La Cooperazione rafforzata per l'istituzione del
Procuratore europeo

Roma, 24-25 maggio 2018
Background paper

A cura della dott.ssa Miranda Fidelbo



co-financed by the OLAF under the Hercule III Programme

1. Introduzione: una nuova era per la protezione degli interessi finanziari dell'UE

Il 2017 è stata una “buona annata” per la protezione degli interessi finanziari dell’Unione. Infatti, come è noto, il 5 luglio 2017 il Parlamento europeo in seduta plenaria ha approvato in seconda lettura il testo della direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione (c.d. direttiva PIF)¹ e, a seguito della constatazione dell’assenza di unanimità in seno al Consiglio del febbraio 2017, il 12 ottobre è stato adottato il Regolamento (UE) 2017/1939 relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata sull’istituzione della Procura europea².

La disciplina stabilita dalla direttiva PIF diventerà efficace all’atto dell’adeguamento ad essa di ciascuno degli Stati membri, che deve intervenire entro il 5 luglio 2019, mentre il Regolamento è entrato in vigore lo scorso novembre solo negli Stati membri (20) che hanno aderito alla cooperazione rafforzata, ad eccezione, quindi, di Paesi Bassi, Polonia, Malta, Svezia e Ungheria, oltre a Danimarca, Irlanda e il Regno Unito. L’EPPO assumerà i compiti di indagine e azione penale ad esso conferiti a una data - che sarà stabilita con decisione della Commissione su proposta del Procuratore capo europeo - non anteriore a tre anni dall’entrata in vigore del Regolamento³.

Tuttavia, sarebbe fuorviante credere che il cammino che ha condotto all’adozione di questi due strumenti normativi sia stato facile e illusorio pensare che i problemi siano ora risolti. Al contrario, il ricorso alla cooperazione rafforzata ha posto nuovi interrogativi e il tema resta quanto mai attuale: sono proprio i problemi che dovranno essere affrontati per una coerente applicazione del Regolamento EPPO e della Direttiva PIF l’oggetto della Conferenza internazionale dal titolo “*La cooperazione rafforzata per l’istituzione del Procuratore europeo*”, organizzata dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso, che si terrà a Roma il 24 e 25 maggio 2018. In questo contesto, il presente *background paper* si propone di stimolare il dibattito tra esperti, accademici, funzionari e magistrati che prenderanno parte alla Conferenza.

2. La Procura europea tra reticenze e nuovi interrogativi

¹ Il primo utilizzo di questo acronimo, che sta per «protezione interessi finanziari», si rinviene nella Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee adottata il 26 luglio 1995 (entrata in vigore il 17 ottobre 2002) al fine di favorire e facilitare la cooperazione giudiziaria penale tra le autorità degli Stati, poiché le frodi comunitarie hanno spesso natura transnazionale. La direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione è entrata in vigore (ex art. 19) il ventesimo giorno successivo alla sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell’UE (GUUE L 198, 28 luglio 2017, p. 29 ss.). L’iter era cominciato il 12 luglio 2012 con la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale, COM (2012) 363.

² Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata sull’istituzione della Procura europea (“EPPO”), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea L 283 il 31 ottobre 2017 e conseguentemente entrato in vigore il 20 novembre 2017.

³ Art. 120 del Regolamento(UE) 2017/1939.

La convinzione che l'intrinseca dimensione europea del manifestarsi di diffusi e gravi atti lesivi degli interessi finanziari dell'UE non solo giustifichi, ma richieda in maniera improcrastinabile una direzione e un coordinamento a livello europeo delle indagini e dell'azione penale (per la tutela di un bene alla cui protezione sono tenuti insieme l'Unione e gli Stati membri⁴), non è stata condivisa da tutti gli Stati riuniti in sede di Consiglio. Reticenza e scarsa determinazione da parte di alcuni Stati hanno comportato e comportano ancora un irrimediabile ritardo nel processo di unificazione. Nonostante le ambiziose previsioni dei Trattati, l'UE non è ancora pronta per una "sovranità giudiziaria", con ciò determinando un contesto di favore per la criminalità. Così stando le cose, la cooperazione rafforzata in forma semplificata prevista dall'art. 86 TFUE, chiara dimostrazione di *favor* da parte dei redattori dei Trattati nei confronti di quest'opzione istitutiva, si è presentata come unico mezzo a disposizione per superare questa situazione di stallo⁵.

L'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata costituisce indubbiamente uno dei fronti più avanzati del dibattito sull'integrazione europea e innumerevoli sono gli argomenti che militano in favore del maggior grado di raggiungimento, da parte della stessa, degli obiettivi prefissati dalla Commissione rispetto a quanto sarebbe avvenuto con l'abbandono di un tale progetto⁶. Tuttavia, questa modalità istitutiva porta con sé parecchi interrogativi, che meritano di essere approfonditi, pur in assenza della pretesa di trattare l'intero panorama di questioni che una tale istituzione solleva.

In primo luogo si chiede quanto potrà funzionare uno spazio giuridico ancora parzialmente comune e limitato alla tutela di beni specifici, in un contesto generale dove la repressione è riservata al monopolio pressoché esclusivo dei singoli Stati. È veramente europea un'azione penale esercitata solo davanti ad alcune giurisdizioni degli Stati membri?

Infatti, la Procura europea costituisce un rimedio solo parziale alla frammentazione dello spazio europeo di repressione penale. Le mancate adesioni confinano l'EPPO in un ambito di cooperazione orizzontale e sfuggono l'obiettivo di collocare l'Organo in una logica verticale di integrazione. In particolare, l'obiettivo di realizzare uno spazio giudiziario unico, che la proposta di Regolamento del luglio 2013 ha tentato di codificare – si pensi all'espressione ivi contenuta «*single legal area*» (art. 25.1), che sta ad indicare l'area giuridica all'interno della quale la Procura europea esercita le sue competenze – non viene ancora conseguito: per questo motivo, il riferimento allo spazio giuridico unico non si rinviene nel Regolamento EPPO⁷.

È questa una delle principali controindicazioni derivante da tale istituzione in assenza di unanimità, non solo per quanto riguarda l'uniforme applicazione del diritto dell'UE, ma anche per quanto concerne

⁴Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, COM (2013) 534, Relazione preliminare, p. 2 punto 1 e p. 4, punto 3.2.

⁵ Si veda M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in Rivista Trimestrale di Diritto penale contemporaneo n. 3/2016, p. 96 e ss.

⁶Per un'analisi delle argomentazioni a favore dell'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata si veda M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, op. cit., p. 99 e ss. Per una disamina degli obiettivi della Commissione si rimanda, invece, alla Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, cit., Relazione preliminare, p. 5, punto 3.3.

⁷ Si veda M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, op. cit., p. 97.

l'efficace ed equivalente protezione degli interessi finanziari dell'Unione, discendente dal differente grado di persecuzione di tali reati nei Paesi aderenti e non (che ha, infatti, costituito uno dei motivi principali che hanno reso necessaria l'istituzione della Procura europea). La questione è dunque come proteggere il bene, che non appartiene ad una singola comunità nazionale, ma quella molto più ampia appartenente a tutti i cittadini europei, compresi quelli i cui governi hanno scelto di non partecipare all'istituzione della Procura⁸.

Da ciò deriva un'ulteriore domanda, e cioè come ovviare alla difficoltà che il Pubblico ministero europeo incontrerà nel monitorare l'attività illecita compiuta a danno delle finanze dell'Unione nell'intero territorio dell'UE, e come consentirgli di avere una visione complessiva/globale del fenomeno. Il processo di contrasto dei reati di sua competenza subirà probabilmente un'accelerazione solo negli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata in ragione della specializzazione e concentrazione della Procura europea nella persecuzione di tali reati. Tuttavia, sarà da verificare se l'attuale intempestività della repressione di tali reati migliorerà in generale, anche grazie alla "forza motrice" del nuovo Organo.

Inoltre, in ragione della mancata realizzazione di una "*single legal area*", il ricorso al mutuo riconoscimento dei provvedimenti e delle decisioni giudiziarie rimane perno alla base del sistema di cooperazione⁹. Saranno in grado gli obblighi di cui agli articoli 325 TFUE e 327 TFUE¹⁰ incombenti sugli Stati non partecipanti (d'ora in avanti indicati anche come Stati *out*), di attivare la solidarietà reciproca tra gli Stati membri nella lotta contro la criminalità transfrontaliera e organizzata e così ovviare ad eventuali ritardi causati dal ricorso al mutuo riconoscimento? Tutto ciò consentirà alla Procura europea di raggiungere i propri obiettivi di efficienza ed efficacia nella repressione dei reati di sua competenza? L'istituzione dell'EPPO mediante cooperazione rafforzata costituirà, quindi, un banco di prova per la (verifica della corretta) operatività del principio del mutuo riconoscimento¹¹, che, si auspica, sarà sostenuta dalla condivisione da parte degli Stati *out* degli stessi principi, valori ed impegni e sarà agevolata dalla stipula degli accordi di lavoro tra essi e il nuovo Organo europeo¹². Infatti, certamente questi accordi dovranno fare del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie la base dei rapporti tra Stati *in* e *out*.

Particolarmente problematiche sono ancora le questioni relative all'esercizio dell'azione penale legate all'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata: si pensi ai casi coinvolgenti sia Stati *in* che Stati *out* quando i criteri sulla scelta della giurisdizione stabiliti dal Regolamento EPPO porterebbero alla competenza giurisdizionale di uno Stato non partecipante. Infatti, in queste situazioni l'Organo di accusa europeo sarebbe impossibilitato ad esercitare l'azione penale davanti alle autorità giudiziarie di tale Paese, né potrebbe farlo altrove impedendolo il principio del giudice naturale, previsto dall'art. 6.1 della CEDU e dall'art. 47.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Tuttavia, se i competenti organi di accusa degli Stati non partecipanti decidessero di non perseguire la condotta costituente reato ai sensi della direttiva PIF,

⁸Ivi, p. 99.

⁹Ibidem.

¹⁰ Ci si riferisce, rispettivamente, all'obbligo di adottare misure dissuasive contro la frode e di assicurare un livello di protezione degli interessi finanziari dell'UE che sia efficace e all'obbligo di non ostacolare l'attuazione della cooperazione rafforzata.

¹¹ Si veda M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, op. cit., p. 102.

¹²V. art. 99 del Regolamento(UE) 2017/1939.

oltre alla vanificazione degli sforzi dell'EPPO in termini di raccolta di informazioni, di prove e di indagini e all'inefficacia dell'azione repressiva, si potrebbe configurare anche una violazione del principio di uguaglianza all'interno dell'Unione europea. Infatti, condotte analoghe verrebbero perseguite dall'EPPO se poste in essere in Stati *in* o da cittadini di tali Stati, mentre potrebbero restare impunte se commesse in Stati non aderenti alla cooperazione rafforzata¹³. Ne discende la necessità che queste circostanze vengano regolamentate negli accordi tra la Procura europea e gli Stati non partecipanti.

Tenendo conto dell'obiettivo principale dell'istituzione dell'EPPO che è quello di proteggere il *budget* dell'Unione, di non minore importanza è il quesito relativo alla capacità di quest'ufficio di recuperare più denaro pubblico di quello necessario per metterlo e mantenerlo in funzione. Infatti, il rischio è che esso sia più costoso e burocratico che efficiente¹⁴.

3. Poteri e concreto funzionamento dell'EPPO istituito mediante cooperazione rafforzata

Come noto, la competenza dell'EPPO è limitata a individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva (UE) 2017/1371 - quale attuata dal diritto nazionale - e di quelli che sono indissolubilmente connessi a tali reati, purché siano stati commessi in tutto o in parte sul territorio di uno o più Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata, oppure da un loro cittadino o da una persona che al momento del reato era soggetta allo statuto o al regime applicabile dello Stato membro competente¹⁵.

Quanto alle modalità di acquisizione delle informazioni, su tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione e sulle autorità nazionali degli Stati membri partecipanti grava l'obbligo di informare immediatamente la Procura europea di qualsiasi condotta che possa costituire un reato di sua competenza. Sarà da vedere se e in che modo, con riguardo alle autorità nazionali degli Stati membri non partecipanti, l'obbligo informativo di cui sopra sarà previsto negli accordi stipulati con la Procura europea - magari insieme alla possibilità di rivolgersi ad OLAF e/o Eurojust per essere coadiuvati in quest'adempimento - e se tale previsione sarà in grado di garantire il risultato sperato.

Per ciò che concerne gli atti di indagine, l'EPPO potrà disporre, negli Stati membri partecipanti, perquisizioni locali e sequestri probatori, acquisizioni di oggetti, dati e documenti pertinenti al reato, sequestri preventivi dei proventi e degli strumenti di reato, intercettazioni di comunicazioni elettroniche di cui l'indagato è destinatario o mittente, nonché il tracciamento di oggetti mediante mezzi tecnici. È il caso di notare che alcune misure investigative di cui all'articolo 30 del Regolamento possono essere soggette a condizioni conformemente al diritto nazionale. Allo stesso modo, il Procuratore europeo potrà disporre misure cautelari personali, anche tramite lo strumento del mandato di arresto europeo.

Problemi potrebbero sorgere in merito allo svolgimento dell'indagine in casi transfrontalieri, qualora le misure investigative vadano eseguite in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata avviata

¹³ Si veda M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, op. cit., p. 104.

¹⁴ L. ROCCATAGLIATA, *Il Consiglio UE approva definitivamente il Regolamento istitutivo della Procura Europea. L'EPPO è infine realtà*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2017, 10, p. 3.

¹⁵ V. *considerandum* 11 e artt. 22 e 23 del Regolamento (UE) 2017/1939.

l'indagine e non partecipante alla cooperazione rafforzata. Infatti, in tali ipotesi il procuratore europeo delegato che ha avviato le indagini non potrà valersi della collaborazione del suo omologo del luogo in cui va eseguita la misura investigativa, in quanto non esistente. La prova potrà essere ottenuta facendo ricorso alle modalità esistenti, in particolare utilizzando gli strumenti di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie di un altro Stato membro, valendosi dell'attività di coordinamento sovranazionale delle indagini penali svolta da Eurojust, o, da ultimo, attraverso la presentazione di rogatorie nei vari Stati membri interessati, eventualmente con l'assistenza della Rete Giudiziaria Europea. Tuttavia, rispetto allo *status quo*, un miglioramento deriverà dal fatto che tali situazioni saranno (si auspica) specificamente descritte e disciplinate in maniera dettagliata negli accordi (*ex art. 99 del Regolamento EPPO*) tra la Procura e gli Stati non partecipanti. Inoltre, essendo Eurojust l'interlocutore privilegiato dell'EPPO, il collegamento e il coordinamento tra questi due organismi europei sarà molto più agevole rispetto alla situazione in cui siano due autorità nazionali a rivolgersi ad Eurojust. Una volta raccolta la prova negli Stati *out*, la concentrazione delle indagini sulle frodi comunitarie presso un organismo investigativo giudiziario europeo comporterà la possibilità di farla circolare nel territorio degli Stati *in* e la possibilità per l'EPPO di utilizzarla in altri casi collegati di sua competenza; è evidente, quindi, il salto di qualità in tal senso.

Con riferimento all'azione penale, al rinvio a giudizio e ai poteri connessi (in particolare il potere di formulare l'imputazione, partecipare all'assunzione delle prove ed esercitare i rimedi disponibili) questi potranno essere esercitati da parte dell'EPPO, sempre che sia competente *rationaepersonae* o *loci*, davanti le autorità giurisdizionali degli Stati *in*.

Si avrà quindi il vantaggio che le indagini penali collegate (o relative ad un unico fatto storico) da condurre in Stati membri partecipanti, piuttosto che essere procedimenti separati vengano condotte da un unico Ufficio con piena visione dei fatti e con il potere di esercitare l'azione penale davanti ad una sola giurisdizione nazionale nei confronti di tutti gli imputati.

4. Modifiche legislative o regolamentari da introdurre nei Paesi membri partecipanti alla cooperazione rafforzata

Altro tema cruciale relativo all'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata - e oggetto della Conferenza internazionale - concerne le modifiche del sistema normativo da introdurre nei Paesi partecipanti al fine di garantire una coerente applicazione del Regolamento EPPO e, di conseguenza, il suo grado di fattibilità. Infatti, sebbene il regolamento per statuto ontologico (*ex art. 288 TFUE*) è applicabile ed efficace negli Stati membri senza che siano necessari atti di recepimento, questo non vuol dire che non sia necessario un intervento del legislatore nazionale sul codice penale, di procedura penale e sull'ordinamento giudiziario per consentire un armonioso inserimento del nuovo Organo di accusa europeo nel nostro ordinamento¹⁶.

Realisticamente la realizzabilità pratica del sistema nel suo complesso non sarà facile, in ragione dell'applicazione diseguale del Regolamento e della differente operatività della Procura nel territorio degli

¹⁶L. SALAZAR, *La Procura europea è finalmente realtà: what'snext...?*, Eurojus.it, 20 novembre 2017, par. 5.

Stati membri. Essa richiede, infatti, una serie di interventi normativi, regolamentari e organizzativi negli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata¹⁷ e il raggiungimento di accordi con gli Stati membri che non vi parteciperanno. Ne discende, quindi, che l'impatto sugli ordinamenti giuridici degli Stati *in* sarà medio-alto. Tuttavia, non sono infrequenti i rimandi al diritto nazionale, per lo più di implementazione delle direttive europee, operati dal Regolamento EPPO: si pensi, *in primis*, all'individuazione della competenza materiale della Procura e alle regole procedurali ad essa applicabili. Questo rinvio al diritto nazionale se da un lato costituisce indubbiamente un possibile intralcio all'operatività dell'EPPO, dall'altro rende meno impattante l'istituzione dello stesso sugli ordinamenti interni degli Stati partecipanti.

5. Il Procuratore capo e i procuratori europei delegati nella struttura e organizzazione delle procure nazionali italiane

Lo *status* giuridico del Procuratore capo europeo, nel caso in cui fosse italiano, e del procuratore europeo sarà quello di "agenti temporanei" dell'EPPO¹⁸, equiparati agli altri funzionari dell'Unione. Saranno, quindi, collocati al di fuori del ruolo organico della magistratura italiana ai sensi dell'ordinamento giudiziario, coerentemente anche al fatto che essi assumeranno uno statuto "europeo" caratterizzato da indipendenza¹⁹. Tuttavia, pur essendo collocati fuori ruolo, non saranno destinati a funzioni diverse da quelle giudiziarie, ma svolgeranno funzioni ad ogni effetto giudiziarie, sia pur ad un livello diverso da quello nazionale²⁰.

Per quanto concerne, invece, lo *status* dei procuratori europei delegati (PED), il tenore letterale dell'art. 17 del Regolamento consente la loro nomina anche tra soggetti sino a quel momento estranei alla magistratura, a condizione che siano in grado di offrire «*tutte le garanzie di indipendenza*», posseggano «*le qualifiche necessarie*» e vantino «*una rilevante esperienza pratica relativa al [proprio] sistema giuridico nazionale*» e stabilisce che «*dal momento della nomina a procuratore europeo delegato e fino alla rimozione dall'incarico*» vengano inseriti nell'organico della magistratura quali «*membri attivi delle procure o della magistratura dei rispettivi Stati membri che li hanno designati*»²¹. Tuttavia, la nomina di soggetti estranei alla magistratura - a cui attribuire gli «*stessi poteri dei procuratori nazionali in materia di indagine, azione penale e atti volti a rinviare casi a giudizio*»²², oltre a quelli specificamente conferiti loro dal regolamento - risulta di problematica compatibilità con l'art. 106 Cost., che prevede che le nomine dei magistrati abbiano luogo per concorso pubblico²³. Pertanto, pena la violazione della predetta disposizione costituzionale, potranno essere designati in qualità di PED solo magistrati già in servizio appartenenti alla magistratura ordinaria.

¹⁷ Con riferimento agli adattamenti necessari al fine di rendere compatibile la disciplina delle impugnazioni prevista dal Regolamento EPPO con il riparto delle competenze tra PM delle Procure distrettuali e i magistrati delle Procure Generali presso le Corti di Appello e la Corte di Cassazione, si veda L. SALAZAAR, *La Procura europea è finalmente realtà: what's next...?*, op. cit., par. 8.

¹⁸ Art. 96 del Regolamento (UE) 2017/1939.

¹⁹ Art. 6 del Regolamento (UE) 2017/1939.

²⁰ Si veda L. SALAZAAR, *La Procura europea è finalmente realtà: what's next...?*, op. cit., par. 5.

²¹ Art. 17 e *considerandum* 46 del Regolamento (UE) 2017/1939.

²² Art. 13 del Regolamento (UE) 2017/1939.

²³ Si veda L. SALAZAAR, *La Procura europea è finalmente realtà: what's next...?*, op. cit., par. 7.

L'esercizio delle funzioni da parte dei PED nei procedimenti di loro competenza richiederà una modifica dell'art. 51 c.p.p.e dell'art. 70 dell'ordinamento giudiziario²⁴, che regola l'esercizio delle funzioni del pubblico ministero. Il nuovo comma dell'art. 51 c.p.p. dovrebbe dar conto del fatto che, quando trattisi di procedimenti per i reati individuati ai sensi dell'art. 22 del regolamento (UE) 2017/1939, nelle indagini preliminari e nei procedimenti di primo grado le funzioni di Pubblico Ministero sono attribuite ai PED individuati presso l'ufficio del pubblico ministero del tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente²⁵.

Inoltre, il numero definitivo e la ripartizione funzionale e territoriale delle competenze tra i procuratori europei delegati saranno approvati dal Procuratore capo europeo dopo aver consultato e raggiunto un accordo al riguardo con le "competenti autorità" degli Stati membri²⁶, nel nostro caso verosimilmente il CSM di concerto con il Ministero della Giustizia. Più difficoltosa potrebbe essere l'individuazione effettiva – previa fissazione dei relativi criteri di selezione - delle modalità di copertura dei nuovi posti "tabellari" di PED da introdursi al livello delle procure, tenendo conto anche del numero e della localizzazione dei procedimenti penali in materia di frode ai danni del bilancio UE²⁷.

Ulteriore profilo che richiederà l'introduzione di una specifica regolamentazione nel nostro ordinamento è la designazione dei tre candidati che dovranno concorrere al posto "italiano" di procuratore europeo.

6. Modifiche legislative o regolamentari necessarie per attuare la direttiva PIF nell'ordinamento italiano

Come noto, il regolamento che istituisce la Procura europea mediante cooperazione rafforzata non definisce i reati di competenza della Procura, ma rimanda alla legge nazionale di attuazione della direttiva (UE) 2017/1371 – che stabilisce norme minime circa la definizione dei reati e delle sanzioni in tema di contrasto alla frode e alle altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione - sulla base della necessità che, dovendo l'EPPO esercitare l'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali, «*la sua competenza sia definita con riferimento al diritto penale degli Stati membri, che qualifica come reato gli atti o le omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e fissa le sanzioni irrogabili in applicazione della normativa pertinente dell'Unione nell'ordinamento giuridico nazionale*»²⁸.

Rispetto alla Convenzione PIF del 1995, la direttiva (UE) 2017/1371 amplia il novero dei reati che attentano all'integrità del bilancio UE²⁹, opportunamente introduce la disciplina vincolante della prescrizione³⁰ e prevede soglie minime di pene nei confronti degli autori dei reati gravi, di chi con loro concorre, ovvero istiga o favoreggia. Di grande rilievo sono anche l'inserimento della normativa vincolante

²⁴R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 come modificato dall'art. 20 D.P.R. 22 settembre 1988, n. 449.

²⁵ L. SALAZAAR, *La Procura europea è finalmente realtà: what'snext...?*, op. cit., par. 7.

²⁶ *Considerandum* n. 40 e art. 13 del Regolamento (UE) 2017/1939.

²⁷ L. SALAZAAR, *La Procura europea è finalmente realtà: what'snext...?*, op. cit., par. 9.

²⁸ *Considerandum* n. 63 e art. 4 del Regolamento (UE) 2017/1939.

²⁹ La direttiva PIF prevede, oltre ai tre già indicati nella Convenzione (frode, corruzione e riciclaggio), anche taluni «reati connessi», quali quello di corruzione attiva e passiva (art. 4.2), quello di appropriazione indebita (nozione comprendente anche il nostro abuso di ufficio e la malversazione di fondi europei ex art. 4.3).

³⁰ Si obbligano gli Stati membri a contemplare un termine prescrizione non inferiore ai 5 anni dalla commissione dei reati «gravi» di cui agli artt. 3, 4 e 5 della direttiva (*considerandum* n. 22 e art. 12).

in materia di reati associativi e l'obbligo per gli Stati membri di introdurre le misure necessarie per assicurare che le persone giuridiche nel cui interesse siano commessi i c.d. reati PIF possano essere ritenute responsabili³¹.

Nel valutare se sia necessario apportare modifiche al nostro ordinamento penale al fine di adeguarlo, entro il prescritto termine del 5 luglio 2019, alla direttiva PIF, si rileva che la disciplina contenuta nel codice penale italiano è già conforme a quanto da essa previsto in termini di fattispecie incriminatrici e relative sanzioni. In particolare, le condotte costituenti reato ai sensi della direttiva - vale a dire la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, il riciclaggio di proventi di reato, la corruzione attiva e passiva e l'appropriazione indebita - corrispondono, rispettivamente, ai reati di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640 *bis* c.p.), di malversazione a danno dello Stato o delle Comunità europee (art. 316 *bis* c.p.), di riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (artt. 648 *bis* e 648 *ter* c.p.), di peculato (art. 314 *bis*), di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), di appropriazione indebita (art. 646 c.p.) e alle diverse fattispecie di corruzione e induzione indebita di cui agli articoli 318, 319, 320, 322 e 322 *bis* c.p., reatiche contemplano tutti una pena edittale massima superiore a quattro anni, conformemente a quanto previsto dall'art. 7.3 della direttiva PIF. Lo stesso dicasi per le due fattispecie di dichiarazione fraudolenta previste dagli articoli 2 e 3 del d. lgs. 74/2000 (rispettivamente "dichiarazione fraudolenta mediante l'uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti" e "dichiarazione fraudolenta mediante artifici"), riconducibili al *genus* della frode fiscale³², che prevedono una pena edittale massima pari a sei anni³³. Inoltre, anche con riferimento alla disposizione contenuta nella direttiva secondo cui «*gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano punibili come reato l'istigazione, il favoreggiamento, il concorso e il tentativo*»³⁴ nella commissione dei reati contemplati, il nostro ordinamento risulta *compliant* in virtù della disciplina di cui agli articoli 322 c.p., che punisce l'istigazione alla corruzione, 56 c.p. (che regola il tentativo ed è riferibile a tutti i delitti) e 110 e ss. c.p., recanti la disciplina del concorso di persone nel reato. Tuttavia, ai sensi dell'art. 6 d.lgs. 74/2000 i delitti tributari di cui agli articoli 2 e 3 del medesimo decreto non sono punibili a titolo di tentativo. Pertanto, va valutato se tale previsione debba essere modificata per renderla conforme al disposto dell'art. 10 della Direttiva PIF.

Quanto alla responsabilità delle persone giuridiche per i reati di cui alla Direttiva PIF commessi "a loro vantaggio" da "qualsiasi soggetto che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica"³⁵, il

³¹ Art. 6 della Direttiva PIF.

³² Ai sensi 1 lett. g) *ter* del d. lgs. 74/2000 per "mezzi fraudolenti" si intendono condotte artificiose sia attive che omissive realizzate in violazione di uno specifico obbligo giuridico, che determinano una falsa rappresentazione della realtà.

³³ In dottrina si rileva che «Una volta trasferita sul versante penal-tributario, la nozione di "frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione" risulta idonea a ricomprendere non solo le frodi in materia di IVA caratterizzate da un effettivo connotato ingannevole per l'utilizzo di documenti falsi, ma anche le ipotesi di dichiarazione fiscale infedele, per la presenza di dati inesatti o incompleti. Inoltre, la forma omissiva, pure ricompresa nella definizione, appare riferibile sia alla omissione *tout court* nella presentazione della dichiarazione fiscale, sia all'ipotesi di presentazione di dichiarazione fiscale infedele mediante omissione». Si veda M. BELLACOSA, *La riforma dei reati tributari nella prospettiva europea*, in A. DEL VECCHIO e P. SEVERINO (a cura di), *Tutela degli investimenti tra integrazione dei mercati e concorrenza di ordinamenti*, Bari, 2016, p. 343.

³⁴ Art. 10 della Direttiva PIF.

³⁵ Art. 6 della Direttiva PIF.

d.lgs. 231/2001, disciplinante la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato, assicura la conformità del nostro ordinamento alla direttiva. L'art. 6 della direttiva può costituire l'occasione per introdurre una previsione specifica in tema di responsabilità delle persone giuridiche rispetto ai reati tributari (seppur eventualmente riferita alla sola frode IVA), compatibilmente con l'ottica preventiva dei modelli di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. 231/2001. Si tratterebbe di un'opportunità per una naturale evoluzione dello strumento di prevenzione degli illeciti dell'ente e, al contempo, per una rivisitazione organica e ragionevole del complessivo sistema sanzionatorio nel campo fiscale³⁶.

Con riferimento alla disciplina della prescrizione di cui all'art. 12 della direttiva, non sono necessarie ulteriori modifiche normative agli articoli 157 e ss. c.p., oltre quelle già operate con la riforma del 2017³⁷. Quest'ultima ha previsto, tra l'altro, per i reati di cui agli articoli 318, 319, 319-ter, 319- quater, 320, 321, 322-bis, e 640-bis c.p., l'aumento del tempo necessario a prescrivere, rendendolo anzitempo conforme alla direttiva, non solo in termini di congruità e di efficacia di contrasto, ma anche sotto il profilo del rispetto dei termini e dell'interruzione e sospensione ivi previsti³⁸.

7. Le relazioni esterne della Procura europea

7.1 La cooperazione con gli Stati non partecipanti

Conseguenza primaria del ricorso alla cooperazione rafforzata è che gli Stati che non partecipano alla stessa non sono vincolati dal Regolamento. Quest'ultimo sollecita la Commissione a «*presentare proposte volte a garantire un'efficace cooperazione giudiziaria in materia penale tra l'EPPO e gli Stati membri dell'Unione europea che non partecipano alla cooperazione rafforzata[...]nel pieno rispetto dell'acquis dell'Unione in questo settore nonché conformemente al dovere di leale cooperazione di cui all'art. 4.3 TUE*»³⁹.

Si pone il delicato quesito relativo agli strumenti a cui ricorrere per “costringere” gli Stati non partecipanti ad adottare misure dissuasive contro la frode e ad assicurare un livello di protezione degli interessi finanziari dell'UE che sia efficace, in conformità all'art. 325 TFUE. Infatti, nel dubbio che la norma in questione costituisca di per sé uno strumento dissuasivo, e considerato che l'Unione si trova nella posizione migliore per tutelare i propri interessi finanziari (anche perseguendo i reati che li ledono), gli Stati *out* dovranno mettere in atto tutte le misure necessarie al fine di poter garantire una protezione efficace, ma anche dimostrare di farlo in concreto. Questo è quanto esige l'art. 325 TFUE da un punto di vista giuridico, ed è quanto dovrebbero fare già ora tutti gli Stati membri. Tuttavia, come noto, tale risultato non è garantito. Pertanto, qualora gli Stati *out* non si adoperassero ulteriormente ed efficacemente, in tali Stati non si

³⁶Si veda M. BELLACOSA, *La riforma dei reati tributari nella prospettiva europea*, op. cit., pagg. 370 e 371.

³⁷ Legge 23 maggio 2017, n. 103, art. 1. Sul tema si veda L. SALAZAAR, *La Procura europea è finalmente realtà: what's next...?*, op. cit., par. 5.

³⁸ Art. 12 della Direttiva PIF. L'art. 17 comma 1-bis del d.lgs. 74/2000 stabilisce che per i delitti tributari previsti dagli articoli da 2 a 10 del medesimo d.lgs. “I termini di prescrizione (...) sono elevati di un terzo”; pertanto, in presenza di atti interruttivi – tra cui, oltre agli atti indicati nell'art. 160 c.p., anche il verbale di constatazione o l'atto di accertamento delle relative sanzioni – i reati tributari in questione si prescrivono nei termini di cui agli articoli 157 ss. c.p., aumentati di un terzo.

³⁹ *Considerandum* 110 del Regolamento (UE) 2017/1939.

riscontrerebbero miglioramenti dello *status quo*⁴⁰. Senza dubbio, la stipula di accordi di lavoro con la Procura europea (ex art. 99 del Regolamento EPPO) al fine di disciplinare le questioni strumentali ad un corretto ed efficace funzionamento della stessa sarebbe una di quelle misure «*dissuasive e tali da permettere una protezione efficace*» degli interessi finanziari dell'Unione di cui all'art. 325 TFUE. Peraltro, in questo particolare settore, connotato da una dimensione transfrontaliera dei reati e dalla protezione di un bene a caratura europea, l'obbligo negativo di cui all'art. 327 TFUE va interpretato in positivo e letto in congiunzione con le specifiche prescrizioni poste dall'art. 325 TFUE. Pertanto, gli Stati non partecipanti non devono limitarsi a non ostacolare l'operato della Procura europea, ma sono chiamati, in ossequio al principio di leale cooperazione di cui all'art. 4.3 TUE, a coordinarsi e collaborare con essa, consentendole di adempiere al meglio i suoi compiti e portare a compimento la sua missione. In tale ottica, si ribadisce l'importanza dei summenzionati accordi a carattere tecnico/operativo, che dovrebbero avere ad oggetto lo *status* giuridico e le condizioni operative del Procuratore europeo in tali Stati, la collaborazione, lo scambio di informazioni, la cooperazione – insieme con la possibilità di designare punti di contatto negli Stati *out* al fine di facilitarla – e il coordinamento tra l'azione dell'EPPO e quella delle autorità competenti nel territorio di tali Stati. Tali punti di contatto sarebbero quanto mai utili ai fini della cooperazione e del coordinamento dell'azione dell'EPPO con quella delle procure degli Stati membri non partecipanti: si tratterebbe di referenti ai quali le autorità nazionali potranno rivolgersi in casi dubbi o per richieste di assistenza, veri e propri punti di riferimento della Procura europea nel territorio di quegli Stati *out* che eventualmente acconsentano ad una tale istituzione. È, altresì, auspicabile che essi disciplinino il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze e del compromesso negli Stati non partecipanti. La portata di tali accordi dipenderà in gran parte dalla disponibilità degli Stati *out* di collaborare con l'EPPO e dalla presa di coscienza degli stessi dell'importanza rivestita dalla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e, di conseguenza, dal ruolo della Procura europea.

7.2 La cooperazione con le agenzie e organismi dell'Unione

Il Regolamento EPPO contempla la facoltà - o, meglio, indica l'opportunità - che la Procura concluda accordi formali contenenti dettagli operativi sulle modalità di cooperazione e scambio di informazioni con le altre istituzioni e agenzie dell'Unione per facilitare l'esercizio delle sue funzioni⁴¹. La conclusione di accordi da parte dell'EPPO con gli altri organismi e le altre agenzie dell'Unione non era estranea alle sue competenze nella proposta originaria della Commissione⁴², ma in ragione dell'istituzione della Procura mediante cooperazione rafforzata tali accordi dovranno avere un contenuto ulteriore, che rifletta i compiti specifici che tali agenzie saranno chiamate a svolgere. Da quanto appena detto discende che obiettivi degli accordi in questione sarebbero definire, migliorare e incoraggiare la cooperazione tra

⁴⁰ Di conseguenza, la Commissione e ciascuno degli Stati membri potrebbero adire la Corte di Giustizia ex artt. 258 e 259 TFUE affinché quest'ultima valuti l'eventuale mancato rispetto, da parte dello Stato *out* in questione, degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei Trattati. Questo ricorso potrebbe costituire - insieme con lo stesso disposto dell'art. 325 TFUE - uno strumento dissuasivo circa il rispetto degli obblighi imposti da quest'ultima norma.

⁴¹ *Considerandum* 100 e artt. 99 e ss del Regolamento (UE) 2017/1939.

⁴² Si vedano l'art. 57 della proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, COM (2013) 534 e l'art. 41 della proposta di regolamento che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale – EurojustCOM (2013) 535, del 17 luglio 2013.

organismi e agenzie dell'UE (improntata ai principi di trasparenza, complementarità dei compiti e coordinamento degli sforzi), al fine di raggiungere un elevato livello di sinergia e consentire la creazione di un sistema coerente di indagine e azione penale per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, capace di sormontare i problemi legati all'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata.

Le relazioni con Eurojust

Conformemente a quanto previsto dall'art. 86 TFUE («*la Procura europea è istituita a partire da Eurojust*»), il Regolamento(UE) 2017/1939 stabilisce relazioni strette tra EPPO e Eurojust, basate su una cooperazione reciproca. Istituita la Procura europea mediante cooperazione rafforzata, Eurojust continuerà a svolgere il suo compito consistente nel sostenere e rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra autorità nazionali nella lotta contro le forme gravi di criminalità transnazionale che interessano l'Unione europea in qualità di «*facilitatore e interface* necessario delle diverse autorità giudiziarie nazionali»⁴³, ma soprattutto avrà come interlocutore principale la Procura stessa e rappresenterà un punto di riferimento per il coordinamento dell'azione tra quest'ultima e le procure degli Stati non partecipanti. Eurojust sarà quindi chiamato a coordinare le investigazioni per reati transnazionali coinvolgenti Stati *out* e/o Stati terzi (in particolare quelle che con esso hanno concluso un accordo di cooperazione), a sostenere le autorità nazionali degli Stati non partecipanti quando indagano e perseguono i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE e a promuovere lo scambio di informazioni⁴⁴, oltre a condivisi percorsi d'indagine. Il Regolamento precisa a tal proposito che «*ogniqualevolta chiedi tale cooperazione a Eurojust, l'EPPO dovrà operare in collegamento con il membro nazionale di Eurojust dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso*»⁴⁵.

Di fondamentale importanza, in ossequio al principio del *ne bis in idem*, sarà la prevenzione e composizione di possibili conflitti di giurisdizione e l'impedimento della formazione di giudicati contrastanti: infatti, questo è un concreto rischio che potrebbe verificarsi in caso di azioni esercitate dalle autorità degli Stati *out* e dalla Procura. Indubbiamente, questo aspetto dovrà essere regolamentato negli accordi con gli Stati membri non partecipanti. Tuttavia, potrebbero sussistere delle situazioni di mancato coordinamento in cui l'azione di Eurojust si rivelerebbe cruciale.

Tutti gli anzidetti compiti che Eurojust sarà chiamato a svolgere dovranno essere riflessi negli accordi da stipulare (ex artt. 99.3 e 100 del Regolamento) tra Procura europea e Eurojust. Oggetto di tale accordo dovrebbe essere, in particolare, la disciplina dei compiti specifici di sostegno alla trasmissione ed esecuzione delle decisioni o richieste di assistenza giudiziaria negli Stati *oute* le attività di assistenza alla Procura europea nella gestione delle relazioni con le autorità di tali Stati, la disciplina del sostegno tecnico e i servizi che Eurojust fornisce alla Procura europea, dello scambio di informazioni, di *expertise* e *best*

⁴³F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova Decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust*, in *Cassazione penale* n. 5/2010, p. 274, <http://www.csm.it/Eurojust/CD/28.pdf>

⁴⁴ Indubbiamente la circolazione di informazioni costituisce il punto di partenza per un'efficace e tempestiva azione comune di contrasto.

⁴⁵ V. *considerandum*102 del Regolamento (UE) 2017/1939.

practices tra i due organismi dell'UE. Inoltre, sarebbe auspicabile che con lo stesso strumento vengano regolamentate le modalità con cui Eurojust adempirà il suo compito consistente nel dirimere i conflitti positivi e negativi di competenza tra la Procura europea e le autorità requirenti degli Stati *out* circa l'avvio di un'indagine o un'azione penale.

Le relazioni con OLAF

A seguito dell'adozione del Regolamento EPPO mediante cooperazione rafforzata l'OLAF manterrà la competenza a svolgere indagini amministrative sulle frodi e attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE. Tuttavia, le raccomandazioni di OLAF, che costituiscono il principale risultato della sua attività investigativa e il cui eterogeneo trattamento da parte degli Stati membri è stata una delle ragioni alla base dell'istituzione dell'EPPO⁴⁶, non saranno più indirizzate alle autorità giudiziarie nazionali competenti degli Stati *in*, ma verranno comunicate direttamente alla Procura europea (almeno quando riguardano violazioni di natura penale commesse in Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata).

OLAF, insieme ad Eurojust, sarà tenuto a *«prestare attivamente sostegno alle indagini e alle azioni penali della Procura europea, e a cooperare con la stessa dal momento in cui l'EPPO riceve la notizia di reato fino a quando decide se avviare l'azione penale o disporre altrimenti»*⁴⁷.

Come previsto nel preambolo del Regolamento, *«particolare importanza dovrebbe rivestire la cooperazione con Europol e l'OLAF, onde evitare sovrapposizioni e consentire alla Procura europea di ottenere le informazioni pertinenti in loro possesso e avvalersi delle loro analisi in determinate indagini»*⁴⁸. Sarà quindi un accordo tra l'EPPO e l'OLAF lo strumento necessario e più appropriato per disciplinare sia la *«cooperazione volta ad assicurare la complementarietà dei rispettivi mandati e a evitare sovrapposizioni»*⁴⁹, che l'attività dell'OLAF in casi coinvolgenti anche Stati *out*, attività fondamentale per consentire a quest'ultimi di cooperare al meglio con la Procura europea, al fine di rispettare l'obbligo imposto dall'articolo 325 TFUE⁵⁰. Il rischio da scongiurare è che sugli stessi fatti vengano condotte due indagini, amministrativa e penale, con conseguente duplicazione di costi e inutile dispendio di energie. A quest'accordo sarà demandato anche il compito diregolamentare lo scambio e la trasmissione delle informazioni e delle prove in possesso dell'OLAF⁵¹ edelle sue raccomandazioni all'EPPO quando esse riguardano violazioni di natura penale commesse in Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata, nonché di avvalersi della sua *expertise*. La Procura europea avrà a disposizione, in tal modo, dei formidabili strumenti di ausilio alle indagini, che attualmente sono poco conosciuti e utilizzati dalle autorità inquirenti nazionali.

Le relazioni con Europol

⁴⁶ Infatti, com'è noto, tutte le misure riparatrici necessarie per dare seguito ai risultati delle investigazioni di OLAF che segnalano una responsabilità finanziaria ricadono sulla responsabilità delle autorità competenti.

⁴⁷ *Considerandum* 69 del Regolamento (UE) 2017/1939.

⁴⁸ *Considerandum* 100 del Regolamento (UE) 2017/1939.

⁴⁹ *Considerandum* 103 del Regolamento (UE) 2017/1939.

⁵⁰ Si pensi, ad esempio, a condotte lesive degli interessi finanziari dell'UE realizzati in Stati *in* di cui le autorità degli Stati non partecipanti vengono a conoscenza quest'ultimi potrebbero avvalersi dell'OLAF per avviare le procedure di segnalazione alla Procura europea.

⁵¹ Si tratta del valore aggiunto dell'OLAF, posto che detiene informazioni a livello europeo e/o internazionale, di cui le autorità nazionali spesso non sono a conoscenza.

Quanto al rapporto tra la Procura europea ed Europol, è lo stesso articolo 86.2 TFUE a individuare l'importanza del collegamento tra i due organismi in questione al fine dello svolgimento dei compiti da parte dell'EPPO. Inoltre, l'art. 102 del Regolamento istitutivo della Procura europea parla di «*relazioni strette con Europol*», basate principalmente sul sostegno di quest'ultimo alle indagini e azioni penali della Procura europea, sulla fornitura di informazioni pertinenti a un reato di sua competenza e di supporto analitico a una sua indagine specifica e sulla cooperazione nella maggior misura possibile, in particolare quando le indagini interessano Stati membri non partecipanti. Il contenuto dell'accordo di lavoro di cui all'art. 102.1 del Regolamento dovrà, quindi, riflettere il summenzionato ruolo aggiuntivo.

Sarà da vedere se, in concreto, gli accordi che la Procura europea istituita mediante cooperazione rafforzata stipulerà con i partner (Eurojust, OLAF e Europol) avranno un contenuto tale da evitare sovrapposizioni con conseguente dispendio di risorse, da consentirle di esercitare al meglio i propri poteri e le proprie competenze e di ottenere la collaborazione, ove necessario, delle autorità giudiziarie degli Stati *out*, al fine di limitare al minimo gli svantaggi che una tale modalità istitutiva indubbiamente comporta. Inoltre, solo una volta che l'EPPO sarà operativo si potrà dire se la scelta del legislatore europeo di mantenere (e pagare) tutti e quattro gli organi europei in materia penale varrà la pena. Di certo al momento il dubbio sorge: non vi è la necessità di una riorganizzazione delle istituzioni euro penalistiche in un'ottica di maggiore razionalizzazione?⁵²

Conclusioni

Ai singoli accordi tra la Procura europea, gli Stati non partecipanti e le agenzie dell'Unione è affidato il compito di massimizzare, nelle condizioni date, gli effetti della loro collaborazione. Per tutti l'impegno richiederà di assumere una prospettiva globale e a lungo termine, in cui la lotta alla criminalità e la repressione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE sia principale priorità.

In definitiva, sebbene la cooperazione rafforzata sia suscettibile di critiche e perplessità, l'esistenza di un organo inquirente sovranazionale dotato di autonome competenze investigative contribuirà all'affermazione di quel comune senso di giustizia così cruciale per la futura costruzione dell'identità europea. Anche se comune a solo alcuni Stati membri, il Procuratore europeo sarà produttivo di scenari politicamente nuovi e molto impegnativi e conferirà una nuova dimensione alla questione specifica della tutela del bilancio dell'UE da danni derivanti da un'attività criminosa⁵³, contribuendo a rafforzare l'idea della necessità di un organo di accusa euro-unitario in un'ottica di passaggio dalla cooperazione in materia penale all'integrazione europea vera e propria.

Ad alcune delle domande qui poste la dottrina ha già fornito proprie risposte, ma esse e altre saranno oggetto di dibattito durante la conferenza internazionale del prossimo 24-25 maggio.

⁵²L. ROCCATAGLIATA, *Il Consiglio UE approva definitivamente il Regolamento istitutivo della Procura Europea. L'EPPO è infine realtà*, op. cit., p. 3.

⁵³ Si veda M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, op. cit., p. 125.

