



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
Dottorato in Studi Giuridici
Comparati ed Europei

Corso di Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei

XXXVII ciclo

Tesi di Dottorato

**La fisionomia dell'azione penale dello *European
Public Prosecutor's Office***

Relatrice

Prof.ssa Gabriella Di Paolo

Dottorando

Gioacchino Piazzolla

Anno accademico 2023/2024



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
Dottorato in Studi Giuridici
Comparati ed Europei

Candidato: Gioacchino Piazzolla

La fisionomia dell'azione penale dello *European Public Prosecutor's Office*

Relatrice: Prof.ssa Gabriella Di Paolo

Anno accademico 2023/2024

Indirizzo specialistico in Diritto e procedura penale e filosofia del diritto

XXXVII ciclo

Esame finale: 8 aprile 2025

Commissione esaminatrice:

Prof.ssa Rosanna Belfiore, Università di Catania

Prof. Lucio Bruno Cristiano Camaldo, Università degli Studi di Milano

Prof. Francesco Zacché, Università degli Studi Milano Bicocca

*Ai sogni ardenti,
alle rinascite,
alle cento sconfitte
e alle mille vittorie*

INDICE

INTRODUZIONE	I
--------------------	---

CAPITOLO I

IL TORTUOSO CAMMINO VERSO UNA POTESTÀ PUNITIVA EUROPEA

1. <i>Premessa: l'azione penale del pubblico ministero europeo nel sistema integrato e multilivello di tutela penale delle risorse finanziarie dell'UE.</i>	7
2. <i>Il primo passo verso un intervento penale a tutela degli interessi finanziari europei.</i>	14
3. <i>Le origini della Procura europea: il Corpus Juris e il Libro Verde.</i>	17
4. <i>Un'espressa base giuridica per l'istituzione della Procura europea.</i>	22
5. <i>Il "dopo Lisbona" e l'adozione del regolamento UE 2017/1939.</i>	28
6. <i>La disciplina della Procura europea: lineamenti essenziali.</i>	31
7. <i>Conclusioni.</i>	41

CAPITOLO II

LA DISCIPLINA DELL'AZIONE PENALE NEL REGOLAMENTO (UE) 2017/1939

1. Il regime dell'azione penale nei "lavori preparatori" della Procura europea	43
2. <i>Le determinazioni finali dell'EPPO: la procedura di controllo e codecisione.</i> ..	51
3. <i>La chiusura del caso con rinvio alle autorità interne (referral).</i>	55
3.1. <i>L'iter decisionale.</i>	59
4. <i>I motivi di archiviazione nel regolamento istitutivo della Procura europea.</i>	64
4.1. <i>Il procedimento deliberativo per archiviare il caso.</i>	70
5. <i>L'esercizio dell'azione penale europea. Il canone orientativo.</i>	71
5.1. <i>L'iter di codecisione ai fini del promuovimento dell'iniziativa penale.</i> ..	74
6. <i>Le procedure semplificate di azione penale. I presupposti applicativi.</i>	80
6.1. <i>Il procedimento deliberativo.</i>	85

CAPITOLO III

L'IDENTITA' DELL'AZIONE PENALE DELLA PROCURA EUROPEA

1. Introduzione.....	89
2. Primi tentativi di definizione di un'azione penale euro-unitaria.	93
3. La natura sovranazionale del potere di iniziativa penale dell'EPPO.	101
4. Il dibattito accademico sul principio ispiratore dell'azione penale sovranazionale. Premesse generali.	108
4.1. La tesi dell'obbligatorietà dell'iniziativa penale europea.	113
4.2. (Segue) obiezioni alla tesi maggioritaria.	117
5. L'individuazione del principio ispiratore dell'azione penale europea mediante un'interpretazione "costituzionalmente orientata".	119
5.1. La fisionomia del favor actionis europeo.	125
6. Obbligo di agire e principi di proporzionalità, imparzialità ed equità.	132
7. Conclusioni.....	137

CAPITOLO IV

I MECCANISMI DI CONTROLLO A TUTELA DELL'OBBLIGATORIETA' DELL'AZIONE PENALE SOVRANAZIONALE

1. Introduzione.....	139
2. Principio di obbligatorietà e necessità di strumenti di controllo sulla decisione di inazione.	140
3. Il sistema dei controlli sull'archiviazione dell'EPPO.	142
4. Il controllo gerarchico preventivo: le origini della disciplina.	146
4.1. Un "doppio binario archiviativo".	148
4.2. (Segue) il provvedimento di archiviazione della Procura europea.	151
5. La procedura di controllo e codecisione per l'archiviazione del caso. La fase di avvio.	155
5.1. La fase di valutazione intermedia.	155
5.2. La fase decisoria.	161
6. Il controllo gerarchico preventivo al cospetto del principio di obbligatorietà.	166

7. <i>Lo scrutinio giurisdizionale sulla decisione di archiviazione dell'EPPO. La competenza esclusiva della Corte di giustizia.</i>	175
7.1. <i>I caratteri del ricorso di cui all'art. 42, § 3, reg. EPPO.</i>	179
8. <i>Un controllo giurisdizionale adeguato ed effettivo?</i>	185
9. <i>Conclusioni.</i>	191
CONCLUSIONI.	193
APPENDICE	
Intervista al Procuratore europeo delegato Dott. Stefano Castellani.	197
BIBLIOGRAFIA.	219

ABSTRACT

La ricerca si propone di esaminare la tematica l'azione penale dello *European Public Prosecutor's Office (EPPO)* e il sistema di controlli sulle determinazioni di quest'ultimo, tramite un'interpretazione sistematica e teleologica del regolamento istitutivo dell'organismo requirente sovranazionale (regolamento 2017/1939/UE), svolta alla luce dei Trattati dell'Unione europea.

L'indagine ripercorre, anzitutto, la lunga e complessa gestazione del pubblico ministero europeo e delle sue prerogative in materia di iniziativa penale. Ciò consente di ricostruire compiutamente il quadro normativo di riferimento della nostra analisi, evidenziando i caratteri ripresi dai progetti precedenti e rimarcandone i profili critici.

Poste, in tal modo, le basi della ricerca, diviene possibile individuare la nozione generale di azione penale della Procura europea, evidenziando l'indole sovranazionale di quest'ultima, mediante un'interpretazione sistematica del regolamento 2017/1939/UE, svolta alla luce dell'art. 86 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Inoltre, interpretando le norme che il regolamento dedica alle determinazioni finali dell'*EPPO* alla luce dei Trattati, la ricerca si propone di dimostrare che il silenzio serbato dal legislatore sovranazionale in merito al principio che dovrebbe ispirare la pretesa punitiva europea cela, in realtà, una decisa preferenza per il canone dell'obbligatorietà.

L'individuazione di tali premesse dogmatiche consente, infine, di concentrare l'attenzione su un tema strettamente connesso al canone ispiratore dell'azione penale, vale a dire il sistema dei controlli sull'archiviazione dell'*EPPO*. A tal fine, si analizza nel dettaglio il regime dei singoli congegni di verifica apprestato dal regolamento 2017/1939/UE allo scopo di valutare l'idoneità di questi ultimi ad assicurare il rispetto dell'obbligo di esercitare l'azione penale e a garantire una tutela effettiva dei soggetti coinvolti nel procedimento penale aperto su iniziativa della Procura europea (in primo luogo, le vittime del reato).

INTRODUZIONE

Per lungo tempo, si è “vagheggiata”¹ l’ipotesi di dotare l’Unione europea di un proprio organismo requirente, capace di reprimere le condotte criminose lesive delle finanze sovranazionali più efficacemente di quanto già facessero le competenti autorità statali. Pareva trattarsi di una figura evanescente, quasi mitologica, ben lungi dal venire ad esistenza.² Eppure, dopo una complessa gestazione, durata più di vent’anni, la Procura europea è finalmente divenuta realtà. Infatti, dando attuazione all’art. 86 TFUE, il 12 ottobre 2017, il legislatore europeo ha adottato il regolamento UE 2017/1939³ che istituisce lo *European Public Prosecutor’s Office (EPPO)*, divenuto operativo il 1° giugno 2021.

Ciò che genera una certa fascinazione è che, insieme agli interventi volti all’armonizzazione delle norme incriminatrici domestiche relative ai reati lesivi del *budget* euro-unitario (in particolare, la Direttiva UE 2017/1317⁴), il regolamento 2017/1939 ha contribuito a edificare un sistema europeo di giustizia penale multilivello ed integrato nel quale il procedimento penale assume una fisionomia inedita. L’atto istitutivo della Procura europea non si limita a delineare la struttura e i confini dell’ambito di competenza di quest’ultima. In aggiunta, esso definisce norme *ad hoc* sulle indagini preliminari dell’*EPPO*, sul promovimento dell’azione penale e

¹ Per riprendere il titolo di un importante lavoro sul tema: R. ORLANDI, *Qualche rilievo intorno alla vagheggiata figura di un pubblico ministero europeo*, in L. PICOTTI (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale europeo*, Milano, 1999, pp. 209 ss.

² In J. R. SPENCER, *Who’s afraid of the big, bad European Public Prosecutor?*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 14, 2012, p. 363, il p.m. europeo veniva definito come un “Cavaliere dell’Apocalisse”, pericoloso per la sovranità statale. In G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Milano, 2021, p. 1, invece, si è parlato di «fantasma» che si aggirava «nelle stanze dei più alti consessi europei».

³ Regolamento UE 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata sull’istituzione della Procura europea («EPPO»), in GUUE L 283/1, 31.10.2017 (da qui in poi “reg. EPPO”).

⁴ Direttiva UE 2017/1317 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale, GUUE L 198/29, 28.7.2017, o Direttiva PIF.

sull'archiviazione, nonché in tema di ammissibilità delle prove. Tuttavia, tali aspetti non sono disciplinati sempre in modo esaustivo. Anzi, il più delle volte, il regolamento istitutivo rimanda alle normative processuali nazionali oppure evita di regolare una determinata attività processuale, così da consentire l'applicazione – in via (solo apparentemente) sussidiaria – della legislazione domestica di volta in volta applicabile.

Ciò è quanto avviene soprattutto per quanto riguarda la fase preliminare del procedimento aperto su iniziativa dell'*EPPO*. In tal caso, infatti, troverà applicazione sia la disciplina contenuta nel regolamento 2017/1939 sia quella apprestata dalle norme del codice di rito nazionale, in quanto richiamata dal primo o in quanto applicabile in via residuale. Diversamente, la fase strettamente processuale esula in gran parte da tale intreccio di fonti e si pone nell'alveo del diritto interno. Infatti, la base legale per l'istituzione del p.m. europeo impone che quest'ultimo eserciti l'azione penale dinanzi alla giurisdizione statale (art. 86, § 2, TFUE). Pertanto, il legislatore sovranazionale ha evitato di regolare la fase successiva alla richiesta di rinvio a giudizio dell'*EPPO*, prevedendo al riguardo l'applicazione della normativa nazionale (salvo rare eccezioni).

In particolare, il regolamento istitutivo si limita a disciplinare il procedimento tramite il quale gli organi interni dell'ufficio requirente europeo giungono a determinarsi in merito all'esercizio dell'iniziativa penale. Nulla si prevede sulle modalità con cui tali determinazioni si realizzano dinanzi ai giudici nazionali e in merito alla fase processuale che eventualmente ne consegue. Pertanto, tale ambito del “procedimento penale europeo” non può che rientrare nel campo applicativo della legge dello Stato membro avente giurisdizione sul caso.

In base a quanto fin qui illustrato, ad una prima fase caratterizzata da una componente marcatamente sovranazionale (per la disciplina normativa applicabile, per il soggetto che ne è protagonista, nonché per l'ambito territoriale entro cui si svolge) ne segue un'altra di natura prettamente statale. Viene allora da chiedersi quale fisionomia assuma l'azione penale all'interno di questo sistema di giustizia penale, nel quale essa funge da “cerniera” e momento di passaggio tra le indagini preliminari “europee” e il giudizio nazionale.

Se si guarda all'art. 86, § 2, TFUE, il suo promovimento sembrerebbe costituire una prerogativa esclusiva della Procura europea. Infatti, tale norma dispone che, nei casi di sua competenza, sia l'*EPPO* ad esercitare l'iniziativa penale dinanzi agli organi

giurisdizionali competenti degli Stati membri. Su questa base si potrebbe giungere a concludere che l'azione del p.m. europeo abbia natura sovranazionale.

Tuttavia, come si è detto, sia le forme di esercizio dell'iniziativa penale sia lo snodo procedimentale che si apre a seguito dell'imputazione esulano dal campo applicativo del regolamento 2017/1939. Dunque, tali aspetti troveranno una compiuta disciplina nella legislazione interna. Da ciò potrebbe desumere che i caratteri essenziali del potere di iniziativa penale riconosciuto all'*EPPO* non possano essere rintracciati nel regolamento istitutivo, bensì nella *lex fori* di volta in volta applicabile? Inoltre, visto che le modalità di promovimento dell'azione penale sono disciplinate dalla normativa domestica, ci si domanda se la pretesa punitiva della Procura europea abbia effettivamente natura sovranazionale. D'altro canto, tale carattere potrebbe essere messo in dubbio anche per il fatto che le norme incriminatrici che definiscono i reati compresi nella legittimazione investigativa dell'*EPPO* sono previsti dalle legislazioni nazionali, sebbene siano state adottate in attuazione della cosiddetta "Direttiva PIF".

A tali interrogativi si aggiunge quello – fondamentale – relativo al principio che dovrebbe ispirare l'azione penale dell'*EPPO*: il regolamento 2017/1939 accoglie un modello improntato al canone dell'obbligatorietà o dell'opportunità?

Al riguardo, i precedenti progetti volti all'istituzione del p.m. europeo esprimevano una chiara preferenza per la prima alternativa. Al contrario, il regolamento 2017/1939 non contiene alcuna enunciazione di principio in merito al canone che governa l'esercizio dell'azione penale. Appare allora necessario comprendere se tale silenzio implichi l'idea di un modello di azione penale "flessibile", in grado di adattarsi alle diverse realtà ordinamentali in cui opera l'organismo requirente sovranazionale; oppure se esso celi, in realtà, una scelta precisa a favore dell'obbligatorietà o dell'opportunità dell'azione penale. Tale preferenza, difatti, potrebbe essere messa in luce tramite un'interpretazione sistematica delle norme relative alle determinazioni finali dell'*EPPO* contenute nel regolamento istitutivo, alla luce delle disposizioni presenti nei Trattati dell'Unione.

Tale questione assume un valore fondamentale, poiché il modello di azione penale che caratterizza un dato ordinamento giuridico condiziona in modo sostanziale il regime dell'archiviazione del caso e, in particolare, il sistema dei controlli sulla decisione di inazione. Basti pensare che l'accoglimento del canone dell'obbligatorietà non comporta soltanto la definizione delle fattispecie (tassative) in cui è ammesso astenersi

dall'esercizio dell'iniziativa penale. L'attuazione di tale principio, invero, richiede altresì la predisposizione di appositi congegni di verifica che consentano di accertare se il pubblico ministero ha aggirato l'obbligo di promuovere la potestà punitiva, disponendo l'archiviazione del caso al di fuori dalle ipotesi previste dalla legge.

Gli aspetti sommariamente illustrati generano un forte interesse rispetto al tema dell'azione penale della Procura europea.

Pertanto, la questione appare di grande attualità, visto che la Procura europea è operativa da ormai tre anni e che molte delle indagini sono già sfociate in archiviazioni o rinvii a giudizio. In particolare, nel corso del 2023, la Procura europea ha formulato 139 imputazioni, ha attivato 56 procedure semplificate di azione penale ed ha archiviato 166 casi.⁵

Ciò evidenzia la necessità di condurre un'analisi approfondita della tematica, che non si limiti al dato normativo, ma che parta da quest'ultimo per giungere a definire gli aspetti essenziali dell'azione penale della Procura europea.

La preconditione essenziale per svolgere questa analisi risiede nel fatto che la disciplina della *potestas agendi* sovranazionale è parte della più ampia regolazione del p.m. europeo.

Quest'ultima, come si è detto, è il risultato di un'elaborazione ultraventennale in cui si sono susseguiti diversi progetti di Procura europea e, parimenti, di azione penale sovranazionale. Dunque, ai fini di uno studio completo in merito all'attuale fisionomia dell'iniziativa penale europea, è necessario ripercorrere l'*iter* storico e normativo che ha condotto al sistema in cui si inseriscono le disposizioni ad essa relative contenute nel regolamento 2017/1939 (capitolo I).

A questo punto, ci si potrà addentrare nella materia, illustrando la disciplina dell'azione penale contenuta nel regolamento istitutivo della Procura europea, sottolineandone gli aspetti più problematici (capitolo II). Ciò consentirà di porre le basi per un esame volto a ricercare soluzioni ermeneutiche alle varie e complesse questioni che pone il dato normativo sovranazionale, non sempre cristallino. In particolare, interpretando le norme del regolamento istitutivo dell'*EPPO* in ottica sistematica è possibile rintracciare una definizione di azione penale valida per un ordinamento, come quello dell'Unione

⁵ Relazione Annuale della Procura europea 2023, pubblicata in data 29.2.2024 sul sito ufficiale dell'*EPPO* di cui al seguente link: <https://www.eppo.europa.eu>, p. 12.

europea, che non corrisponde a uno Stato nazionale e che mai prima d'ora si era visto attribuire il potere di esercitare direttamente la pretesa punitiva contro un individuo. Secondariamente, sempre su questa linea, è possibile vagliare la natura dell'azione penale promossa dall'organismo requirente europeo e scorgere il modello a cui essa si ispira, sia esso basato sul principio di obbligatorietà o di discrezionalità (capitolo III).

Una volta individuate tali premesse dogmatiche, l'indagine si potrà focalizzare sulla disciplina dei meccanismi di controllo sull'archiviazione del p.m. europeo. Così, saranno approfonditi i caratteri dell'assetto normativo che il regolamento 2017/1939 dedica alla tematica, in modo da valutarne l'adeguatezza e l'idoneità ad assicurare il controllo sulle decisioni di inazione dell'*EPPO*, esaminando, infine, i risvolti di tale disciplina sul regime dell'archiviazione presente nel sistema processuale domestico (capitolo IV).

CAPITOLO I

IL TORTUOSO CAMMINO VERSO UNA POTESTÀ PUNITIVA EUROPEA

SOMMARIO: 1. Premessa: l'azione penale del pubblico ministero europeo nel sistema integrato e multilivello di tutela penale delle risorse finanziarie dell'Unione europea. – 2. Il primo passo verso un intervento penale a tutela degli interessi finanziari europei. – 3. Le origini della Procura europea: il *Corpus Juris* e il Libro Verde. – 4. Un'espressa base giuridica per l'istituzione della Procura europea. – 5. Il “dopo Lisbona” e l'adozione del regolamento UE 2017/1939. – 6. La disciplina della Procura europea: lineamenti essenziali. – 7. Conclusioni.

1. *Premessa: l'azione penale del pubblico ministero europeo nel sistema integrato e multilivello di tutela penale delle risorse finanziarie dell'UE.*

Dagli anni 90 ad oggi molta strada è stata compiuta allo scopo di apprestare le necessarie forme di tutela penale per gli interessi finanziari dell'Unione europea.

Il legislatore euro-unitario ha proceduto seguendo due direttrici strettamente connesse tra loro: da un lato, l'armonizzazione delle norme penali interne applicabili ai reati lesivi del *budget* comunitario; dall'altro, l'istituzione di un organismo requirente sovranazionale con “competenza” circoscritta a tali fattispecie criminose.

L'obiettivo dell'armonizzazione è alla base delle prime iniziative intraprese dall'Unione in questo settore. Si è così pervenuti, dapprima, alla stipulazione della

“Convenzione PIF”¹ (rimasta pressoché inattuata) e, successivamente, alla Direttiva UE 2017/1317². In tal modo, agli Stati membri è stata imposta l’introduzione di fattispecie incriminatrici relative a determinate condotte lesive degli interessi finanziari europei e un insieme di regole di diritto penale generale ad esse applicabili³, conseguendo il risultato di un ravvicinamento delle legislazioni penali interne.

Sul versante processuale, si sono avvicendati diversi progetti volti ad istituire la Procura europea, fino a giungere alla cristallizzazione di un’espressa base giuridica nell’art. 86 TFUE, poi definitivamente attuata con il regolamento UE 2017/1939 (d’ora in avanti, reg. *EPPO*)⁴. Per l’effetto, gli Stati membri hanno dovuto adeguare i rispettivi sistemi processuali per consentire all’accusatore europeo di esercitare le proprie prerogative a livello domestico (a tal fine, in Italia è stato adottato il d.lgs. 9/2021⁵).

Attualmente entrambi gli obiettivi possono dirsi pressoché raggiunti: esistono norme incriminatrici armonizzate concernenti i reati lesivi degli interessi finanziari euro-unitari a livello statale e dal giugno 2021 è operativo un organismo requirente europeo competente per indagare e perseguire gli autori di tali fattispecie criminose.

Si è così generato un inedito sistema penale, non sovrapponibile a quelli presenti negli ordinamenti interni⁶. Esso si dimostra particolarmente sofisticato e complesso, in quanto

¹ Convenzione elaborata in base all’art. K.3 del Trattato sull’Unione europea relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, 26 luglio 1995, GUUE N. C. 316/48, 27.11.1995, nota come Convenzione PIF (acronimo derivato dalla dicitura “*protection des intérêts financiers*”). Secondo alcuni essa rappresenta «il vero antesignano dell’attuale evoluzione giuridica in materia criminale all’interno dell’UE, poiché costituisce un tentativo organico di ravvicinamento e armonizzazione del diritto penale degli Stati membro» (G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Milano, 2021, p. 8).

² Direttiva UE 2017/1317 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale, GUUE L 198/29, 28.7.2017, o Direttiva PIF.

³ In Italia, al fine di dare attuazione agli obblighi di provenienza europea, è stato emanato il Decreto Legislativo 14 luglio 2020, n. 75, Attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale, successivamente modificato con il Decreto Legislativo 4 ottobre 2022, n. 156, Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75, di attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale, in GU 248, 22.10.2022.

⁴ Regolamento UE 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata sull’istituzione della Procura europea («EPPO»), in GUUE L 283/1, 31.10.2017 (da qui in poi “reg. *EPPO*”).

⁵ Decreto Legislativo 2 febbraio 2021, n. 9, Disposizioni per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata sull’istituzione della Procura europea «EPPO», GU 30, 5.2.2021.

⁶ Un «*novo modelo de intervenção penal na União Europeia*» o «*tertium genus de intervenção penal*» come definito in M. SANTOS, *Para um (Novo) Modelo de Intervenção Penal na União Europeia: Uma Reflexão a Partir do Princípio da Legalidade como Limite Material de Atuação da Procuradoria Europeia*, Lisboa, 2016, p. 343.

appresta un originale meccanismo di protezione delle finanze europee multilivello e integrato⁷ sotto diversi profili.

A livello normativo, il sistema si incardina sulla compenetrazione di fonti sovranazionali e statali⁸. In ambito sostanziale, i reati PIF sono previsti da norme incriminatrici interne introdotte (o modificate) per dare attuazione alla Direttiva PIF, cosicché le prime dovranno essere interpretate alla luce della seconda nel momento della loro applicazione tanto da parte della Procura europea, quanto da parte delle autorità giurisdizionali nazionali. Da un punto di vista processuale, invece, la disciplina dell'*EPPO* va ricostruita coordinando le disposizioni del regolamento istitutivo con quelle delle procedure penali nazionali⁹, coerentemente con le normative di adeguamento appositamente introdotte dagli Stati membri e con gli atti di *soft law* predisposti dalla Procura europea stessa¹⁰.

Accanto all'intreccio delle fonti si realizza «un fenomeno di integrazione organica»¹¹ e strumentale.

La prima si realizza per la singolare posizione istituzionale degli organi periferici dell'*EPPO* (i procuratori europei delegati o PED). Essi sono scelti tra i «membri attivi delle procure o della magistratura» statali (art. 17, § 2, reg. *EPPO*), «dispongono degli stessi poteri dei procuratori nazionali in materia di indagini e azione penale» e godono della originale prerogativa del c.d. “doppio cappello”, che gli consente di espletare anche le funzioni di p.m. a livello interno, qualora ciò non collida con il ruolo di PED (art. 13, § 1 e 3, reg. *EPPO*).

⁷ Come spiegato in V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 28 (2), 2021, p. 247.

⁸ Su questo versante, tale assetto si inserisce a pieno nel «sistema plurimo delle fonti caratterizzato da una struttura a rete, nell'ambito della quale le fonti europee interagiscono con le fonti nazionali», generando una dinamica di intrecci e interferenze su uno stesso oggetto tra norme e istituzioni proprie di ordinamenti differenti (R. E. KOSTORIS, *La dimensione reticolare delle fonti*, in R. E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, III ed., Milano, 2017, p. 68).

⁹ Anche in virtù dei molteplici rinvii alla normativa nazionale contenuti nello stesso reg. *EPPO* (cfr., sul punto, L. DE MATTEIS, *The EPPO's legislative framework: Navigating through EU law, national law and soft law*, in *New Journal of European Criminal Law* (NJECL), vol. 14 (1), 2023, pp. 6 ss).

¹⁰ G. DI PAOLO, *Prefazione*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2022, p. 4; M. SANTOS, *O exercício das competências da Procuradoria europeia num quadro legislativo multinível: a caminho de uma revisão do regulamento da Procuradoria europeia?*, in A. M. RODRIGUES, A. NIETO MARTÍN, M. ACALE SÁNCHEZ, M. JOÃO COSTA (a cura di), *Procuradoria europeia e criminalidade económico-financeira, La Fiscalía europea ante la delincuencia económica y financiera*, Coimbra, 2023, p. 177.

¹¹ L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 4, 2021, p. 1356.

L'integrazione strumentale, invece, scaturisce dall'indispensabile connubio tra l'ufficio requirente sovranazionale e gli organismi e le risorse investigative nazionali necessari al primo per l'adempimento delle proprie prerogative (si pensi soprattutto alla polizia giudiziaria¹²).

Infine, il meccanismo di tutela multilivello del *budget* UE si caratterizza per l'originale elemento dell'integrazione funzionale, la quale deriva direttamente dalla scissione tra azione penale europea e giurisdizione nazionale, imposta dall'art. 86, § 4, TFUE. Esso comporta che, nella dinamica processuale relativa a casi concernenti reati PIF, la fase delle indagini preliminari diretta dall'accusatore europeo in ossequio al regolamento istitutivo e alla *lex loci* sfocerà, a seguito dell'esercizio dell'azione penale europea, in giudizi essenzialmente nazionali, in quanto regolati quasi prevalentemente dai codici interni e celebrati dinanzi alle sole corti domestiche.

All'interno di questo affascinante sistema viene in rilievo il procedimento penale instaurato su iniziativa della Procura europea, dotato di una fisionomia tale da non essere sovrapponibile al tipico procedimento penale statale.

Come si è anticipato, tale rito si compone di una prima fase investigativa per lo più di carattere sovranazionale e di un successivo snodo processuale prettamente nazionale. Inoltre, a livello normativo, il suo regime deriva dalla fusione di fonti sovranazionali e domestiche secondo lo schema a tal fine delineato dal regolamento istitutivo dell'*EPPO*. Quest'ultimo non si limita a regolare la struttura e il perimetro delle competenze dell'organismo, ma si spinge a definire i principi ispiratori e le modalità di azione dello stesso. Si stabiliscono norme *ad hoc* sulle indagini preliminari europee, sull'archiviazione e sull'esercizio dell'azione penale, nonché in tema di ammissibilità delle prove. Tuttavia, nel fare ciò, esso contempla poche disposizioni volte a disciplinare in modo esaustivo una data attività o categoria di atti processuali (c.d. norme «*self-standing*»¹³), rimandando

¹² In particolare, si pensi alla disponibilità della polizia giudiziaria. A riguardo, in L. SALAZAR, *La procura europea è finalmente realtà: what's next..?*, disponibile su www.eurojus.it, p. 9, si sottolinea che, poiché l'art. 13, § 1, reg. *EPPO* attribuisce ai PED gli «stessi poteri dei procuratori nazionali», nel nostro ordinamento, essi potranno beneficiare della diretta applicazione dell'art. 109 Cost., il quale sancisce l'immediata disponibilità della polizia giudiziaria da parte della magistratura. In questo modo, nel nostro sistema giuridico si riconosce ai PED il medesimo diritto di usufruire delle forze di polizia e dei loro servizi proprio dei procuratori nazionali, venendo meno il rischio di sabotaggi. Un vero e proprio «vantaggio competitivo» dei nostri futuri PED che trova ben pochi equivalenti a livello europeo.

¹³ E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Arch. pen.*, 3, 2019, p. 15.

frequentemente alle normative processuali nazionali. Ciò produce una serie di conseguenze, tra loro strettamente concatenate.

In primo luogo, la disciplina contenuta nel regolamento istitutivo non può dirsi autosufficiente perché necessita di combinarsi con le norme processuali statali.¹⁴ Secondariamente, è venuto ad esistenza un procedimento penale, non solo multilivello ed integrato, ma anche “a geometria variabile”, poiché la sua disciplina muta in base all’applicazione delle differenti normative processuali in vigore negli Stati membri parte della cooperazione rafforzata, accanto alle (poche) disposizioni *self-standing* dell’atto istitutivo dell’accusatore europeo¹⁵.

Merita sottolineare che, in linea di principio, l’interazione di tali diverse fonti dovrebbe generare una sorta di «pluralismo ordinato»¹⁶, fondato sulla regola prevista dall’art. 5, § 3, reg. *EPPO*.

Essa sancisce l’applicazione prioritaria del regolamento istitutivo nel disciplinare le indagini e l’azione penale dell’*EPPO* e l’applicazione sussidiaria del «diritto dello Stato membro il cui procuratore europeo delegato è incaricato del caso», per quanto riguarda gli aspetti non regolati dal regolamento medesimo¹⁷. Qualora un aspetto sia disciplinato sia dalla fonte sovranazionale sia da quella interna, dovrà prevalere la prima. Al contrario, qualora il caso richieda l’applicazione di norme del regolamento che rinviino *in toto* al diritto interno, troverà applicazione il principio di sussidiarietà della normativa nazionale e i PED dovranno necessariamente applicare la sola *lex fori*. Allo stesso modo si procederà anche nell’ipotesi in cui una disposizione del regolamento si limiti a disciplinare solo

¹⁴ Tale aspetto dimostra concretamente che «il “modello europeo” non è un corpo estraneo al diritto nazionale ma nemmeno una traccia da importare, trapiantare e da seguire, piuttosto, un elemento di completamento e di integrazione» (così F. FALATO, *L’azione penale verso le nuove misure d’indagine europee (Metodo e contenuti di una categoria dommatica rivisitata alla luce della entrata in funzionamento della Procura europea tra fisiologie regolamentari e difetti della legge delega)*, in *Arch. pen.*, 3, 2020, p. 7).

¹⁵ Secondo V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor’s Office and the rule of law*, cit., p. 254, ciò crea significativi problemi di incertezza giuridica.

¹⁶ R. E. KOSTORIS, *La dimensione reticolare delle fonti*, cit., p. 69.

¹⁷ In H. HERRNFELD, *Implementation of the EPPO regulation, a perspective from Germany*, in K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The European Public Prosecutor’s Office at launch. Adapting National Systems, transforming EU Criminal Law*, Milano, 2020, p. 154, si chiarisce che tale principio è stato introdotto con il *Corpus Juris* (su cui cfr. *infra*, capitolo I, § 2) e sarebbe stato ripreso per risolvere le lacune del regolamento *EPPO* e consentire una più rapida integrazione dell’organismo negli ordinamenti nazionali.

parzialmente un dato aspetto o quando vi sia un rinvio espresso alla pertinente normativa nazionale.

Il neonato procedimento penale europeo non dimostra tutta la sua eccezionalità soltanto per l'assetto reticolare del proprio regime normativo. Ciò che rende ancora più complesso e originale tale sistema è il modo in cui queste fonti si relazionano tra loro nel regolare le fasi delle indagini preliminari e del processo in senso stretto.

Infatti, stando alle disposizioni del regolamento 1939/2017, la fase preliminare trova la sua disciplina sia nell'atto istitutivo della Procura europea sia nelle norme nazionali richiamate dal primo o applicabili in via sussidiaria ex art. 5 reg. *EPPO*. Al contrario, la fase processuale esula dall'intreccio delle fonti e si pone nell'alveo del diritto interno (salvo rare eccezioni), in linea con il principio di scissione tra azione penale euro-unitaria e giurisdizione statale cristallizzato all'art. 86, § 2, TFUE.

Il legislatore sovranazionale ha evitato di regolare l'attività processuale dei PED. Gli artt. 35 – 40 reg. *EPPO* si limitano a disciplinare l'*iter* da cui emergono le determinazioni dell'organismo europeo circa l'esercizio dell'azione penale, tacendo sulla modalità con cui tali circostanze si realizzano dinanzi ai giudici nazionali e in merito alla fase processuale che eventualmente ne consegue. Pertanto, tale ambito del procedimento penale europeo non può che rientrare nel campo applicativo della sola *lex fori*, intesa quale legge dello Stato membro avente giurisdizione sul caso.

Questo interessante aspetto conduce alla configurazione di un procedimento «ibrido»¹⁸, in quanto ad una prima fase caratterizzata da un predominante carattere sovranazionale (tanto per la disciplina, quanto per il soggetto che ne è protagonista e per l'ambito territoriale entro cui si svolge) ne segue un'altra di natura puramente statale. In questa particolare dinamica processuale assume un ruolo chiave l'azione penale europea. Essa ha solo natura sovranazionale, in quanto il suo esercizio costituisce una prerogativa assegnata dai Trattati esclusivamente alla Procura europea e, pertanto, oggetto solo di

¹⁸ In L. APARICIO DÍAZ, *Naturaleza jurídica y principios básicos de actuación*, in S. G. PALOMARES, L. F. PORTALÉS, A. H. LÓPEZ, P. R. S. CAVIER (a cura di), *Tratado sobre la Fiscalía Europea y el procedimiento penal especial de la L.O. 9/2021, de 1 de Julio*, Navarra, 2023, p. 274, si ravvisa nel procedimento penale in cui interviene l'*EPPO* un modello «ibrido», in parte sovranazionale e in parte statale. Ciò si deriverebbe dalla natura europea dell'organismo di accusa, autonomo e indipendente rispetto agli organismi nazionali, e dalla natura statale delle autorità competenti a decidere sull'accusa formulata dal p.m. europeo, nonché delle norme a tal fine applicabili. Coerentemente, M. PANZAVOLTA, *Responsabilità e concetti: il regime normativo e la scelta della giurisdizione nelle indagini dell'EPPO in cerca di orientamento*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2022, pp. 94 – 95.

norme euro-unitarie¹⁹. Ciononostante, il suo esercizio conduce ad uno snodo procedimentale di natura prettamente nazionale, che risulta pur sempre legato inscindibilmente alla fase investigativa che ha, invece, carattere prevalentemente comunitario ed integrato.²⁰

Viene dunque da chiedersi come si combina il regime sovranazionale dell'azione penale europea con la legislazione domestica relativa al giudizio e all'archiviazione, se il legislatore euro-unitario abbia seguito uno specifico modello nel plasmare l'azione penale dell'*EPPO*, se l'assenza di una disciplina unitaria in merito alla fase successiva alle determinazioni di tale organismo, con conseguente applicazione dei diversi diritti nazionali, incida in qualche modo sull'esercizio o meno dell'azione sovranazionale.

La premessa indispensabile per procedere ad un'analisi che consenta di «dipanare il filo»²¹ delle questioni appena indicate risiede nel fatto che la disciplina dell'azione penale sovranazionale è parte della più ampia regolazione dell'organismo inquirente europeo.

Tale regime è il risultato di una gestazione ventennale in cui si sono susseguiti diversi progetti di p.m. europeo e, parimenti, di azione penale sovranazionale. Dunque, ai fini di uno studio completo, che consenta di comprendere al meglio l'attuale fisionomia dell'iniziativa penale europea, è necessario ripercorrere l'*iter* storico e normativo che ha condotto al sistema in cui si inseriscono le norme ad essa relative contenute nel regolamento UE 2017/1939. Ciò permette di mettere in luce come le istituzioni europee e gli Stati membri abbiano ammesso la necessità di attribuire all'Unione una propria azione penale solo progressivamente e in seguito ai fallimenti riscontrati nei sistemi nazionali di tutela delle finanze europee, prima per via amministrativa, poi attraverso gli strumenti penali. Inoltre, in questo modo è possibile indicare quali sono stati i vari progetti

¹⁹ Come affermato in T. ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Arch. pen.*, 1, 2014, p. 15, sebbene sul punto possa discutersi, considerato che tale azione viene pur sempre esercitata per reati previsti da norme incriminatrici nazionali e che lo stesso regolamento istitutivo afferma che le modalità di esercizio dell'azione penale sono regolate dal diritto interno. Il tema verrà affrontato *infra*, capitolo III, § 3.

²⁰ R. BELFIORE, *L'adeguamento della normativa nazionale al regolamento sulla Procura europea: il punto della situazione*, in *Sist. pen.*, 7, 2020, pp. 179 – 180, in cui si afferma che «è questa, in fondo, la vera 'stranezza' dell'impianto del pubblico ministero europeo: all'ufficio dell'Unione responsabile delle indagini su certi reati non corrisponde un giudice dell'Unione competente per quegli stessi reati. Vi è uno sfalsamento tra piano investigativo e piano giurisdizionale, sulla base di un'opzione di fondo la cui opportunità ed efficacia sono ancora tutte da verificare».

²¹ Per riprendere l'espressione usata in F. CORDERO, voce *Archiviazione*, in *Enc. dir.*, II, 1958, p. 1026.

di azione penale sovranazionale susseguirsi nel tempo, che hanno posto le basi per la disciplina attuale.

Infine, risulta indispensabile delineare – anche solo sinteticamente – i profili strutturali e funzionali dell'accusatore europeo, in quanto ciò consente di comprendere quali organi interni dell'EPPO sono coinvolti nell'assunzione delle determinazioni inerenti all'azione penale europea, su quali presupposti si fonda il suo esercizio e in seguito a quali attività investigative può essere realizzato.

2. *Il primo passo verso un intervento penale a tutela degli interessi finanziari europei.*

Il bisogno di un intervento penale a tutela del *budget* euro-unitario fu avvertito già a metà degli anni Settanta del secolo scorso, quando vennero assegnate per la prima volta risorse proprie alla Comunità europea. Infatti, a tal fine, nel 1976 la Commissione avanzò una prima proposta di modifica dei Trattati²², che però non ebbe alcun seguito politico né alcuna particolare risonanza scientifica tra i giuristi europei.

Nel medesimo periodo storico cominciarono a circolare le prime idee circa la creazione di un sistema di cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri anche con l'obiettivo di apprestare una forma di protezione penale per le risorse economiche sovranazionali attraverso l'intervento delle autorità domestiche²³.

I primi veri progetti volti a consentire l'esercizio dell'azione penale contro reati direttamente lesivi degli interessi finanziari comunitari nacquero solo a metà degli anni Novanta del secolo scorso, a seguito della celebre sentenza della Corte di giustizia sul caso cosiddetto del “mais greco”²⁴.

²² Progetto di Trattato recante modifica dei Trattati che istituiscono le Comunità europee, per adottare una normativa comune sulla tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità, nonché sulla repressione delle infrazioni alle disposizioni dei Trattati, COM(76)418.

²³ Fu Valéry Giscard d'Estaing (ex Presidente della Repubblica francese) il primo a ventilare l'ipotesi di istituire un tale sistema. Sul punto: O. POLLICINO, *Allargamento dell'Europa a est e rapporto tra Corti costituzionali e Corti europee*, Milano, 2010, p. 165; G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale. Verso un sistema integrato di forme e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie*, Milano, 2007, p. 27; G. DI PAOLO, S. 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.*, 1, 2014, p. 361.

²⁴ Corte di giustizia, 21 settembre 1989, C-68/88, *Commissione v. Grecia*, in *Raccolta*, 1989, p. 2695. La pronuncia accertava la responsabilità della Repubblica ellenica per omissione di controllo, sanzione e versamento alla Comunità europea di quanto fraudolentemente sottratto al suo bilancio da parte di un'impresa greca per aver importato dalla Jugoslavia, senza applicazione di alcun prelievo, delle partite di

In tale pronuncia, a ben vedere, è possibile rintracciare le origini del processo che ha condotto all'istituzione della Procura europea, in quanto, per la prima volta, si riconobbe alle finanze euro-unitarie il rango di bene giuridico sovranazionale meritevole di protezione penale.²⁵

In particolare, i giudici di Lussemburgo affermarono che, sulla base del principio di leale collaborazione tra Stati membri e istituzioni comunitarie, suggellato dall'art. 5 del Trattato della Comunità europea (TCE), contro gli autori di ogni violazione del diritto comunitario – comprese le frodi ai danni del bilancio europeo – gli Stati membri avrebbero dovuto irrogare le stesse sanzioni applicabili per le corrispondenti trasgressioni al diritto nazionale (cosiddetto «criterio di assimilazione»²⁶). E ciò sarebbe dovuto avvenire anche in mancanza di una specifica norma comunitaria che rinviasse alle sanzioni previste a livello domestico.

Senza mettere in discussione uno dei capisaldi della giurisprudenza europea dell'epoca, secondo cui «in linea di principio la legislazione penale e le norme di procedura penale resta[va]no di competenza»²⁷ nazionale, la sentenza sul caso del mais greco stabiliva la sussistenza di un obbligo di tutela penale delle risorse finanziarie europee in capo agli

granoturco (poi esportate in Belgio spacciandole per prodotti di origine greca) così violando il diritto comunitario.

²⁵ «Il richiamo al concetto di meritevolezza della pena implica che ad identificare l'oggetto della tutela penale non sia sufficiente l'individuazione di determinati interessi, seppur consolidati e socialmente rilevanti, e pertanto recanti un generico bisogno di tutela [...], ma si esiga un'ulteriore selezione fondata su un "giudizio di valore" tra le diverse istanze di tutela espresse dal sistema» che dovrà così «limitare l'intervento penale alle forme di offesa più gravi»: così R. SICURELLA, *"Eppur si muove!": alla ricerca di un nuovo equilibrio nella dialettica tra legislatore comunitario e legislatore nazionale per la tutela degli interessi dell'Unione Europea*, in G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Per un rilancio del progetto europeo. Esigenze di tutela degli interessi comunitari e nuove strategie di integrazione penale*, Milano, 2008, p. 243. In particolare, come rimarcato in R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del pubblico ministero europeo*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di) *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, p. 390, le finanze europee rappresentano interessi di ogni singolo contribuente europeo e sono condizione di esistenza e di esercizio dei poteri delle istituzioni unitarie. Per questo motivo le stesse si configurano come bene giuridico sia a «dimensione interindividuale»²⁵ sia di natura «istituzionale», come affermato rispettivamente in N. PARISI, *La procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, in *I quaderni europei*, 48, 2013, p. 5, e in G. GRASSO, *Prefazione. Il Corpus Juris e il progetto di "Costituzione per l'Europa"*, in G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano, 2003, p. 3.

²⁶ C. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2010, 3, p. 1159.

²⁷ Corte di giustizia, 11 novembre 1981, C-203/80, *Casati*, in *Raccolta*, 1981, p. 2595, § 27. Si veda peraltro A. LUCIFORA, *I reati connessi all'immigrazione irregolare quale futuro ambito di competenza del pubblico ministero europeo*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., pp. 168 – 169.

Stati membri²⁸. Infatti, «pur conservando la scelta delle sanzioni», essi dovevano «segnatamente vegliare a che le violazioni del diritto comunitario» venissero trattate, «sotto il profilo sostanziale e procedurale, in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno simili per natura ed importanza». E, in ogni caso, la sanzione comminata a livello interno avrebbe dovuto avere «un carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva».²⁹

Il passo in avanti realizzato con la pronuncia in commento è evidente³⁰, sebbene non definitivo. I giudici europei non aprirono alla creazione di un'azione penale sovranazionale a difesa delle finanze europee. Al contrario, si orientarono verso una forma di tutela penale statale e “mediata”, realizzata con gli strumenti già apprestati dai singoli sistemi nazionali.³¹ Nel fare ciò, tuttavia, gli Stati contraenti avrebbero dovuto assimilare la protezione penale degli interessi finanziari europei a quella accordata ai fondi statali³², mettendo comunque a punto un sistema sanzionatorio caratterizzato in ogni caso da effettività e da carattere dissuasivo.

Le conclusioni a cui erano giunti i giudici europei non sortirono effetti, nell'immediato, sulla classe politica del tempo. Quest'ultima rimase fedele alla riserva di sovranità statale in campo penale e in sede di riforma dei Trattati nel 1992 non approdò a progressi significativi.³³

Infatti, il nuovo art. 209 A TCE riprendeva il principio di assimilazione della tutela delle risorse finanziarie UE a quella concessa ai corrispondenti interessi nazionali, ma non

²⁸ A riguardo, la pronuncia confligge con alcuni precedenti, secondo cui l'art. 5 TCE sarebbe stato fonte di una mera facoltà di intervento statale contro tutte le violazioni del diritto comunitario e non di un vero e proprio obbligo. Emblematica a riguardo è la sentenza della Corte di giustizia, 2 febbraio 1976, C 50/76, *Amsterdam Bulb c. Produktshap voor Siergewassen*, in *Raccolta*, 1977, p. 149.

²⁹ § 24.

³⁰ L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della procura europea*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., p. 69.

³¹ H. H. JESHECK, *Possibilità e limiti di un diritto penale per la protezione dell'Unione Europea*, in *Indice Penale*, 1998, pp. 229 ss.

³² Da questo punto di vista, la Corte si pone in linea con quanto affermato nella proposta della Commissione di cui alla nota n. 22. Infatti, nell'art. 14 di ognuno dei primi tre protocolli del progetto di modifica dei Trattati, si prevede che «in ciascuno Stato membro le disposizioni penali riguardanti le infrazioni che hanno per oggetto o come conseguenza l'illecita diminuzione delle entrate dello Stato o l'illecita riscossione di sovvenzioni, restituzioni o aiuti finanziari pubblici dello Stato, sono del pari applicabili agli atti o alle omissioni che hanno per oggetto o come conseguenza l'illecita diminuzione delle entrate che costituiscono le risorse proprie delle Comunità o l'illecita riscossione di sovvenzioni, restituzioni, aiuti finanziari pubblici o altri importi, finanziati anche indirettamente dal bilancio delle Comunità».

³³ L. PICOTTI, *op. cit.*, p. 69.

prevedeva che gli Stati membri dovessero intervenire penalmente contro le frodi ai danni del bilancio europeo né che le sanzioni applicabili a livello domestico fossero improntate agli standard minimi di tutela indicati dalla Corte. Al contrario, la norma disponeva che si sarebbero potute attivare solo forme di «cooperazione tra i servizi competenti delle rispettive amministrazioni» statali (§ 2), ossia gli strumenti del cosiddetto “primo pilastro”³⁴.

Tale scelta però non si rivelò proficua, in quanto l’azione amministrativa domestica di repressione delle “euro-frodi” non ricevette alcun impulso, dimostrandosi insufficiente e intempestiva.³⁵

3. *Le origini della Procura europea: il Corpus Juris e il Libro Verde.*

Una situazione tanto angusta come quella appena descritta indusse ad imboccare l’unica via ammessa dai Trattati all’epoca in vigore per consentire l’esercizio dell’azione penale a tutela delle risorse economiche sovranazionali: l’armonizzazione delle norme penali interne.

Attingendo agli strumenti del cosiddetto “terzo pilastro”, nel 1995, gli Stati membri siglarono la cosiddetta Convenzione PIF con cui i primi si impegnavano a criminalizzare le condotte lesive del bilancio europeo come lì genericamente individuate.

Con questo intervento, in sostanza, si tornava sul percorso tracciato dalla Corte di giustizia, in quanto non veniva attribuito il potere di intervenire penalmente all’Unione, lasciando a tal fine tutto nelle mani delle autorità nazionali.

Proprio per tale motivo, anche questo primo strumento si rivelò inadeguato. Il problema più rilevante risiedeva nell’inadeguatezza delle forme di cooperazione internazionale della giustizia penale ancora arroccata sull’uso delle rogatorie e dell’extradizione, spesso causa di dannosi ritardi o inutilizzabilità del materiale probatorio³⁶. Inoltre, si creò un

³⁴ Tra gli interventi di questo tipo si può citare il regolamento CE ed Euratom del Consiglio del 18 dicembre 1995, n. 2988/95, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee.

³⁵ M. M. PISANI, *La creazione dell’Ufficio del Procuratore europeo. Lo stato del negoziato in occasione di una conferenza internazionale a Roma*, in *Cass. pen.*, 2, 2015, p. 3309.

³⁶ Le falle di questa primitiva forma di cooperazione giudiziaria sono state denunciate da sette magistrati di Belgio, Italia, Francia, Spagna e Svizzera nel c.d. “Appello di Ginevra” del 1° ottobre 1996, in cui si invocava la necessaria creazione di uno «spazio giudiziario europeo». Per il testo, vedi *Dir. pen. proc.*, 1997, 7, pp. 874 ss, con commento di E. BRUTI LIBERATI. Sul punto, v. anche L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Arch. pen.*, 3, 2017, p. 5, e P. TONINI, *Il pubblico ministero*

inefficace sistema di tutela differenziata per natura e *quantum* sanzionatorio, tanto che in alcuni Stati membri molte delle condotte integranti reati lesivi del bilancio europeo non risultavano nemmeno punibili.³⁷

Tale scenario diede il necessario impulso a definire un progetto chiaro e realistico per la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione³⁸, conducendo a quello che oggi può essere considerato come il progenitore dell'attuale disciplina sulla Procura europea: il cosiddetto "*Corpus Juris*".³⁹

Esso è il risultato dell'attività di studio e di ricerca condotta da un gruppo di esperti a cui la Commissione europea affidò il progetto "spazio giuridico europeo", che aveva l'obiettivo di suggerire l'adozione di un primo nucleo di norme penali, sostanziali e processuali, comuni a tutti gli Stati membri al fine di dare vita ad un sistema unitario di tutela penale degli interessi finanziari UE.⁴⁰

L'elaborazione che nel 1997 conflui nel *Corpus Juris* consisteva di una relazione e di trentacinque articoli, divisi in due sezioni, secondo un modello di codice "doppio" o "unificato"⁴¹.

europeo nel *Corpus Iuris* sulla repressione delle frodi comunitarie, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1, 1999, p. 4.

³⁷ F. SPIEZIA, *Gli scenari di struttura per l'istituzione del procuratore europeo alla luce del Trattato di Lisbona. Le questioni in gioco*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., p. 541, nota. n. 8. Una ricerca voluta dalla Commissione europea nel 1995 ha dimostrato che in alcuni ordinamenti vi fossero norme poste a salvaguardia delle finanze nazionali del tutto inapplicabili a garanzia delle finanze europee; che in altri l'assimilazione al sistema di tutela penale nazionale era conseguito solo per via giurisprudenziale; che in altri ancora l'assimilazione non era in alcun modo possibile in alcune particolari aree (cfr. *Comparative analysis of the reports by the Member States on the measures taken at national level to combat waste and the diversion of Community resources: Summary paper*, European Commission, 13.11.1995, COM(95) 556) La relazione conclusiva della ricerca è stata pubblicata in M. DELMAS-MARTY, *Incompatibilités entre systèmes juridiques et mesures d'harmonisation; Rapport final du groupe d'experts chargé d'une étude comparative sur la protection des intérêts financiers de la Communauté*, in *Commission of European Communities, The legal Protection of the Financial Interest of the Community; Progress and prospects since the Brussel seminar of 1989*, Dublin, 1994, pp. 94 ss.).

³⁸ La Commissione, su proposta del Parlamento europeo, cominciò infatti a promuovere diversi studi a riguardo. A titolo esemplificativo si possono richiamare i seguenti documenti: *Comparative study on the protection of the Community's financial interests*, 3 volumes, 1992-1994; *Study on systems of administrative and criminal penalties in the Member States of the European Communities*, 2 volumes, 1994.

³⁹ La versione originale è pubblicata in lingua francese: M. DELMAS-MARTY, *Corpus Juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Parigi, 1997. Per la versione in lingua italiana v. R. SICURELLA (a cura di), *Verso uno spazio giudiziario europeo. Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Milano, 1997.

⁴⁰ P. TONINI, *op. cit.*, p. 5.

⁴¹ Essendo una codificazione che introduce norme comuni di diritto sostanziale e processuale. Sul punto, V. SCARABBA, *L'istituzione della Procura europea e la cooperazione rafforzata: nuove prospettive?* (in collaborazione con C. CHINNICI), in P. FERRUA, R. GAMBINI, M. SALVADORI (a cura di), *La nuova procura europea: indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2016, p. 31. Sulla scelta per la forma codicistica, v. R. SICURELLA, *Il Corpus Juris e la definizione di un sistema di tutela*

La prima sezione era dedicata alla disciplina sostanziale e delineava principi di diritto penale generale e norme incriminatrici relative a otto reati lesivi delle finanze europee (artt. 1-17). La seconda, invece, riuniva un insieme di disposizioni di natura processuale che per la prima volta istituivano e regolavano un organismo requirente sovranazionale denominato “pubblico ministero europeo” (artt. 18-34). Dunque, è in questo nucleo di regole che si rinviene quello che può essere considerato il primo vero prototipo di azione penale sovranazionale: una ardita novità «di sistema»⁴² indispensabile, che ha gettato le basi dell’attuale disciplina dell’*EPPO*.

Visto il suo carattere avanguardistico, il *Corpus Juris* ebbe un’eco notevole tanto in ambiente accademico quanto in campo politico.

In quest’ultimo ambito, le autorità nazionali consideravano questo progetto utopistico, in contrasto con i codici interni e le carte costituzionali, nonché lesivo della sovranità statale⁴³. Al contrario, le istituzioni UE, accolsero positivamente il risultato raggiunto, tanto che il Parlamento europeo (nello stesso anno) invitò la Commissione a promuovere un ulteriore studio in merito all’attuabilità del progetto, al suo impatto a livello domestico e alle ulteriori condizioni necessarie per la costituzione di un sistema di protezione delle finanze europee effettivo, dissuasivo e proporzionato.⁴⁴ Tale attività di ricerca (conosciuta come *Suivi du Corpus Juris*) si è basata su una sofisticata opera di comparazione tra gli

penale dei beni giuridici comunitari, in G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, cit., pp. 155 – 159.

⁴² G. TESAURO, *Una procura europea per l’Unione del futuro*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, D. RINOLDI, A. SANTINI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 724.

⁴³ «La materia penale è da sempre stata vista come l’ultimo baluardo della sovranità nazionale: assai spesso gli Stati membri si sentono in dovere di proteggerla strenuamente da qualsiasi influenza sovranazionale, comprese quelle eurounitarie»: così M. TEBALDI, *Competenza penale europea: prospettive dinamiche all’esito del periodo transitorio*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trimestrale*, 4, 2018, p. 98. Per una più approfondita disamina del tema si veda G. STEA, *La cooperazione per la neutralizzazione del crimine transnazionale tra sovranità, ne bis in idem e cittadinanza*, in *Arch. pen.*, 1, 2019. Ciò trova riscontro nel fatto che in occasione del vertice di Tampere (1999), momento nevralgico per lo sviluppo dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, i rappresentanti statali evitarono di affrontare la questione riguardante la creazione di un pubblico ministero europeo (cfr. V. BAZZOCCHI, *Introduzione*, in V. BAZZOCCHI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell’OLAF all’istituzione del Procuratore europeo*, 2014, p. 8, disponibile su www.fondazionebasso.it).

⁴⁴ Risoluzione del 12 giugno 1997 sulla creazione di uno spazio giuridico e giudiziario europeo per la protezione degli interessi finanziari dell’Unione europea contro la criminalità di dimensione internazionale. Sul punto, J. A. E. VERVAELE, *Foreword*, in M. DELMAS-MARTY, J. A. E. VERVAELE (a cura di), *The implementation of the Corpus Juris in the Member States. Penal provisions for the protection of the European Finances*, Antwerp; Groningen; Oxford, 2000, p. VII.

ordinamenti statali europei e ha ottenuto risultati considerevoli, tanto da condurre alla revisione del *Corpus Juris* nel 2000 (c.d. versione di Firenze).⁴⁵

Mentre il numero di frodi e di irregolarità ai danni delle finanze europee continuava ad aumentare a causa dell'inefficacia degli strumenti di contrasto fino ad allora messi in atto a livello statale⁴⁶, il *Corpus* aveva dato il via a un fertile dibattito dottrinale e una spinta alle politiche europee per l'elaborazione di meccanismi sovranazionali di intervento penale a salvaguardia del *budget* europeo. Infatti, nel dicembre del 2001, la Commissione lanciò una nuova iniziativa⁴⁷ mediante un tipico strumento di *soft law*: un Libro verde⁴⁸. Si avviò così una consultazione pubblica volta a sollecitare le autorità sovranazionali e interne ad introdurre nei Trattati, in occasione della riforma istituzionale programmata per l'ulteriore allargamento dell'UE, l'espressa previsione di un'azione penale europea nelle mani di un procuratore sovranazionale.⁴⁹

⁴⁵ G. DE ANGELIS, *The European Public Prosecutor's Office (EPPO). Past, Present, and Future*, in *Eucrim*, 2019, 4, p. 273; T. ALESCI, *op. cit.*, p. 4, nota 11; F. SPIEZIA, *op. cit.*, p. 541; J. A. E. VERVAELE, *op. cit.*, p. VII. Vedi anche M. DELMAS-MARTY, *Necessity, Legitimacy and Feasibility of the Corpus Juris*, in *The implementation of the Corpus Juris in the Member States. Penal provisions for the protection of the European Finances*, Antwerp; Groningen; Oxford, 2000 (trad. it. R. SICURELLA, *Necessità, legittimità e fattibilità del Corpus Juris*, in in G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, cit., pp. 208 – 211; B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano, 2002, p. 183.

⁴⁶ Essa superavano ormai l'ammontare di 400 milioni di euro, coinvolgendo in maniera crescente la criminalità organizzata e assumendo sempre più carattere transnazionale («Some 80% of known frauds would fall under this category»: così M. DELMAS-MARTY, *Necessity of the Corpus Juris*, in M. DELMAS-MARTY, J. A. E. VERVAELE (a cura di), *The implementation of the Corpus Juris in the Member States. Penal provisions for the protection of the European Finances*, Antwerp; Groningen; Oxford, 2000, p. 12). I dati sono riportati in Commissione europea, relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità - Lotta contro le frodi, 1999, COM (2000) 718. L'armonizzazione delle normative penali nazionali, in campo sostanziale e processuale, rimaneva estremamente scarsa, i tradizionali metodi di cooperazione giudiziaria e di polizia si profilavano ancora inadeguati e risultava particolarmente arduo far seguire azioni penali efficaci alle inchieste amministrative condotte dall'OLAF (Ufficio europeo per la lotta antifrode, istituito a partire dall'Unità di coordinamento della lotta antifrode (UCLAF) del Segretariato generale della Commissione europea, con decisione della Commissione europea, 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF). Sul punto, F. SPIEZIA, *op. cit.*, pp. 542 – 543.

⁴⁷ In sintonia con quanto programmato nel Piano di Azione 2001 – 2003 per la protezione degli interessi finanziari della Comunità europea (cfr. Comunicazione della Commissione, del 28 giugno 2000, sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità - Lotta contro la frode. Per un approccio strategico globale, COM(2000)358 definitivo).

⁴⁸ Libro Verde della Commissione europea, 11 dicembre 2001, sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea, COM(2001) 715 def.

⁴⁹ R. SICURELLA, *Setting up a European Criminal Policy for the Protection of the EU Financial Interests: Guidelines for a Coherent Definition of the Material Scope of the European Public Prosecutor's Office*, in K. LIGETI (a cura di), *Toward a Prosecutor for the European Union – Volume I. A comparative Analysis*, Oxford; Portland (OR), 2013, p. 879.

Tale iniziativa fu accolta con favore dalla dottrina europea⁵⁰, le cui osservazioni furono riportate in un apposito rapporto due anni più tardi⁵¹.

Il Libro verde faceva riferimento al progetto elaborato nel *Corpus Juris*, ma con alcune differenze, come l'abbandono del modello del codice "doppio". Infatti, la disciplina del p.m. europeo e della sua azione veniva presentata come «autonoma o comunque non necessariamente inscindibile»⁵² rispetto all'introduzione di norme incriminatrici e processuali comuni. Dunque, l'obiettivo era quello dell'armonizzazione delle disposizioni penali domestiche, piuttosto che l'unificazione normativa progettata con il *Corpus Juris*.⁵³ L'azione penale europea avrebbe dovuto essere esercitata sulla base dei diritti interni per come ravvicinati dalla legislazione euro-unitaria.⁵⁴

Il Libro Verde non ha introdotto un prototipo di azione penale e di organo inquirente europei completamente stravolti rispetto a quello presentato nel *Corpus Juris*. Tuttavia, alcuni tratti di questa rielaborazione mostrano una maggiore prudenza da parte della Commissione europea.

Se, da una parte, era vero che le risorse finanziarie risentivano di pregiudizi via via più gravi da contrastare con misure più vigorose, dall'altra parte, per dotare l'Unione del potere di esercizio dell'azione penale tramite un proprio organismo occorreva comunque fare i conti con due pilastri dell'ordinamento sovranazionale: il principio di proporzionalità e il principio di attribuzione. Un'evoluzione come quella in esame

⁵⁰ «La discussione per la prima volta assunse una dimensione continentale, suscitando un confronto tanto acceso quanto fecondo sulla funzione, sulla struttura e sulle finalità della nuova figura»: così S. 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, p. 2.

⁵¹ Rapporto sulle reazioni al Libro Verde relativo alla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e la creazione di un pubblico ministero europeo, COM(2003)128 def.

⁵² R. SICURELLA, *Il diritto penale applicabile dalla procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto nazionale "armonizzato"? le questioni in gioco*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di) *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., p. 15, ove si aggiunge: «una costruzione, quindi, fondata su due pilastri assolutamente diversi per «forma» e «natura»: sovranazionale, il pilastro istituzionale, e nazionale (anche se armonizzato), il pilastro normativo; e che per tale motivo pone seri dubbi di tenuta». Dubbi che vengono sottolineati anche in V. SCARABBA, *op. cit.*, p. 32.

⁵³ Contrariamente T. ALESCI, *op. cit.*, p. 4: «il documento stesso lasciava aperta la porta a tutte le soluzioni, senza chiarire se, per il funzionamento della Procura europea, il complesso di regole di diritto sostanziale, ad esso necessariamente strutturale, dovesse disporsi nel senso del rinvio al diritto interno degli Stati membri oppure rispondere alla creazione di un *corpus* giuridico comunitario autonomo».

⁵⁴ A. NIETO MARTIN, *Principio di legalità e European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di) *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., p. 307.

avrebbe implicato un allargamento delle competenze euro-unitarie in campo penale.⁵⁵ Tale risultato però avrebbe incontrato la netta opposizione degli Stati membri, in quanto a tal fine essi avrebbero dovuto rinunciare ad una porzione (seppur limitata) di sovranità di cui sono storicamente gelosi, com'è quella relativa all'azione penale⁵⁶. Quindi, si può ritenere che questi siano stati i motivi predominanti che hanno indotto l'esecutivo euro-unitario a "rimodulare al ribasso" i caratteri più audaci del *Corpus* all'interno del Libro Verde, ad esempio riprendendo il principio di armonizzazione delle legislazioni penali, rifiutando – con una certa ambiguità – la creazione di un vero e proprio codice europeo unitario.

4. *Un'espressa base giuridica per l'istituzione della Procura europea.*

L'avversione ad intaccare la sovranità statale fu anche uno degli ostacoli all'introduzione di un'espressa base giuridica relativa all'organismo requirente sovranazionale con il potere di esercitare l'azione penale contro i reati PIF.

⁵⁵ Per altro, proprio in quegli anni la Corte di Lussemburgo aveva dato l'*input* ad un movimento di estensione delle competenze penali dell'Unione in via indiretta, legittimando i giudici nazionali a disapplicare il diritto penale interno in caso di contrasto con quello europeo. Questo anche in casi in cui, così facendo, si sarebbe aggravata la sua responsabilità individuale: si pensi, a riguardo, al caso Melloni o al caso Taricco. Sul punto v. D. VOZZA, *Separazione dei poteri e diritti fondamentali in prospettiva europea*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trimestrale*, 4, 2018, pp. 36 ss; F. MAZZACUVA, *La Consulta quale arbitro dei controllimiti. Luci ed ombre della giurisprudenza costituzionale sul confronto tra fonti europee e principi nazionali*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trimestrale*, 4, 2018, pp. 15 ss.

⁵⁶ A riguardo, è interessante notare che, per il Tribunale Federale Tedesco, l'Unione europea non possa essere considerata come un vero e proprio ordinamento giuridico parificabile a quello statale, bensì essa consista in una mera «associazione di Stati sovrani» (*Staatenverbund*). Dunque, «gli Stati non hanno ceduto quote di sovranità, ma hanno attribuito (appunto) ad un ente sovranazionale (associativo) la funzione di normare, attraverso *iter* decisionali cooperativi, in settori ritenuti di interesse comune e transnazionale, come si evince dai principi di sussidiarietà e proporzionalità che regolano l'intervento comunitario. Per la conservata sovranità di ciascuno Stato membro [...] depongono anche i meccanismi di protezione delle competenze degli Stati membri, contenuti nel Trattato, consistenti nelle regole - ribadite in via generale e precisate dal Trattato - per l'esercizio dei poteri dell'Unione»: così G. STEA, *op. cit.*, p. 7.

La prima iniziativa in tal senso si ebbe durante la revisione dei Trattati di Nizza nel 2000⁵⁷. Tuttavia, quest'ultima «era probabilmente ancora troppo in anticipo sui tempi, risentendo senz'altro del forte clima intergovernativo che aveva caratterizzato»⁵⁸ quei negoziati.

Il progetto non fu abbandonato e, durante i lavori della “Convenzione europea sul futuro dell'Europa”, tra il 2002 e il 2003, la Commissione avanzò una nuova proposta in tal senso. Questa volta l'iniziativa aveva alle spalle un'elaborazione più matura e ben radicata nei progetti istituzionali comunitari e nel confronto accademico continentale. Pertanto, a differenza di quanto accaduto nel 2000, l'iniziativa ebbe seguito e si inserì un'apposita base legale nella Costituzione europea sottoscritta a Roma il 29 ottobre 2004⁵⁹. Sfortunatamente, però, il testo non entrò mai in vigore a causa dei negativi esiti referendari avvenuti in Francia ed in Olanda.

Sebbene il progetto non fosse andato in porto, la Costituente di Bruxelles aveva dato un segnale forte. Si era ormai messo in chiaro come il diritto penale potesse essere un ambito in cui l'Unione avrebbe potuto esercitare la propria competenza nel prossimo futuro⁶⁰. Pertanto, in occasione della revisione dei Trattati tenutasi a Lisbona nel 2007 si propose nuovamente di introdurre una base giuridica per l'istituzione di una procura

⁵⁷ Comunicazione della Commissione, del 29 settembre 2000, *Contributo complementare della Commissione alla Conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali – La tutela penale degli interessi finanziari comunitari: un procuratore europeo*, COM(2000) 608 def. Suo antecedente può essere rintracciato nel Parere della Commissione, del 26 gennaio 2000, sulla riforma istituzionale al servizio dell'allargamento, COM(2000) 34 def., al cui punto 5.b. si afferma l'obiettivo «di completare le disposizioni in vigore in materia di tutela degli interessi finanziari della Comunità stabilendo una base giuridica che istituisca un procuratore europeo e consenta l'adozione di norme in materia di azioni giudiziarie penali contro le frodi transnazionali».

⁵⁸ L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, cit., p. 3.

⁵⁹ «Articolo III-274. 1. Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, una legge europea del Consiglio può istituire una Procura europea a partire da Eurojust. Il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo. 2. La Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dalla legge europea prevista nel paragrafo 1, e i loro complici. Essa esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri. 3. La legge europea di cui al paragrafo 1 stabilisce lo statuto della Procura europea, le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni. 4. Il Consiglio europeo può adottare, contemporaneamente o successivamente, una decisione europea che modifica il paragrafo 1 allo scopo di estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale, e che modifica di conseguenza il paragrafo 2 per quanto riguarda gli autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e i loro complici. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione.»

⁶⁰ Seppur in via concorrente con quella degli Stati membri (cfr. A. BERNARDI, *Europeizzazione del diritto penale e progetto di costituzione europea*, in *Dir. pen. e processo*, 1, 2004, p. 5).

sovrana nazionale, che quindi venne definitivamente cristallizzata nell'art. 86 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁶¹.

Nel primo paragrafo viene delineato la particolare procedura legislativa attraverso cui pervenire all'istituzione della Procura europea⁶².

Riprendendo la formula di cui all'art. III-274 del Trattato costituzionale,⁶³ si stabilisce che per combattere i reati PIF, il Consiglio può istituire una Procura europea «a partire da *Eurojust*», deliberando all'unanimità, mediante regolamenti, secondo una procedura legislativa speciale che richiede la previa approvazione del Parlamento europeo⁶⁴.

Qualora non venga raggiunto l'accordo unanime, «un gruppo di almeno nove Stati membri» può richiedere che il «progetto di regolamento» formalizzato fino a quel momento sia trasmesso al Consiglio europeo. Quest'ultimo dovrà a sua volta assumere una precisa determinazione entro il termine di quattro mesi, durante i quali i negoziati in seno al Consiglio rimangono sospesi.

⁶¹ La norma è ricompresa tra le disposizioni della Parte III, Titolo V, capo IV, TFUE, relative allo “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia” e, in particolare, alla competenza concorrente dell'Unione nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale (artt. 2, § 2, e 4, § 2, lett. j, TFUE).

⁶² Si delinea così un *iter* legislativo molto simile a quello che l'art. 218 TFUE prevede per l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), inducendo taluni a considerare l'istituzione dell'*EPPO* come uno «snodo costituente esattamente come l'adesione dell'Unione» alla CEDU (L. DE MATTEIS, *Ripartizione delle competenze, controllo giurisdizionale, relazioni con altri organi e con le autorità nazionali: elementi di discussione per il futuro negoziato sulla proposta di regolamento istitutivo del Procuratore europeo*, in V. BAZZOCCHI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'OLAF all'istituzione del Procuratore europeo*, 2014, p. 8, disponibile su www.fondazionebasso.it, p. 124).

⁶³ S. ALLEGREZZA, *op. cit.*, p. 2; G. DE AMICIS, *La cooperazione verticale*, in R. E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, cit., p. 264. Si è così messo da parte il modello di base giuridica ideato dalla Commissione di Nizza nel 2000. Come rimarcato in F. SPIEZIA, *op. cit.*, p. 542, in quest'ultimo caso la norma (l'art. 280-bis) era già direttamente istitutiva dell'organismo, lasciando agli strumenti del diritto derivato la mera regolamentazione dei suoi profili organizzativi e funzionali. Tale carattere ha indotto alcuni a parlare di «debolezza genetica» dell'art. 86 TFUE (LUCIFORA, *op. cit.*, p. 169).

⁶⁴ Da più parti è stato denunciato il deficit di democraticità della procedura di approvazione delineata nell'art. 86 TFUE. Si veda G. GRASSO, *La Costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, in G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Le lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007, p. 696; C. SOTIS, *Il trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 3, 2010, p. 344; A. NIETO MARTIN, *op. cit.*, p. 319. Interessante notare come in A. PISAPIA, *La risoluzione del Parlamento europeo sulla Procura Europea ed Eurojust. Quando il Parlamento Europeo non è colegislatore*, in *Cass. pen.*, 1, 2017, p. 835 si rimarchi che tale inconveniente potrebbe passare in secondo piano se si considera che i Protocolli del Trattato n. 1 (sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'UE) e n. 2 (sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità) stabiliscono la necessaria consultazione dei parlamenti nazionali da parte del Consiglio nell'espletamento delle procedure legislative previste dai Trattati, con conseguente attenuazione del difetto democratico. Tuttavia, l'osservazione non convince e induce a ritenere questo profilo un ulteriore strumento a favore degli Stati per assicurarsi l'ultima parola sulla possibilità di dotare o meno l'UE di una propria procura e di come disciplinarla.

Se si raggiunge un accordo tra gli Stati membri aderenti alla cooperazione rafforzata (c.d. Stati «in»⁶⁵) all'interno del Consiglio europeo, quest'ultimo dovrà inviare al Consiglio la bozza di regolamento approvata per la sua adozione. In caso contrario, quegli Stati potranno decidere se rinunciare al progetto o perseverare nella ricerca di un'intesa, attraverso una cooperazione rafforzata ordinaria.⁶⁶

La seconda parte dell'art. 86 TFUE è sicuramente più interessante, in quanto dedicata, da un lato, al contenuto minimo del regolamento istitutivo (§ 3), dall'altro, alla definizione di due principi fondamentali, rispettivamente, sull'esercizio dell'azione penale sovranazionale e sulla competenza materiale dell'organo requirente europeo.

In merito al primo profilo, il paragrafo 3 attribuisce all'atto istitutivo il compito di disciplinare lo statuto della Procura europea, le regole in materia di ammissibilità delle prove e quelle relative al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni, nonché «le condizioni di esercizio delle sue funzioni» e «le regole procedurali applicabili alle sue attività».

Sebbene alcuni abbiano evidenziato il carattere non vincolante delle indicazioni riportate nella disposizione in commento⁶⁷, merita comunque sottolineare che il fatto di assegnare al regolamento istitutivo la definizione di questi ultimi due aspetti implicherà che sarà esso a definire la natura e i caratteri dell'azione penale europea, quale attività fondamentale dell'organismo.

Se si passa invece a considerare i due principi fondamentali sanciti dalla base giuridica, viene prima di tutto in rilievo il paragrafo 2, il quale dispone che la Procura europea «esercita l'azione penale» dinanzi agli organi giurisdizionali degli Stati membri. La norma ha una portata innovativa e dogmatica senza precedenti, in quanto, con essa, per la prima volta, l'azione penale diviene una prerogativa sovranazionale, assegnata

⁶⁵ Così M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in [www.dirittopenalecontemporaneo](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), 3, 2016, p. 99.

⁶⁶ A questo punto gli Stati «in» dovranno assumere una decisione unanime (art. 330 TFUE), sempre che non si disponga – per *consensus* – di procedere a maggioranza qualificata ovvero mediante procedura legislativa ordinaria (ex art. 333 TFUE). Sul punto, v. L. SALAZAR, *Il negoziato sulla procura europea nell'agenda della presidenza italiana dell'Unione Europea 2014*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di) *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., p. 696.

⁶⁷ Il § 3 della norma «non contiene indicazioni precise e vincolanti, ma attribuisce alla normativa regolamentare il compito di definire le regole procedurali applicabili alle attività svolte dall'organo inquirente europeo e all'ammissibilità delle prove da esso raccolte nel corso della fase investigativa»: così F. 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.*, 4, 2015, p. 4213.

direttamente ad un organismo europeo. Da questo momento in poi l'Unione europea può finalmente godere del potere (tradizionalmente statale) a cui ambiva da più di un decennio per poter realizzare un sistema di tutela penale a salvaguardia delle proprie risorse finanziarie.

Grazie all'art. 86 TFUE nasce un'azione penale sovranazionale, ma con essa non viene ad esistenza una giurisdizione europea dinanzi alla quale l'accusatore europeo potrà esercitarla oppure chiedere l'archiviazione del caso.

Il paragrafo 2 è chiaro nello stabilire che la Procura europea è titolare dell'intervento penale sovranazionale, ma resta comunque fermo che quest'ultimo dovrà essere realizzato presso le corti interne. Si cristallizza così uno dei principi creati per la prima volta con il *Corpus Juris*, ossia la scissione tra azione penale europea e giurisdizione nazionale⁶⁸. Come già detto, esso avrà un impatto enorme sulla disciplina del p.m. europeo e, più in generale, sul sistema di tutela multilivello delle finanze UE. Infatti, esso consentirà di dare vita ad un nuovo procedimento penale, in cui ad una fase investigativa prevalentemente sovranazionale (per la natura del soggetto che la domina e delle norme che la disciplinano), seguirà una fase processuale nazionale. Essa si svolgerà presso le corti interne in base alla *lex fori* e alle norme eventualmente introdotte dal regolamento istitutivo.

Per quanto riguarda il campo d'azione della Procura europea, il paragrafo 2 la circoscrive ai soli reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, così da riprendere lo schema dell'organismo requirente a competenza settoriale architettato dal *Corpus Juris*⁶⁹. Tuttavia, a differenza di quest'ultimo, nella base legale risulta completamente

⁶⁸ In tal modo, il principio ha assunto valore "costituzionale", così vincolando sul punto le scelte delle istituzioni UE nell'adozione del regolamento istitutivo, come sottolineato in R. E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo e indagini "nazionalizzate"*, in *Cass. pen.*, 4, 2013, p. 4739. Inoltre, così statuendo, la norma sembrerebbe permettere di derivare, in via interpretativa, una particolare soluzione per quanto riguarda la struttura del futuro EPPO: infatti, coerente con il fatto di esercitare l'azione penale di fronte ai giudici nazionali sembra la scelta di dotare la Procura UE di una struttura decentrata, con un organo centrale a Bruxelles e tanti P.M. delegati presso ogni Stato membro.

⁶⁹ Per riprendere V. PATANÈ, *Procura Europea, attività d'indagine ed esercizio dell'azione penale: quali poteri, quali controlli*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di) *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., p. 405, in cui si rimarca che restringere il mandato EPPO ai soli reati di frode ai danni UE dà vita ad un «processo settoriale di armonizzazione in materia penale».

assente la definizione di tali fattispecie criminose⁷⁰. Inoltre, l'indicazione dello strumento normativo sovranazionale chiamato a definirle risulta «laconica»⁷¹ e ambigua.

Su quest'ultimo punto, però, il legislatore sovranazionale ha assunto una posizione coerente con l'atteggiamento avuto in precedenza e, al fine di delineare la legittimazione investigativa della Procura europea, si è seguita la rotta tracciata dalla Convenzione PIF, ossia quella dell'armonizzazione delle legislazioni penali nazionali⁷². Pertanto, a tal fine è stata adottata la cosiddetta “Direttiva PIF”, la quale definisce le fattispecie criminose che ricadono nel mandato dell'EPPO e individua alcune norme di parte generale ad esse applicabili. In tal modo, il legislatore euro-unitario (coscientemente o meno) ha aggirato l'ostacolo dell'art. 86, § 2, e ha impostato la disciplina sostanziale a cui la Procura europea dovrà riferirsi in maniera completamente autonoma rispetto al suo atto istitutivo.

Infine, va rimarcato che la delimitazione delle condotte in relazione alle quali può essere esercitata l'azione penale europea non risulta immutabile. Infatti, l'ultimo

⁷⁰ L'assenza di tale definizione nell'art. 86 pare giustificata dal suo carattere «sostanzialmente costituzionale» (R. SICURELLA, *Il diritto penale applicabile dalla procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto nazionale “armonizzato”?* le questioni in gioco, cit., p. 11). Anzi, nella vaghezza del testo, la dottrina si è spinta al punto da individuare due definizioni possibili: una restrittiva (coerente con il *Corpus Juris*) ed una estensiva. Secondo la prima, «reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione» possono essere solo le condotte che producono un danno effettivo o (al massimo) potenziale alle risorse finanziarie comunitarie (v. anche M. DELMAS-MARTY, *Necessity, Legitimacy and Feasibility of the Corpus Juris*, cit., pp. 285 ss). Al contrario, in base alla seconda nozione, sono reati PIF sia le condotte indicate dai sostenitori della tesi restrittiva sia quelle che si connettono o risultano in qualche modo funzionali alla commissione di illeciti direttamente lesivi delle finanze europee (N. PARISI, *op. cit.*, p. 9).

⁷¹ F. RUGGIERI, *Ufficio del rappresentante dell'accusa europeo e ordinamento italiano. Impressioni a caldo*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di) *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., p. 583. L'inconveniente sorge dall'ambiguità testuale dell'art. 86, § 2, TFUE nella parte in cui stabilisce che la Procura europea sarà competente per i reati lesivi delle finanze UE «quali definiti dal regolamento previsto nel paragrafo 1», ossia il regolamento istitutivo EPPO. Secondo alcuni, interpretando in senso letterale la norma, si deve concludere che sia l'atto istitutivo della Procura la fonte normativa contenente le norme incriminatrici dei reati di sua competenza (L. PICOTTI, *op. cit.*, p. 103; M. FIDELBO, *op. cit.*, p. 94, e N. PARISI, *op. cit.*, p. 11). Altri invece rigettano questa tesi e, partendo da un confronto tra le varie versioni linguistiche dei Trattati, concludono che la norma, nell'usare il participio passato «definiti», si riferisca agli «interessi finanziari dell'Unione» piuttosto che ai reati (cfr. G. GRASSO, R. SICURELLA, F. GIUFFRIDA, *EPPO Material Competence: Analysis of the PIF Directive and Regulation*, in K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office at launch. Adapting National Systems, transforming EU Criminal Law*, cit., p. 29).

⁷² E – si aggiunga – sicuramente con il maggiore supporto degli Stati membri, visto che indubbiamente i regolamenti, con la loro obbligatorietà integrale ex art. 288, § 1, TFUE, «si rivelano strumenti ad impatto particolarmente invasivo e, per questo, non visti di buon occhio dagli Stati membri» soprattutto nella delicata materia del processo e del diritto penale: così R. E. KOSTORIS, *Diritto europeo e giustizia penale*, in R. E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, cit., p. 24. A favore di questa linea, G. M. VAGLIASINDI, *Istituzione di una procura europea e diritto penale sostanziale: l'eventuale estensione della competenza materiale della futura procura alla criminalità ambientale*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di) *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., p. 193.

paragrafo della base legale attribuisce a Consiglio e Parlamento europeo il potere di ampliare la competenza dell'accusatore europeo «alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale»⁷³. In tal modo si viene ad individuare, da un lato, una competenza “principale” od «obbligatoria»⁷⁴ della Procura europea, nel cui perimetro rientrano i soli reati PIF; dall'altro, una competenza “speciale” o “eventuale”, estesa potenzialmente a tutti i *cross-border crimes*.⁷⁵

5. Il “dopo Lisbona” e l'adozione del regolamento UE 2017/1939.

All'indomani dell'entrata in vigore dei Trattati di Lisbona nel 2009, il progetto di istituzione di una Procura dell'Unione europea sembrava ad un passo dalla realizzazione. La palla passava quindi nelle mani della Commissione che, ai sensi dell'art. 86, § 1, TFUE è l'istituzione legittimata ad avanzare una specifica proposta per dare inizio al procedimento legislativo in questione.

L'esecutivo europeo decise di procedere similmente a quanto fatto in precedenza, attendendo i risultati del rinverdito dibattito accademico⁷⁶. Infatti, a tal fine, già nel 2010,

⁷³ Il testo della norma stabilisce chiaramente che l'estensione del mandato dell'*EPPO* può aversi solo con la modifica dei Trattati circoscritta ai suoi paragrafi 1 e 2. Si impone, quindi, una condizione restrittiva, soprattutto se si considera l'*iter* da seguire per arrivare alla riforma della base giuridica. La decisione dovrà infatti essere deliberata dal Consiglio europeo «all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione». A riguardo, ci si allora è chiesti se, in occasione di tale modifica dell'art. 86 TFUE, sia indispensabile l'unanimità di tutti gli Stati dell'Unione o solo di quelli che abbiamo istituito l'*EPPO* in cooperazione rafforzata. La tesi al momento dominante propende per la prima opzione, fondata sull'interpretazione strettamente letterale della disposizione. Il motivo è condivisibile: lo scopo che deve raggiungersi con un tale *iter* non è solo quello di estendere il campo d'azione *EPPO*, ma anche e soprattutto quello di modificare (seppur limitatamente) i Trattati. Questo non può che formare oggetto dell'interesse di tutti gli Stati dell'Unione e non solo di quelli intenzionati ad istituire l'*EPPO* tramite cooperazione rafforzata, a maggior ragione se si considera che gli Stati non aderenti potrebbero, successivamente, divenirne parte. Sul punto, coerentemente G. GRASSO, R. SICURELLA, F. GIUFFRIDA, *EPPO material competence: Analysis of the PIF Directive and Regulation*, cit., p. 31; M. W. ZWIERS, *The European Public Prosecutor's Office. Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*, Cambridge; Antwerp; Portland, 2011, pp. 391 – 393. *Contra*: S. ALLEGREZZA, *op. cit.*, p. 2.

⁷⁴ A. BALSAMO, *Le regole di procedura della procura europea tra disciplina delle indagini e formazione della prova*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di) *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., p. 420.

⁷⁵ Giusta, dunque, l'osservazione di chi vede nella Procura europea non solo un'autorità specializzata in un unico settore del diritto penale sovranazionale, ma anche e soprattutto un organo che si predispone funzionalmente ad acquisire una competenza investigativa generale: così G. GRASSO, R. SICURELLA, F. GIUFFRIDA, *EPPO material competence: Analysis of the PIF Directive and Regulation*, cit., p. 26, in cui si parla espressamente di un'autorità «*functionally prepared for having a general investigating competence*». Similmente, L. PICOTTI, *op. cit.*, p. 98.

⁷⁶ Questo però non ha impedito all'esecutivo europeo di esprimere quasi subito la sua volontà di creare un organo competente ad esercitare l'azione penale contro i reati PIF. Si veda Commissione europea,

esso cofinanziò un imponente progetto di ricerca⁷⁷ che ambiva ad elaborare un primo modello di disciplina attraverso un attento lavoro di comparazione dei sistemi processuali penali di tutti gli Stati membri UE (le cosiddette “*Model Rules*”).

Una volta concluso tale lavoro, il 17 luglio 2013 la Commissione avanzò la sua storica proposta con cui dava avvio ai negoziati per l’istituzione della Procura europea⁷⁸ (nel solco di un più ampio progetto legislativo che comprendeva anche la riforma di Eurojust⁷⁹).

La proposta si componeva di dieci capi e apprestava uno schema istituzionale e funzionale del futuro *EPPO* decisamente più strutturato rispetto a quello contenuto nel *Corpus Juris* e nel Libro verde. Da questi ultimi, però, si riprendevano alcuni elementi oramai costanti nell’elaborazione del progetto di Procura europea, trasfusi a loro volta nelle *Model Rules*. Si pensi alla regolamentazione dell’organigramma interno dell’organismo o degli elementi di prova, in cui si rivedono alcune tracce del *Corpus*

Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative. Una politica integrata per salvaguardare il denaro dei contribuenti*, COM(2011) 293 def. Al punto 1 si afferma la necessità di sollecitare «tutte le misure necessarie per istituire una Procura europea» per garantire la realizzazione dell’obiettivo, definito «prioritario», di tutela degli interessi finanziari europei. Questo soprattutto considerando che, nel 2010, gli effetti delle irregolarità finanziarie rilevate dai sistemi di controllo nel settore della spesa delle risorse UE ammontava a ben «1,8 miliardi di EUR (1.27% dei fondi stanziati)», registrando così un aumento rispetto all’anno precedente (cfr. F. SPIEZIA, *op. cit.*, p. 547).

⁷⁷ *Draft EU model rules of criminal procedure*, Faculty of Law, Economics and Finance, Université du Luxembourg, 2012. Contenuti e risultati dello studio sono inoltre consultabili, in *open access*, sul sito: <http://www.eppo-project.eu>. Testo in lingua italiana ed inglese anche in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di) *Le sfide dell’attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., pp. 770 ss.

⁷⁸ Commissione europea, Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, COM(2013) 534 final.

⁷⁹ Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l’Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione giudiziaria in materia penale (Eurojust), del 17 luglio 2013, COM(2013) 535 final. In F. RUGGIERI, *op. cit.*, p. 587, si indicano i provvedimenti resi pubblici dalla Commissione attinenti all’ampio progetto di riforma in cui risultava centrale l’istituzione della Procura europea. Tra questi spiccano i seguenti: la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, *Tutelare meglio gli interessi finanziari dell’Unione: una Procura europea e un nuovo Eurojust*, COM(2013) 532, che dà una sintetica panoramica di tutti gli aspetti relativi alle due proposte riguardo a, rispettivamente, futuro EPPO e nuova disciplina dell’Eurojust ed il Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *sintesi della valutazione d’impatto che accompagna il documento di proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea* {COM(2013) 534} {SWD(2013) 274}, SWD(2013) 275 final., che delinea nel dettaglio le diverse opzioni (soprattutto in termini finanziari e politici) valutate dalla Commissione per l’avanzamento della proposta di cui alla nota 214.

Juris. Inoltre, si accolse l'idea dell'ampliamento della competenza del PM europeo ai cosiddetti "casi misti"⁸⁰ come proposto nel Libro verde.

In sostanza, l'esecutivo euro-unitario ha cercato di realizzare una prima "bozza di lavoro" che potesse recepire i principi cardine dell'evoluzione del progetto di Procura europea per coniugarli con le soluzioni proposte dal dibattito accademico contemporaneo, con alcune delle posizioni assunte da tempo dalla stessa Commissione e con quelle degli Stati membri. Si è dunque seguito un «approccio *soft*»⁸¹, che ha condotto ad un testo coerente con le precedenti elaborazioni, ma ben lontano dal rappresentare un audace punto di partenza sul quale far intervenire gli Stati, eventualmente "al ribasso", con i successivi negoziati.⁸²

In linea con quanto stabilito dalla base legale, la proposta della Commissione venne sottoposta al Consiglio aprendo così le negoziazioni tra i rappresentanti degli Stati membri.

Questa fase fu particolarmente ardua, tanto che, dopo quattro anni di discussioni, non si raggiunse la necessaria unanimità⁸³. Ciò spinse diciassette Stati membri ad attivare la speciale procedura di cooperazione rafforzata semplificata di cui all'art. 86, § 1, TFUE.

⁸⁰ Situazioni in cui all'ipotesi di reato PIF si collegano anche ipotesi criminose di rilievo meramente nazionale. Sul punto v. V. PATANÈ, *op. cit.*, p. 407.

⁸¹ R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del pubblico ministero europeo*, cit., p. 397. A riguardo, in F. RUGGIERI, *op. cit.*, p. 593, si sottolinea che il «quadro che ne esce [dalla proposta] è estremamente "leggero", volto a riservare al nuovo organismo centrale solo i poteri essenziali, e a lasciare, viceversa, agli Stati aderenti un amplissimo margine di manovra».

⁸² La stessa «proposta esibisce una soluzione improntata al ribasso, alquanto deludente rispetto alle aspettative»: così R. E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo e indagini "nazionalizzate"*, cit., p. 4739. Contrariamente S. ALLEGREZZA, *op. cit.*, p. 5, in cui viene chiarito come la proposta in realtà non manchi di audacia almeno (e soltanto) nella parte in cui disciplina l'ordinamento della Procura. Solo le regole d'azione sembrano davvero frutto di eccessiva prudenza.

⁸³ Prima che gli Stati si riunissero, il Consiglio ha dovuto sottoporre la proposta alla previa approvazione dei parlamenti nazionali in base ai Protocolli dei Trattati n. 1 (sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'UE) e n. 2 (relativo all'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità). Essi non accolsero positivamente il testo ed attivarono, per la prima volta nella storia dell'Unione, il meccanismo di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà che impone alla Commissione di procedere ad un riesame delle proprie proposte legislative previsto all'art. 7, § 2, del protocollo n. 2 (c.d. «*Early Warning System*» o procedura di «*Yellow Card*»). Successivamente, intrapresi i negoziati nel 2014, si stabilì che in ogni semestre di presidenza dovevano raggiungersi singoli accordi (non vincolanti) su separati gruppi di norme della proposta e, dunque, su diversi aspetti della disciplina del futuro p.m. europeo («approccio generale parziale», come definito in L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, cit., 14). Ciononostante, non si raggiunse l'accordo e il 7 febbraio 2017 il Consiglio dovette dichiarare formalmente l'assenza di unanimità.

Tuttavia, trascorsi tre anni⁸³ di intensi negoziati, si raggiunse l'*impasse* a seguito del rifiuto della Svezia di aderire all'adozione del regolamento e dei tentennamenti di altre rappresentanze (tra cui la nostra).

Da questo momento in poi si avvicendarono diverse situazioni: alcuni stati si defilarono dall'iniziativa, altri se ne aggiunsero, si ebbe l'invio della necessaria informativa da parte degli Stati aderenti a Parlamento europeo, Consiglio e Commissione e, infine, si tenne una riunione tecnica a Roma per siglare un'intesa utile ad eliminare le ultime divergenze sulla bozza di regolamento. Proprio grazie a quest'ultima iniziativa, l'8 giugno 2017 si raggiunse l'orientamento generale sul testo che poté passare al vaglio del Parlamento europeo⁸⁴.

Quest'ultimo concesse la sua approvazione il 5 ottobre 2017, così da consentire la finale adozione del regolamento istitutivo n. 1939 da parte del Consiglio dei ministri della giustizia riunitisi a Lussemburgo il successivo 12 ottobre.

Una volta adottato, il testo non era ancora esecutivo. A tal fine era necessario che la Commissione adottasse un'apposita decisione dopo la compiuta formazione dell'ufficio dell'*EPPO* e, in ogni caso, non prima di «tre anni dall'entrata in vigore» del regolamento (art. 120, § 2, reg. *EPPO*). Dunque, dopo la nomina dei vari membri dell'organismo, la costituzione dei suoi organi e l'adozione del proprio regolamento interno⁸⁵, la Commissione ha assunto la propria determinazione il 26 maggio 2021, stabilendo al successivo 1° giugno la data di inizio dell'operatività dello *European Public Prosecutor's Office (EPPO)*⁸⁶.

6. *La disciplina della Procura europea: lineamenti essenziali.*⁸⁷

⁸⁴ Da quel momento la situazione è rimasta inalterata. Al momento in cui si scrive risulta che gli Stati membri parte della cooperazione rafforzata istitutiva dell'*EPPO* siano ben ventidue, rimanendo fuori Polonia, Ungheria e Svezia, oltre a Danimarca ed Irlanda, che in ogni caso vantano uno *status* speciale per quanto riguarda lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

⁸⁵ Regolamento interno della Procura europea adottato con decisione 3/2020 del collegio della Procura europea (*EPPO*), del 12 ottobre 2020, e modificato e integrato dalla decisione 85/2021 del collegio della Procura europea, dell'11 agosto 2021, e dalla decisione 26/2022 del collegio della Procura europea, del 29 giugno 2022 (2023/C 181/01), in GUUE, C 181/1, 23.5.2023 (di seguito "reg. interno").

⁸⁶ Decisione di esecuzione (UE) 2021/856 della Commissione, del 26 maggio 2021, che stabilisce la data alla quale la Procura europea assume i suoi compiti di indagine e azione penale, in GUUE, L 188, 28.5.2021, p. 10

⁸⁷ Il paragrafo descrive solo i tratti salienti della disciplina prevista dal regolamento 2017/1939 per la struttura, la competenza e le indagini dell'*EPPO*, senza alcuna pretesa di esaustività. Ciò è funzionale alla trattazione dei capitoli successivi.

L'atto istitutivo si compone di centoventi articoli, suddivisi in undici capi⁸⁸, preceduti da una lunga serie di premesse che assumono notevole rilievo ai fini dell'interpretazione del regolamento medesimo.

In base al regolamento, la Procura europea «opera come un ufficio unico con struttura decentrata» (art. 8 reg. *EPPO*) organizzata secondo uno schema «a due livelli»⁸⁹: uno centrale ed uno periferico. Il primo livello è composto dall'ufficio centrale dell'EPPO che ha sede a Lussemburgo ed è formato dal procuratore capo europeo, i suoi due sostituti, il collegio, le camere permanenti, i procuratori europei e tutto il personale amministrativo. Il secondo livello, invece, è costituito dai soli procuratori europei delegati (o PED), in servizio presso i singoli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata in esame.

Tali partizioni interne seguono due paradigmi organizzativi differenti (c.d. struttura «ibrida»⁹⁰). In particolare, il vertice lussemburghese è organizzato secondo un modello centralizzato e collegiale⁹¹, mentre per il livello periferico si è seguito un modello decentrato e monocratico.⁹²

⁸⁸ Il capo I (artt. 1 e 2) relativo all'oggetto della normativa e alle definizioni; il capo II (artt. 3 – 7) su istituzione, compiti e principi di base della Procura; il capo III (artt. 8 - 21) sulla struttura ordinamentale dell'organo; il capo IV (artt. 22 – 25) relativo alla competenza e al suo esercizio; il capo V (artt. 26 – 40) su indagini, misure investigative ed azione penale; il capo VI (artt. 41 e 42) sulle garanzie procedurali ed il capo VII (artt. 43 – 46) sul trattamento delle informazioni; il capo VIII (artt. 47 – 89) sulla protezione dei dati personali; il capo IX (artt. 90 – 98) relativo alle disposizioni finanziarie e al personale; il capo X (artt. 99 – 105) sulle relazioni tra *EPPO* e *partners*; il capo XI (artt. 106 – 120) sulle disposizioni generali.

⁸⁹ A. MET-DOMESTICI, *The Hybrid Architecture of the EPPO. From the Commission's Proposal to the Final Act*, in *Eu crim*, 3, 2017, p. 144.

⁹⁰ Così A. MET-DOMESTICI, *op. cit.*, p. 144.

⁹¹ «The main safeguard of the “democratisation” of the European Public Prosecutor's Office was the assurance of a collegiate structure of the office which would ensure the participation of the representatives of all Member States» (K. NASZCZYŃSKA, *Overview of the structure of the European Public Prosecutor's Office*, in C. NOVAK (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office and National Authorities*, Padova, 2016, p. 55).

⁹² P. CSONKA, A. JUSZCZAK, E. SASON, *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality*, in *Eu crim*, 3, 2017, p. 126, ove testualmente si giustifica una tale scelta, affermando che «this will allow the EPPO to be at the proximity of the crimes». L'attuale assetto organizzativo è il frutto del compromesso tra i sostenitori del modello del modello collegiale proposto da Francia e Germania durante i negoziati e i fautori del modello a centralizzazione leggera della proposta della Commissione. Tra questi ultimi spicca il Parlamento europeo, come si evince dalla Risoluzione del 29 aprile 2015 sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP)), § 15. Sul punto, *ex multis*, L. CAMALDO, *La nuova fisionomia della Procura europea all'esito del semestre di presidenza italiana del Consiglio europeo*, in *Cass. pen.*, 1, 2015, p. 805.

Da un punto di vista funzionale, al vertice *EPPO* spetta la gestione dell'ufficio, il compito di indirizzare i delegati nell'assolvimento delle proprie mansioni e di decidere sia questioni di ordine generale sia quelle nascenti dai singoli casi concreti.

In particolare, il procuratore capo è il vertice dell'*EPPO* e svolge principalmente funzioni organizzative e dirigenziali⁹³. Inoltre, egli presiede il collegio e ne prepara e dirige le riunioni che si svolgono secondo le procedure e con le scadenze indicate nel regolamento interno (artt. 7-12).

Tale organo è composto da tanti procuratori europei quanti sono gli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata e riveste il ruolo di “supervisore generale” dell'Ufficio⁹⁴. Infatti, esso svolge un'attività di amministrazione complessiva della Procura europea ed esercita poteri di indirizzo in relazione a questioni strategiche e di ordine generale derivanti dai singoli casi⁹⁵. Ciò dovrebbe assicurare «la coerenza, l'efficienza e l'uniformità» della politica dell'*EPPO* in materia di azione penale (premessa n. 23)⁹⁶.

Per quanto riguarda le camere permanenti, esse sono formate da tre procuratori europei⁹⁷ e rappresentano il secondo organo collegiale di vertice della Procura europea, a

⁹³ Artt. 11, 14 e 15, reg. *EPPO*. Egli elabora le previsioni finanziarie dell'Ufficio (artt. 91, 92 e 95 reg. *EPPO*), adotta le decisioni relative al funzionamento dell'ufficio nel suo complesso, come quella attinente al numero e alla ripartizione dei PED in ciascuno Stato membro (art. 13 reg. *EPPO*), e sottopone al collegio la proposta per l'istituzione delle camere permanenti, per la nomina dei PED o per l'adozione di una serie di atti interni, primo fra tutti il regolamento interno (artt. 9, 17 e 21, reg. *EPPO*). Infine, al procuratore capo è assegnata la rappresentanza della Procura presso le istituzioni UE (art. 7 reg. *EPPO*). Attualmente, il ruolo di procuratore capo è rivestito da Laura Codruța Kövesi, magistrato rumeno di lungo corso (Cfr. Decisione UE 2019/1798 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 ottobre 2019 relativa alla nomina del procuratore capo della Procura europea, in GUUE L 274/1, 28.10.2019).

⁹⁴ La privazione del Collegio di qualsiasi competenza operativa è stata criticata da alcuni, in quanto esprime «un indubbio *vulnus* alla natura sovranazionale del nuovo organismo» (R. SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue. Ovvero l'incertezza del diritto nel contrasto delle frodi eurounitarie*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 1, 2019, p. 69).

⁹⁵ Per esempio, il Collegio deve predisporre gli orientamenti generali necessari per guidare i PED nel decidere se avocare o meno un caso (art. 25, § 8, reg. *EPPO*).

⁹⁶ Inoltre, il collegio istituisce le camere permanenti, nomina e rimuove i due sostituti procuratori capo, i PED e il direttore amministrativo (artt. 9, 15, 17 e 18 reg. *EPPO*) e adotta il regolamento interno (art. 9, § 4, reg. *EPPO*).

⁹⁷ Tale ruolo può essere rivestito dal procuratore capo, da uno dei suoi sostituti ovvero da un procuratore europeo, secondo le previsioni del regolamento interno (art. 10 reg. *EPPO*). Inoltre, ai membri permanenti se ne aggiunge uno “mobile”, ossia il procuratore europeo che supervisiona i casi di cui la camera è competente, il quale ha la facoltà intervenire ai sensi dell'art. 10, § 9, reg. *EPPO*. Per quanto attiene alle regole di funzionamento interno delle Camere, si rimanda all'art. 10, § 6-9, reg. *EPPO*, agli artt. 17 e 23 reg. interno, alla decisione istitutiva delle camere permanenti (2021/C 59/07), in GUUE, C 59/8, 19.2.2021, nonché alla decisione del collegio del 26 maggio 2021 sulle funzioni e le procedure delle camere permanenti, n. 066/2021, come modificata dalla decisione del collegio del 29 aprile 2022, n. 027/2022, disponibile sul sito della Procura europea al seguente link: <https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files> (di seguito “dec. camere”),

cui vengono riconosciute funzioni decisorie di natura operativa. Infatti, tali organi adottano i provvedimenti volti a dare attuazione alle delibere del collegio e a monitorare, coordinare ed indirizzare le indagini e le azioni penali nei singoli casi concreti. A tal fine, esse deliberano in merito a rinvio a giudizio, archiviazione, riapertura delle indagini, rimessione del caso alle autorità nazionali, esercizio del diritto di avocazione e riassegnazione dei casi (art. 10 reg. *EPPO*).

Passando ai procuratori europei, questi ultimi sono in numero pari agli Stati membri parte della cooperazione rafforzata istitutiva dell'*EPPO* e hanno una duplice funzione: da un lato, essi rappresentano le unità organiche di base del collegio e delle camere permanenti; dall'altro, essi sono organi a sé stanti, provvisti di specifiche competenze. In particolare, essi fanno da «collegamento e canali di informazione tra le camere permanenti e i procuratori europei delegati nei rispettivi Stati membri» (art. 12, § 5, reg. *EPPO*)⁹⁸. In aggiunta, a loro spetta supervisionare le indagini e le azioni penali dei PED per conto delle camere permanenti e nel rispetto delle direttive di queste ultime (art. 12 reg. *EPPO*).

Passando a considerare il livello decentrato, esso è composto dai soli PED (almeno due per ogni Stato membro "in") ai quali compete lo svolgimento di tutte le attività inquirenti e l'esercizio dell'azione penale a livello domestico in conformità alle direttive dettate dall'ufficio centrale.⁹⁹ A questo fine, essi «dispongono degli stessi poteri dei procuratori nazionali¹⁰⁰» e di quelli specificatamente conferiti dal regolamento,

⁹⁸ Così V. MITSILEGAS, F. GIUFFRIDA, *Raising the bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, CEPS Research Report No. 39, 2017, p. 4; H. H. HERRNFELD, *The EPPO's Hybrid Structure and Legal Framework. Issues of Implementation – a Perspective from Germany*, in *Eucrim*, 2, 2018, p. 118. In G. DE AMICIS, *La cooperazione verticale*, cit., p. 269, l'organo viene accostato ad una «cinghia di trasmissione» tra i due livelli. Tuttavia, si è sottolineato come la fisionomia del procuratore europeo non sia nient'altro che il portato della gelosia degli Stati membri per la propria sovranità statale in campo penale (cfr. R. SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale: l'istituzione della procura europea*, in *Dir. Pen. e Processo*, 7, 2018, p. 847).

⁹⁹ I delegati rappresentano il nucleo fondamentale del capillare sistema di *enforcement* dell'*EPPO*, capace di preservare la necessità di prossimità ai casi di competenza di quest'ultimo e quella di conoscenza profonda del sistema giuridico nel quale si deve operare. A riguardo si veda A. MARLETTA, *It takes two to tango. The relationship between the European Public Prosecutor and the Juge d'Istruction from the Luxembourg perspective*, in K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office at launch. Adapting National Systems, transforming EU Criminal Law*, cit., p. 189; P. CSONKA, A. JUSZCZAK, E. SASON, *op. cit.*, p. 126; C. GÓMEZ-JARA DÍEZ, E. HERLIN-KARNELL, *Prosecuting EU Financial Crimes: The European Public Prosecutor's Office in Comparison to the US Federal Regime*, in *German Law Journal*, vol. 19 (5), 2018, p. 1204.

¹⁰⁰ La norma sancisce espressamente che i PED dispongono «degli stessi poteri dei procuratori nazionali [...] in conformità del diritto nazionale». Pertanto, secondo alcuni, ai fini dell'attribuzione ai PED delle prerogative tipiche dei PM domestici, è necessario un intervento normativo espresso a livello statale, così come avvenuto in Germania e Olanda (come riportato, rispettivamente, in H. HERRNFELD, *Implementation*

conformandosi alle disposizioni della camera permanente competente e a quelle del procuratore europeo che li supervisiona (art. 13 reg. *EPPO*).

Merita rimarcare che il ruolo di PED non è incompatibile¹⁰¹ con quello di p.m. nazionale. Infatti, l'art. 13, § 3, reg. *EPPO* riconosce loro la prerogativa – introdotta per la prima volta¹⁰² dal *Corpus Juris* – del cosiddetto “doppio cappello”¹⁰³ (o “*double hat*”). Essa implica che, allorquando un PED svolga indagini per uno dei reati di competenza della procura sovranazionale, egli agirà come p.m. europeo e sarà vincolato alle indicazioni provenienti da Lussemburgo. Al contrario, ogni qualvolta il caso esuli dal mandato dell'*EPPO*, esso assumerà mera valenza domestica e il magistrato nominato PED potrà eventualmente operare in veste di procuratore nazionale¹⁰⁴.

Disciplinato l'assetto strutturale della Procura europea, il regolamento ne delinea gli aspetti relativi alla competenza, alle indagini e all'azione penale.

Per quanto riguarda il primo tema, a differenza della proposta del 2013, sono state introdotte norme volte alla creazione di un «sistema di competenze concorrenti tra l'*EPPO* e le autorità nazionali» (premessa n. 13), basato sui principi di leale

of the EPPO regulation, a perspective from Germany, e in N. FRANSSEN, *Comments on the EPPO from a Dutch perspective*, p. 214, entrambi in K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office at launch. Adapting National Systems, transforming EU Criminal Law*, cit., rispettivamente p. 153 e p. 214). Sebbene la maggioranza della dottrina abbia accolto tale soluzione, c'è stato comunque disaccordo circa le modalità con cui i legislatori nazionali avrebbero dovuto operare. Ad esempio, nel dibattito accademico spagnolo sono emerse due opinioni: una a favore di una modifica integrale del codice di procedura penale; l'altra a sostegno dell'adozione di una normativa *ad hoc* (cfr. D. V. ÁLVAREZ, *The EPPO Implementation. A Perspective from Spain*, in *Eucrim*, 2, 2018, pp. 126 ss.).

¹⁰¹ Vale la pena sottolineare che, ex art. 13, § 3, tale incompatibilità non sussiste a condizione che il ruolo di PM nazionale non impedisca ai PED «di assolvere gli obblighi derivanti dal regolamento». Qualora ciò dovesse accadere, dovrà intervenire il procuratore europeo di riferimento «per stabilire se debbano prevalere le funzioni» di PM europeo o per proporre alla relativa camera permanente di riassegnare il caso ad altro PED se non a lui personalmente.

¹⁰² Sul punto, A. CANDI, *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del Pubblico Ministero Europeo nella proposta della Commissione Europea del 17 Luglio 2013*, in www.penalecontemporaneo.it, p. 4.

¹⁰³ Così in L. CAMALDO, *op. cit.*, p. 810; V. VASTA, *Novità sovranazionali – Il regolamento (UE) 2017/1939 istitutivo della Procura europea*, in *Proc. pen. giust.*, 1, 2018, p. 27.

¹⁰⁴ Diverso è il concetto di «*dual-hat*», che è stato elaborato dalla dottrina europea per definire la particolare circostanza in cui alla nomina di PED si accompagni, in parallelo, quella di pubblico ministero nazionale da parte del relativo Stato membro. Sul punto, v. H. HERRNFELD, *Implementation of the EPPO regulation, a perspective from Germany*, cit., p. 153. Per quanto concerne il nostro ordinamento, L. SALAZAR, *La procura europea è finalmente realtà: what's next..?*, cit., p. 7, sottolinea che in Italia si potranno investire del ruolo di PED solo i soggetti che siano già inseriti all'interno della magistratura, sebbene non svolgano la funzione di PM. Inoltre, si afferma che questi dovranno provenire dalla magistratura ordinaria in quanto l'art. 13 reg. *EPPO* sancisce che i PED debbano disporre «degli stessi poteri dei procuratori nazionali in materia di indagine, azione penale e atti volti a rinviare casi a giudizio» oltre a quelli specificamente conferiti loro dall'atto istitutivo.

collaborazione e di prevalenza dell'intervento europeo su quello nazionale (premessa n. 14 e 58)¹⁰⁵.

L'art. 22 reg. *EPPO* circoscrive il mandato dell'*EPPO* solo a tre tipi di illeciti penali¹⁰⁶: i reati lesivi delle finanze europee di cui alla Direttiva PIF, quello di partecipazione a un'organizzazione criminale incentrata sulla commissione di uno dei reati PIF e tutti i c.d. reati ancillari «indissolubilmente connessi» ai reati lesivi delle finanze UE.¹⁰⁷

Affinché l'accusatore europeo possa intervenire, ai sensi dell'art. 23, è necessario che tali fattispecie criminose siano perpetrate nel territorio di uno o più Stati membri (competenza territoriale) ovvero siano realizzate da un cittadino europeo o da una persona che al momento del reato rivestiva il ruolo di funzionario dell'Unione (competenza *ratione personae*)¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Le autorità domestiche dovranno cedere il passo all'*EPPO* non solo quando quest'ultimo abbia già iniziato ad indagare (ex art. 25, § 1, reg. *EPPO*), ma anche qualora ciò non sia ancora avvenuto. Infatti, la premessa n. 58 chiarisce che le autorità nazionali dovrebbero astenersi da qualsiasi iniziativa «fintantoché l'*EPPO* non avrà deciso se condurre o meno un'indagine». Opinioni favorevoli all'attuale sistema sono state espresse già nel 2013 dall'esecutivo euro-unitario (Cfr. Commissione europea, Relazione annuale 2013 in materia di sussidiarietà e proporzionalità, COM(2014) 506 final) e, successivamente, da parte della dottrina. Sul punto, v. F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*, CEPS Research Report No. 3, 2017, in www.ceps.eu, p. 12. Tra le voci contrarie: R. SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale: l'istituzione della procura europea*, cit., p. 847; E. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 54.

¹⁰⁶ L'art. 22, § 4, reg. *EPPO* specifica che in nessuna delle categorie criminali su cui ha competenza l'Ufficio possano rientrare «i reati in materia di imposte dirette nazionali, ivi inclusi i reati ad essi indissolubilmente legati». A chiusura, al fine di chiarire i confini in cui dovrà muoversi la procura europea per non ledere la sovranità statale, non solo penale, si aggiunge che le disposizioni del regolamento non pregiudicano «la struttura e il funzionamento dell'amministrazione fiscale degli Stati membri», riprendendo la formula dell'ultimo paragrafo dell'art. 2 della Direttiva PIF.

¹⁰⁷ A differenza del *Corpus Juris* e in linea con la lettera dell'art. 86 TFUE, né l'art. 22 né altre disposizioni del regolamento definiscono le citate fattispecie criminose. Quindi, per i reati PIF si deve fare riferimento alla relativa direttiva e alle norme interne che la traspongono. Per quanto attiene invece al citato sodalizio criminoso, il paragrafo 2 rinvia alla legislazione interna che traspone la Decisione Quadro 2008/841/GAI107 del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata, in GUUE L 300/42, 11.11.2008. Relativamente ai reati ancillari, invece, il paragrafo 3 della norma fa generico riferimento ad una qualsiasi fattispecie criminosa prevista ai sensi del diritto nazionale e non da una specifica normativa statale che recepisce atti legislativi comunitari. Pertanto, tali reati corrisponderanno a tutti quelli previsti a livello domestico, esclusi quelli che danno attuazione alla Direttiva PIF e alla D.Q. 2008/841/GAI, a condizione che essi siano legati ad uno dei reati lesivi delle finanze euro-unitarie di cui all'art. 22, § 1, da una connessione indissolubile (come definita nella premessa n. 54). Sul punto, v. H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO")*. Article-by-Article Commentary, Baden-Baden, 2021, p. 168; G. GRASSO, R. SICURELLA, F. GIUFFRIDA, *EPPO Material Competence: Analysis of the PIF Directive and Regulation*, cit., p. 36; S. MANACORDA, *Il P.M. europeo e le questioni aperte di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. e processo*, 5, 2017, p. 664.

¹⁰⁸ Deve ritenersi che, onde evitare la violazione dell'art. 20 TUE, l'art. 23 vada applicato in combinato disposto con l'art. 2, n. 1, del regolamento che dà la definizione di "Stato membro". In tal modo, il raggio d'azione del PM europeo viene confinato ai soli reati commessi nel territorio degli Stati membri *in o a*

Inoltre, in ogni caso l'intervento dell'*EPPO* rimarrà subordinato alla verifica della sussistenza dei presupposti di cui all'art. 25 del medesimo regolamento istitutivo. Essi rappresentano «criteri fortemente restrittivi per l'esercizio dell'azione penale»¹⁰⁹ europea e riguardano l'entità del danno patito dagli interessi finanziari sovranazionali (anche in comparazione con quello eventualmente subito da altre vittime), il *quantum* sanzionatorio dei reati ancillari, nonché la capacità dell'*EPPO* di svolgere le proprie attività inquirenti rispetto alle autorità domestiche.¹¹⁰

Per quanto attiene alla fase delle indagini preliminari, innanzitutto il regolamento prevede che essa possa prendere le mosse da una segnalazione trasmessa da autorità statali, istituzioni o organismi dell'Unione e privati, oppure da una qualsiasi notizia di reato non qualificata da cui si possano derivare «ragionevoli motivi» per ritenere che sia stato commesso uno dei reati di competenza dell'*EPPO* (artt. 24 e 26, § 1 e 2, reg. *EPPO*)¹¹¹.

Una volta ricevute, tali segnalazioni vengono sottoposte ad un meccanismo di controllo interno per accertare la sussistenza della competenza dell'Ufficio e, in caso di esito positivo, si aprirà un'indagine (artt. 24, § 6, reg. *EPPO* e 39 reg. interno)¹¹².

quelli commessi altrove, ma da parte di cittadini provenienti da questi Paesi europei, ovvero ancora da un qualsiasi individuo a cui si applica lo statuto dei funzionari dell'Unione. In ogni caso, merita rimarcare che la competenza territoriale e quella personale sono alternative tra loro (cfr. M. R. MARCHETTI, *Rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, in G. CONSO, V. GREVI, M. BARGIS (a cura di), *Compendio di procedura penale*, IX ed., Milano, 2018, p. 1175; V. VASTA, *op. cit.*, p. 28).

¹⁰⁹ E. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 48.

¹¹⁰ Qualora dovessero sorgere contrasti tra la Procura europea e gli organi nazionali nell'applicazione di tale complessa disposizione ovvero dell'art. 22 reg. *EPPO*, lo stesso art. 25 assegna il potere di dirimere la controversia all'autorità interna preposta alla risoluzione dei conflitti tra gli organismi requirenti interni. Innanzitutto, Tale soluzione collide con la proposta avanzata dal Parlamento europeo nel 2016 che proponeva di assegnare il potere di risolvere questo tipo di dispute ad «un tribunale indipendente come la Corte di giustizia dell'Unione europea» (Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 5 ottobre 2016 sulla Procura europea ed Eurojust (2016/2750(RSP)), punto 3). Inoltre, è interessante notare come la norma non prenda in considerazione i conflitti tra i PED. Quindi in A. BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura Generale della Corte di Cassazione e la Procura europea*, contributo pubblicato in www.sistemapenale.it, si afferma che la risoluzione di contrasti tra PED connazionali dovrebbe spettare all'autorità interna preposta alla risoluzione dei conflitti tra le procure interne, visto l'art. 26, § 1, reg. *EPPO*. Invece, per i contrasti tra PED di diversi Stati, il potere di risoluzione dovrebbe appartenere alle camere permanenti, stando al dettato dell'art. 26, § 4. Per un approfondimento sul tema, si rinvia a L. Pressacco, *I «conflitti di competenza» tra il pubblico ministero europeo e gli organi requirenti nazionali*, in *Cass. pen.*, 7/8, 2022, pp. 2809 ss.

¹¹¹ Secondo R. BELFIORE, *op. cit.*, pp. 178 ss., nella categoria degli informatori della Procura europea non dovrebbe rientrare la nostra polizia giudiziaria, in quanto, ex art. 347 c.p.p., quest'ultima deve riferire senza ritardi ogni notizia di reato al pubblico ministero nazionale. Quindi, sarà poi quest'ultimo a fornire all'*EPPO* la segnalazione ricevuta.

¹¹² La decisione (opportunitamente motivata) andrà iscritta nel sistema automatico di gestione dei fascicoli. Quest'ultimo è disciplinato dagli artt. 44 ss reg. *EPPO* dagli artt. 38 ss. reg. interno. In S. RUGGERI, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea*, in *Proc.*

L'EPPO può avviare le proprie investigazioni *ex novo* o esercitando il proprio diritto di avocazione del caso (art. 27 reg. EPPO). Quest'ultima prerogativa si ispira al principio di priorità dell'azione europea su quella statale¹¹³ e consente all'organo d'accusa sovranazionale di sottrarre alle autorità interne la gestione dei casi su cui potrebbe avere competenza.¹¹⁴

Una volta che la decisione di aprire un caso (*ex novo* o per avocazione) sia stata iscritta nel sistema automatico di gestione dei fascicoli, si può dire concretamente iniziata la fase delle indagini preliminari europee¹¹⁵.

La gestione del caso viene, di regola, affidata al PED del *locus commissi delicti*, ossia quello situato nello Stato membro ove «si trova il centro dell'attività criminosa» oppure, se sono stati commessi più reati tra loro connessi, quello dello Stato membro in cui è stata perpetrata «la maggior parte» di essi.¹¹⁶ Tuttavia, la camera permanente competente può sempre riassegnare il caso ad un diverso PED, prendendo in considerazione il «luogo di residenza abituale» dell'accusato, la sua nazionalità ovvero il «luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale» (art. 26, § 4, reg. EPPO).

pen. e giust., 3, 2018, p. 605, si sottolineano le preoccupazioni relative alla compatibilità di tale disciplina con i diritti dell'indagato sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e dalla CEDU.

¹¹³ G. GRASSO, R. SICURELLA, F. GIUFFRIDA, *EPPO Material Competence: Analysis of the PIF Directive and Regulation*, cit., p. 32.

¹¹⁴ A tal fine, il PED dello Stato membro in cui sia stata avviata l'indagine può esigere la trasmissione di informazioni e sentire gli organi statali interessati nei successivi cinque giorni. Nel mentre, questi ultimi dovranno evitare qualsiasi provvedimento che possa precludere l'esercizio del diritto di avocazione dell'EPPO, limitandosi ad adottare le «misure urgenti necessarie» a garantire l'efficacia delle indagini e dell'azione penale europea (art. 27, § 2, reg. EPPO).

¹¹⁵ Come afferma L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, cit., p. 24.

¹¹⁶ Per un'analisi più approfondita, si rinvia a P. CAEIRO, J. AMARAL RODRIGUES, *A European contraption: the relationship between the competence of the EPPO and the scope of Member States' jurisdiction over criminal matters*, in K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office at launch. Adapting National Systems, transforming EU Criminal Law*, cit., p. 74. In ogni caso, merita qui sottolineare che il regolamento evita di chiarire le coordinate in base a cui identificare il «centro dell'attività criminosa» o la «maggior parte dei reati». Non si comprende se a questo scopo debbano considerarsi elementi quantitativi (come il numero delle infrazioni), elementi qualitativi (come la tipologia dei reati o la rilevanza degli atti ad essi prodromici) oppure ancora sia gli uni sia gli altri, come segnalato in E. TRAVERSA, *op. cit.*, pp. 11 – 12. Per alcuni rilievi critici sul punto, si veda S. RUGGERI, *op. cit.*, p. 608. In ogni caso, l'art. 26, § 1, reg. EPPO dispone che avvia le indagini il PED dello «Stato membro che, secondo il suo diritto nazionale, è competente per il reato». Dunque, considerato che in ogni Stato membro sono presenti due o più PED (art. 13, § 2), si può concludere che debba essere incaricato del caso solo quello che, tra questi, risulti competente per il reato in base alla normativa interna. Da ciò consegue che i criteri di cui all'art. 26, § 4, servano ad individuare lo Stato membro nel quale risiedono i PED competenti a procedere. Invece, per identificare chi tra questi dovrà attivarsi concretamente, dovranno applicarsi le norme nazionali di ripartizione delle competenze tra i procuratori interni ex art. 26, § 1.

Una volta individuato, il PED dovrà¹¹⁷ aprire un fascicolo e iniziare le attività investigative, svolgendole in prima persona o delegandole alle competenti autorità domestiche. In ogni caso, durante le indagini, egli dovrà tenere costantemente informati il procuratore europeo che lo supervisiona e la competente camera permanente tramite il sistema automatico di gestione dei fascicoli (art. 28 reg. *EPPO*).

Le attività di indagine, alla pari di quelle processuali, dovranno essere espletate, «senza indebito ritardo»¹¹⁸, nel rispetto dei principi di proporzionalità, di imparzialità, e di leale cooperazione con le autorità domestiche. Inoltre, dovranno essere sempre garantiti i diritti sanciti sia a livello sovranazionale sia a livello interno (artt. 5 e 41 reg. *EPPO*).¹¹⁹

Tra le misure di cui il PED può disporre in questa fase, il regolamento indica espressamente la richiesta di revoca di un privilegio o immunità di diritto statale o euro-unitario¹²⁰ (art. 29), l'arresto e la detenzione preventiva dell'indagato (art. 33), nonché «qualsiasi misura cautelare» che possa preservare l'integrità dei luoghi o beni sottoponibili a perquisizione o evitare la perdita o l'inquinamento di elementi di prova (art. 30, § 1, lett. a).

Per quanto attiene invece ai mezzi di ricerca della prova, si indicano l'accesso alle banche dati statali o comunitarie, la perquisizione di luoghi, mezzi di trasporto, beni personali ed informatici, la produzione di oggetti e documenti, l'acquisizione di dati informatici

¹¹⁷ L'obbligatorietà dell'avvio delle indagini è rimarcata dall'art. 26, § 3, reg. *EPPO*, nella parte in cui consente alla camera permanente procedente di riassegnare il caso ad un altro PED del medesimo Stato membro interessato dal caso se il procuratore inizialmente incaricato «non ha avviato alcuna indagine». La medesima disposizione sancisce che allo stesso modo si procederà ogni qualvolta un PED non possa svolgere le indagini o esercitare l'azione penale ovvero qualora il PED incaricato del caso ometta di «seguire le istruzioni della camera permanente competente o del procuratore europeo».

¹¹⁸ Al contrario, all'art. 25, co. 2, del *Corpus* si prevedeva che la durata massima della fase d'indagine preliminare europea dovesse essere di sei mesi, prorogabili (anche più di una volta) al massimo di altri sei mesi.

¹¹⁹ L'art. 41 rinvia espressamente solo al diritto a un giudice imparziale e ai diritti della difesa sanciti nella Carta. Pertanto, il richiamo andrebbe integrato con la premessa n. 67 che rimanda anche al principio del *ne bis in idem* di cui all'art. 50 della Carta. Inoltre, l'art. 41 richiama cinque specifiche direttive per come trasposte a livello nazionale: La direttiva 2010/64/UE relativa al diritto all'interpretazione e alla traduzione; la direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione e di accesso alla documentazione dell'indagine; la direttiva 2013/48/UE concernente il diritto ad avere un difensore e il diritto di informare terzi in caso di detenzione; la direttiva UE/2016/343 sul diritto al silenzio e alla presunzione di innocenza; la direttiva UE/2016/1919 sul diritto al patrocinio a spese dello Stato. Sul punto, si veda V. MITSILEGAS, F. GIUFFRIDA, *Raising the bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 11.

¹²⁰ La prima richiesta di revoca di un'immunità di diritto europeo è stata avanzata dall'*EPPO* nel noto caso che ha coinvolto recentemente la vicepresidente del Parlamento europeo Eva Kaili. Sul punto, si veda il ricorso presentato contro la detta istanza: Tribunale di Primo Grado, Ricorso proposto il 6 febbraio 2023, Kaili vs. Parlamento europeo, EPPO, causa T-46/23, 2023/C 112/50.

(compresi quelli relativi al conto bancario e al traffico), le intercettazioni delle comunicazioni elettroniche dell'indagato e il tracciamento di un oggetto mediante mezzi tecnici (artt. 30 e 43 reg. *EPPO*).¹²¹

Ai sensi degli artt. 31 e 32 reg. *EPPO*, qualora una misura debba essere intrapresa in uno Stato membro diverso da quello del PED incaricato del caso, quest'ultimo può chiedere l'esecuzione della medesima¹²² ad uno dei suoi omologhi con sede nello Stato membro interessato (c.d. indagini transfrontaliere). Il PED assistente dovrà procedere in conformità al regolamento e alla propria *lex loci*, osservando le «formalità e le procedure espressamente indicate» dal PED richiedente, purché non contrastino con il proprio ordinamento giuridico. Tuttavia, se l'adempimento dell'assegnazione presenta alcune delle problematiche di cui all'art. 31, § 5, reg. *EPPO*, la questione potrà essere risolta direttamente tra i due PED coinvolti o dalla camera permanente competente¹²³.

Quando il PED procedente ritiene di aver concluso le attività istruttorie, egli dovrà redigere una relazione contenente la «sintesi del caso e un progetto di decisione» di archiviazione, di chiusura del caso con rinvio alle autorità nazionali ovvero di esercizio dell'azione penale, anche in via semplificata. Tale report andrà trasmesso alla competente camera permanente affinché quest'ultima decida se accogliere o meno le determinazioni del PED (artt. 35 e 36, § 1, reg. *EPPO*)¹²⁴.

Ai sensi dell'art. 34 reg. *EPPO*, la chiusura del caso con rinvio alle autorità interne può essere disposta in alcune particolari ipotesi: quando si è accertato che i reati oggetto d'indagine esulano dalla competenza dell'Ufficio ovvero che non sussistono più le condizioni di cui all'art. 25, qualora si ritenga di archiviare un caso riguardante un reato ancillare ovvero la specifica euro-frode di cui all'art. 39, § 3, nonché in particolari casi

¹²¹ Tra questi il regolamento indica anche il sequestro degli strumenti o dei proventi del reato. Quest'ultimo e i mezzi di ricerca della prova menzionati potranno essere utilizzati in conformità al diritto interno, sempre per il reato oggetto dell'indagine sia prevista una pena massima di almeno quattro anni di reclusione (§ 1), si abbia il fondato motivo di ritenere che tali mezzi «possano fornire informazioni o prove utili all'indagine» e siano i mezzi meno invasivi per conseguire tale obiettivo (§ 5). A queste ultime due condizioni è poi subordinata la possibilità per i PED di chiedere o disporre anche altri mezzi di ricerca della prova previsti a livello interno per casi nazionali analoghi (§ 4).

¹²² Si potrà richiedere uno qualsiasi dei mezzi di ricerca della prova di cui all'art. 30 reg. *EPPO* a condizione che questi ultimi siano disciplinati dal diritto interno del PED richiedente.

¹²³ Come chiarito in E. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 18, il compito della camera permanente si prospetta piuttosto difficoltoso se si considera che «il regolamento non specifica secondo quali regole e quali criteri» essa dovrà risolvere i conflitti tra i PED coinvolti nell'indagine transfrontaliera.

¹²⁴ Il tema delle determinazioni finali dell'*EPPO* viene qui affrontato solo sinteticamente in quanto sarà oggetto dei capitoli successivi.

per cui il Collegio ritenga che non sia né necessario né nell'interesse dell'efficienza delle indagini o dell'azione penale procedere a livello sovranazionale.

Per quanto concerne l'archiviazione, l'art. 39 reg. *EPPO* consente di procedere per questa via se l'esercizio dell'azione penale è divenuto impossibile «a norma del diritto nazionale dello Stato membro» del PED procedente e sempre che sussistano i casi tassativamente indicati al paragrafo primo della norma¹²⁵.

Qualora non sussistesse nessuna di queste ipotesi e vi fosse la «presenza di prove sufficienti», si potrà esercitare l'azione penale (premessa n. 81).

In tal caso, il PED dovrà formulare la richiesta di rinvio a giudizio nelle forme previste a livello domestico, purché contenga i capi d'accusa e «la scelta dello Stato membro i cui organi giurisdizionali saranno competenti a procedere» (premessa n. 78), e sottoporla alla competente camera permanente. Quest'ultima non potrà capovolgere la determinazione del PED imponendo l'archiviazione del caso, ma avrà comunque la facoltà di disporre l'esercizio dell'azione penale presso uno Stato membro diverso da quello proposto dal PED in linea con l'art. 36, § 3, reg. *EPPO*.¹²⁶

Infine, in base all'art. 40 reg. *EPPO*, il PED può esercitare l'azione penale mediante una procedura semplificata, qualora il diritto nazionale applicabile preveda un rito alternativo volto alla pronuncia di un provvedimento definitivo basato su un accordo con il soggetto accusato. Rimane a tal fine necessaria l'autorizzazione della competente camera permanente.

7. Conclusioni

Il percorso evolutivo tracciato nei paragrafi precedenti consente di mettere in luce come tanto la Procura europea quanto la sua azione penale siano il risultato di un lungo e complesso processo di elaborazione teorica e politica. Al suo interno si sono scontrate tre diverse spinte: l'audacia delle proposte provenienti dal mondo accademico, le resistenze

¹²⁵ Morte dell'accusato (o liquidazione, se persona giuridica) (lett. a); infermità mentale del medesimo (lett. b); amnistia (lett. c) o immunità non revocata ai sensi dell'art. 29 reg. (lett. d); prescrizione (lett. e); pronuncia di un provvedimento definitivo nei confronti dell'accusato per gli stessi fatti per cui si procede (lett. f); «mancanza di prove pertinenti» (lett. g).

¹²⁶ L'organo giurisdizionale nazionale competente è individuato sulla base del diritto nazionale applicabile (art. 36, § 5, reg. *EPPO*).

degli Stati membri (gelosi della propria sovranità) e la tenacia delle istituzioni europee nella creazione di un sistema autonomo di tutela penale delle proprie risorse finanziarie. Lo scontro, però, non ha generato una situazione di stallo, in quanto sulla scena rimaneva salda la concreta ed evidente necessità di impedire il proliferare delle euro-frodi. Ciò ha condotto ad una serie di soluzioni di compromesso che, accolte di volta in volta nei vari progetti tesi a delineare il volto del p.m. europeo, hanno permesso di raggiungere la meta, ossia l'attribuzione del potere di esercitare l'azione penale a un organo dell'Unione europea e la predisposizione di un'apposita disciplina a livello sovranazionale.

Ciò costituisce un approdo senza precedenti, capace di assicurare una tutela effettiva delle risorse finanziarie europee, a differenza di quanto accaduto con le inadeguate misure a tal fine introdotte dai singoli Stati membri, prima in via amministrativa, poi sul piano penale. Tuttavia, tale assetto presenta in modo evidente i tratti del compromesso da cui è scaturito. Nelle disposizioni del regolamento istitutivo della Procura europea si fondono alcuni degli elementi ideati nei progetti precedenti con le soluzioni nuove a cui si è pervenuti durante i negoziati tra i rappresentanti degli Stati membri, così da affievolire la portata avveniristica dei primi e assicurare il sostegno dei secondi.

Questa constatazione induce allora ad esaminare a fondo la disciplina dell'azione penale europea contenuta nel regolamento 2017/1939 e negli atti interni della Procura europea, anche in raffronto con quella progettata nel *Corpus Juris*, nel Libro Verde e nella Proposta avanzata dalla Commissione nel 2013.

In tal modo, sarà possibile individuare i punti più critici della disciplina su cui riflettere approfonditamente, tenendo conto delle osservazioni formulate in dottrina. Ciò consentirà di gettare le basi per un'analisi ulteriore e più approfondita volta ad individuare i tratti essenziali dell'azione penale europea e le forme di controllo giurisdizionale cui potrebbe essere eventualmente sottoposta.

CAPITOLO II

LA DISCIPLINA DELL'AZIONE PENALE NEL REGOLAMENTO (UE) 2017/1939

SOMMARIO: 1. Il regime dell'azione penale nei “lavori preparatori” della Procura europea. – 2. Le determinazioni finali dell'EPPO: la procedura di controllo e codecisione. – 3. La chiusura del caso con rinvio alle autorità interne (*referral*). – 3.1. L'*iter* decisionale. – 4. I motivi di archiviazione nel regolamento istitutivo della Procura europea. – 4.1. Il procedimento deliberativo per archiviare il caso. – 5. L'esercizio dell'azione penale europea. Il canone orientativo. – 5.1. L'*iter* di codecisione ai fini del promuovimento dell'iniziativa penale. – 6. Le procedure semplificate di azione penale. I presupposti applicativi. – 6.1. Il procedimento deliberativo.

1. Il regime dell'azione penale nei “lavori preparatori” della Procura europea.

Come chiarito a chiusura del capitolo precedente, il regime dell'azione penale della Procura europea contenuto nel regolamento UE 2017/1939 è il frutto della rielaborazione della corrispondente disciplina presente nei precedenti progetti di p.m. europeo.

Il primo prototipo di regolamentazione dell'azione penale europea si rintraccia nel *Corpus Juris*.

Esso sanciva espressamente che il pubblico ministero europeo era «vincolato dall'obbligatorietà dell'azione penale» (art. 19, § 4), la quale non impediva il riconoscimento al procuratore europeo delegato (PED) del potere di archiviare il caso, nei casi espressamente previsti.

Tale via poteva essere percorsa, sotto il controllo del Procuratore generale europeo (PGE), soltanto qualora fosse integrata una delle ipotesi di «estinzione» dell'azione penale a norma dell'art. 22, § 2: morte dell'accusato o scioglimento (se persona giuridica), prescrizione e transazione (ossia una procedura di archiviazione concordata tra accusa e difesa)¹.

Fuori da questi casi, il Procuratore europeo delegato (o PED) doveva determinarsi per il rinvio a giudizio e il relativo provvedimento doveva prima passare al vaglio del giudice delle libertà, ossia un'autorità giurisdizionale statale competente a disporre una serie di provvedimenti su richiesta del p.m. europeo (artt. 21, 22 e 25).

Successivamente era possibile procedere, a norma del diritto interno, dinanzi alle corti del foro considerato competente in quanto sede della «maggior parte delle prove», luogo di «residenza o nazionalità» dell'imputato oppure quello in cui si fosse realizzato il maggior «impatto economico del reato» (art. 27).²

Lo schema apprestato dal *Corpus Juris* ha funto da modello per i due progetti di Procura europea contenuti nel Libro verde e nelle *Model Rules*.

Questi ultimi hanno ripreso alcuni dei suoi caratteri essenziali, tra cui il principio di obbligatorietà dell'azione penale e l'assegnazione del potere di assumere le determinazioni a essa inerenti al procuratore europeo incaricato del caso, anziché al vertice dell'organismo europeo. Tuttavia, non sono mancati elementi innovativi o addirittura discordanti rispetto al progetto originario.

Se si guarda al Libro verde, ivi si stabiliva chiaramente un canone di valutazione che dovesse guidare il procuratore europeo nella scelta sul promovimento dell'azione penale e si ampliava l'elenco dei motivi di archiviazione.

¹ In base all'art. 22 del *Corpus Juris*, tale procedimento era escluso in caso di recidiva, porto d'armi, uso di documenti falsi ovvero qualora l'ammontare della frode fosse pari o superiore a 50.000 euro. Inoltre, a tal fine era necessario che l'accusato ammettesse la propria colpevolezza e che ci fossero indizi sufficienti a giustificare il rinvio a giudizio. In presenza di tali condizioni, le autorità interne avrebbero potuto chiedere al PM europeo di procedere tramite transazione, salvo in ogni caso il controllo del giudice delle libertà.

² Per un approfondimento ulteriore, v. M. DELMAS-MARTY, *Corpus Juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, M. DELMAS-MARTY (a cura di), Parigi, 1997. Per la versione in lingua italiana v. R. SICURELLA (a cura di), *Verso uno spazio giudiziario europeo. Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Milano, 1997; G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano, 2003; P. TONINI, *Il pubblico ministero europeo nel Corpus Juris sulla repressione delle frodi comunitarie*, in *Riv. ital. dir. pubbl. Comunitario*, 1, 1999; M. DELMAS-MARTY, J. A. E. VERVAELE (a cura di), *The implementation of the Corpus Juris in the Member States. Penal provisions for the protection of the European Finances*, Antwerp; Groningen; Oxford, 2000; P. LASZLOCZKY, *Pubblico ministero europeo e azione penale*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 1, 1999, pp. 29.

In merito al primo punto, si affermava che poteva richiedersi il rinvio a giudizio nel caso in cui fossero stati raccolti elementi idonei non solo a sostenere l'accusa in giudizio, ma anche a far ritenere probabile la condanna. Per quanto riguarda il secondo aspetto, invece, oltre ai motivi già contemplati nel *Corpus Juris*, l'archiviazione doveva essere disposta anche nelle ipotesi di amnistia o emissione di un «atto di clemenza» a livello nazionale, insufficienza di prove, mancata identificazione dell'autore del reato ovvero qualora il fatto non costituisse reato.³

Il canone orientativo fissato nel Libro verde è stato ripreso in parte dalle *Model Rules*, le quali legavano il dovere di promuovere l'azione penale alla possibilità, per il procuratore europeo incaricato del caso, di compiere una prognosi di probabile condanna (art. 63). Di conseguenza, l'art. 65 del medesimo progetto ammetteva l'archiviazione per la sussistenza di generici «limiti legali», per la conclusione di un accordo con l'accusato (similmente al *Corpus*), così come per un'insufficienza probatoria tale da non consentire una ragionevole previsione di condanna.

Tuttavia, giova segnalare che le *Model Rules* si discostavano da entrambi i progetti precedenti per una serie di elementi.

Innanzitutto, si prevedeva l'istituzione di una corte europea di fronte alla quale impugnare alcuni atti dell'organo d'accusa sovranazionale, fra i quali spiccava la decisione di archiviazione. In aggiunta, si introduceva un meccanismo di deferimento del caso alle autorità interne e un'apposita disposizione volta a stabilire criteri precisi di individuazione della giurisdizione nazionale presso cui instaurare il processo.

Per quanto attiene al trasferimento del caso alle autorità domestiche, in base all'art. 67, tale via era percorribile nell'ipotesi in cui il fatto non rientrasse nelle attribuzioni della Procura europea ovvero qualora il procuratore europeo scegliesse discrezionalmente di non procedere con le indagini.⁴ L'attivazione di tale strumento, però, non impediva all'inquirente sovranazionale di «riappropriarsi» del caso in ogni momento («*at any time*»).

³ § 6.2.2. e 6.2.4. Più nel dettaglio, v. C. FIJNAUT, M. GROENHIJSEN, *A European Public Prosecution Service: comments on the Green Paper*, in H. ALBRECHT, A. KLIP (a cura di), *Crime, Criminal Law and Criminal Justice in Europe. A collection in Honour of Prof. em. dr. dr. h.c. Cyrille Fijnaut*, Leiden – Boston, 2013, pp. 545 – 565.

⁴ Così pare potersi leggere la norma nella parte in cui dispone: «*if the EPPO [...] declines to prosecute the case, it may refer the case or parts of it to the prosecuting authorities of any competent Member State*» (art. 67, § 1, *Model Rules*).

In merito alla scelta del foro competente, invece, l'art. 64 imponeva che essa si basasse su tre criteri elencati «in ordine di priorità»: lo Stato in cui fosse stata commessa la maggior parte della condotta, lo Stato di nazionalità o residenza dell'accusato e, in subordine, lo Stato in cui fosse collocata la sede centrale dell'organismo di accusa sovranazionale.⁵

L'ultimo modello di disciplina dell'azione penale europea, precedente al regolamento istitutivo dello *European Public Prosecutor's Office*, si rinviene nella proposta di regolamento presentata nel 2013 dalla Commissione europea.

In linea con i precedenti, anche in questo caso si affermava espressamente il principio di obbligatorietà (anche se esso non veniva sancito espressamente dalle disposizioni normative, bensì nella premessa n. 20 del progetto). Tuttavia, la proposta della Commissione si differenziava nettamente dallo schema fatto proprio dagli altri progetti di Procura europea per una serie di aspetti.

In primo luogo, la decisione sull'esercizio dell'azione non veniva più configurata come una prerogativa autonoma del procuratore europeo delegato, essendo la relativa decisione riservata al vertice dell'ufficio, costituito dal procuratore europeo. Infatti, l'art. 27 stabiliva che, una volta concluse le indagini, il primo presentasse al secondo una sintesi del caso e una bozza di imputazione, unitamente alle prove raccolte, affinché fosse quest'ultimo a decidere se ordinare al delegato di proseguire le indagini, promuovere l'azione penale ovvero disporre l'archiviazione.

Nella seconda eventualità, il procuratore europeo incaricava il delegato di formulare l'imputazione e richiedere il rinvio a giudizio dinanzi alla giurisdizione competente per il processo, individuata nello Stato ove era stato commesso il reato o la maggioranza di essi, quello di residenza abituale dell'imputato, quello di ubicazione della prova ovvero quello di residenza delle «vittime dirette» (art. 27, § 4).⁶

⁵ G. DI PAOLO, *Note a margine della recente proposta di istituzione di una Procura europea contenuta nelle Model Rules for the procedure of the European Public Prosecutor's Office*, in F. RUGGIERI, T. RAFARACI, G. DI PAOLO, S. MARCOLINI, R. BELFIORE (a cura di), *Processo penale, lingua e Unione europea*, Padova, 2013, pp. 142 – 144; *Draft EU model rules of criminal procedure*, Faculty of Law, Economics and Finance, Université du Luxembourg, 2012, consultabile in *open access* sul sito: <http://www.eppo-project.eu>. Testo in lingua italiana ed inglese anche in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, pp. 770 ss.

⁶ Se in G. DI PAOLO, S. 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.*, 1, 2014, p. 365, si nota che «non è chiaro, però, se l'ordine con cui tali criteri sono elencati [...] sia un ordine gerarchico oppure no», in M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della*

In caso di archiviazione, invece, l'art. 28 prevedeva che la decisione venisse assunta dal procuratore europeo in una serie di ipotesi non del tutto sovrapponibili a quelle contemplate nei progetti precedenti: morte dell'indagato, condotta non costituente reato, concessione di amnistia o immunità, prescrizione, *ne bis in idem* europeo, sussistenza di un reato minore ai sensi della legge nazionale di attuazione della direttiva PIF e mancanza di prove pertinenti. Inoltre, l'archiviazione poteva essere disposta anche nel caso in cui fosse stato concluso un compromesso, ossia uno strumento di giustizia negoziata sovranazionale che presupponeva il previo risarcimento del danno prodotto dal reato e comportava la chiusura definitiva del caso a seguito del pagamento di una sanzione pecuniaria forfettaria concordata tra la difesa e l'accusatore europeo (art. 29).⁷

Con il regolamento 2017/1939 si è finalmente giunti a una disciplina positiva dell'azione penale europea (artt. 35 – 40 reg. *EPPO*). Essa è il risultato di un'ampia rielaborazione della proposta presentata dalla Commissione e degli altri progetti precedenti, così che si possono riscontrare solo alcuni punti in comune con questi ultimi.

Uno degli aspetti che più differenzia il regime attuale da quelli precedenti si rintraccia nella conformazione dell'*iter* decisionale volto all'assunzione delle determinazioni concernenti il promovimento dell'azione penale.

Nel *Corpus Juris*, nel Libro Verde e nelle *Model Rules* il rinvio a giudizio e l'archiviazione erano oggetto di una valutazione riservata al solo procuratore europeo delegato incaricato del caso, mentre nella proposta della Commissione le determinazioni sull'esercizio dell'azione penale spettavano al procuratore capo europeo, il quale le assumeva sulla base della sintesi del caso presentata dal PED. Al contrario, nell'atto istitutivo dell'*EPPO* è stata elaborata una complessa procedura di controllo e codecisione

procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione, in www.dirittopenalecontemporaneo, 3, 2016, p. 112, si specifica che l'elencazione di detti parametri comporterebbe «incertezza in ordine alla individuazione e precostituzione del giudice», in quanto manca del tutto un ordine gerarchico ed essi sono posti in maniera «alternativa e disponibile» tra loro.

⁷ Per una disamina della proposta, v. G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit; C. NOWAK (a cura di), *The European Public prosecutor's Office and National Authorities*, Padova, 2016; J. GÖHLER, *To continue or not. Who Shall Be in Control of the European Public Prosecutor's Dismissal Decisions?*, in *New Journal of European Criminal Law* (NJECL), Vol. 6 (1), 2015, pp. 102 – 125; M. M. PISANI, *La creazione dell'Ufficio del Procuratore europeo. Lo stato del negoziato in occasione di una conferenza internazionale a Roma*, in *Cass. pen.*, 2, 2015, pp. 3309 – 3319; F. RUGGIERI, *Spigolature "multilinguiste" nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (note minime sull'obbligatorietà dell'azione penale nella proposta di istituzione del pubblico ministero europeo)*, in *Cass. pen.*, 2, 2015, pp. 793 – 803; R. E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo e indagini "nazionalizzate"*, in *Cass. pen.*, 4, 2013, pp. 4738 – 4747.

a cui partecipano i PED incaricati del caso, i procuratori europei che li supervisionano e, soprattutto, le camere permanenti, alle quali spetta la decisione finale in merito all'esercizio o meno dell'azione penale (art. 35 reg. *EPPO*).

Ciò è dovuto al fatto che, nel corso dei negoziati, è stata completamente rivista la struttura dell'organismo. Pur riprendendo l'organigramma "a due livelli" delineato nella proposta della Commissione, esso organizza le partizioni interne in modo differente.⁸ Infatti, mentre al livello decentrato continuano ad operare i procuratori europei delegati – che rappresentano il "braccio operativo" della Procura europea – a livello centrale non vi è più soltanto il Procuratore capo europeo, né ad esso sono affidate tutte le funzioni di controllo e di decisione relative alle singole indagini.⁹ Al contrario, il regolamento istitutivo prevede che nell'ufficio centrale operino anche altri organi interni, a cui sono affidate funzioni direttive¹⁰. Invero, il collegio dei procuratori europei esercita un «supervisione generale» sull'amministrazione dell'intero ufficio requirente europeo (art. 9 reg. *EPPO*). I procuratori europei, invece, oltre ad essere membri del collegio, hanno il compito di controllare le indagini dei PED (art. 12 reg. *EPPO*). Infine, le camere permanenti hanno il compito di «monitorare e indirizzare» le attività dei PED nei singoli casi concreti e di assumere le decisioni più rilevanti in merito alle indagini preliminari e all'esercizio dell'azione penale (art. 10 reg. *EPPO*).

Dunque, la procedura disciplinata dall'art. 35 reg. *EPPO* ha il fine di consentire ai procuratori europei e alle camere permanenti di esercitare il loro potere di controllo gerarchico¹¹ al momento dell'assunzione delle determinazioni finali. Infatti, tale *iter* consentirà a tali organi interni di operare uno scrutinio sulla complessiva attività di indagine condotta dai PED nel caso concreto e sulle sue proposte di decisione in merito all'esercizio dell'azione penale.

Solo a seguito di tale scrutinio preventivo si potrà avere una determinazione definitiva in merito al rinvio a giudizio (anche attraverso l'attivazione di un rito speciale previsto dalla legislazione nazionale applicabile) o all'archiviazione. Infatti, l'art. 35 dispone che tale

⁸ Come sapientemente sottolineato in H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 35*, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO")*. *Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden, 2021, pp. 322 – 323.

⁹ Ad esso spettano una serie di funzioni di tipo organizzativo e dirigenziale (v. *supra*, capitolo I, § 6).

¹⁰ Si veda la premessa n. 23.

¹¹ Il punto assume rilievo centrale nelle discussioni svolte *infra*, capitolo IV, § 3 – 6.

decisione può essere assunta solo dalla camera permanente competente a seguito della procedura interna di codecisione, in linea con quanto disposto dall'art. 10, 3, reg. *EPPO*¹².

Se si considerano le tipologie decisorie che la Procura europea può assumere alla fine delle indagini preliminari, si nota in primo luogo che il regolamento 2017/1939/UE ha conservato l'istituto del rinvio del caso alle autorità interne introdotto originariamente dalle *Model Rules*. Tuttavia, a tal fine si appresta una disciplina molto più dettagliata, in quanto essa tiene conto del nuovo regime della competenza (concorrente) dell'accusatore sovranazionale e individua più nel dettaglio le ipotesi in cui quest'ultimo può disporre il trasferimento del caso, limitandone la facoltà di scelta (art. 34 reg. *EPPO*).

Parimenti, anche il rinvio a giudizio e l'archiviazione vengono regolati in modo differente rispetto ai precedenti progetti di Procura europea.

Nel primo caso, l'atto istitutivo ha previsto degli stringenti limiti temporali entro cui le camere permanenti devono assumere la propria decisione e ha predisposto dei criteri di individuazione del foro competente per il processo non pienamente sovrapponibili a quelli contenuti nel *Corpus Juris*, nelle *Model Rules* e nella proposta della Commissione (art. 36 reg. *EPPO*).

Per quanto attiene all'archiviazione, invece, l'elenco delle ipotesi su cui può fondarsi tale decisione riprende solo in parte quello contenuto nell'art. 28 della proposta. Infatti, l'art. 39 reg. *EPPO* non riporta tra i motivi di inazione la condotta non costituente reato e la sussistenza di un reato minore ai sensi della legge nazionale di attuazione della direttiva PIF, indicati invece nella citata norma della proposta.

Inoltre, nel regolamento istitutivo si abbandona definitivamente il modello dell'archiviazione per compromesso (o transazione), presente in tutti i progetti precedenti. Al contrario, si è preferito introdurre una norma che consente all'accusatore europeo di attivare specifiche procedure concordate di azione penale, a condizione che siano previste dalla legislazione processuale domestica (art. 40 reg. *EPPO*).

Infine, art. 39, § 2, reg. *EPPO* introduce un'apposita disciplina per la riapertura del caso.

Oltre agli aspetti evidenziati fino ad ora, merita segnalare che il regime dell'azione penale europea contenuto nel regolamento 1939/2017 si discosta chiaramente da tutti i

¹² L'art. 10, § 3, reg. *EPPO* stabilisce che, seguendo le procedure previste nel regolamento istitutivo, le camere permanenti decidono in merito al rinvio a giudizio (lett. a), all'archiviazione del caso (lett. b), all'attivazione di una procedura semplificata di azione penale (lett. c), nonché in merito al trasferimento del caso alle autorità nazionali (lett. d) e alla riapertura del caso a seguito di inazione (lett. e).

modelli precedenti, in quanto non contiene un'espressa enunciazione del principio a cui la medesima azione dovrebbe ispirarsi.

Tale aspetto acquisisce un rilievo fondamentale nell'ambito della presente indagine, anche perché non è chiaro come debba essere interpretato il silenzio del legislatore sul punto.

Tale mancata presa di posizione, difatti, potrebbe essere la conseguenza dell'impossibilità di raggiungere un compromesso politico in merito al principio ispiratore dell'azione penale europea, dovuta al fatto che alcuni Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata in esame seguono modelli ispirati al principio di discrezionalità dell'azione penale (si pensi ai Paesi Bassi o alla Francia).

In alternativa, si potrebbe ritenere che il mancato richiamo al principio di obbligatorietà indichi la rinuncia a tale canone in favore del principio di opportunità oppure manifesti la superfluità di una tale enunciazione, in quanto il principio ispiratore dell'azione penale europea risulterebbe già individuato dalle disposizioni che governano l'azione stessa.

Perché l'azione penale sovranazionale si profili coerente con il complessivo sistema giuridico euro-unitario, con gli obbiettivi e i principi che stanno alla base dell'istituzione della Procura europea, con i principi dello Stato di diritto e della certezza del diritto, essa non può non essere basata su uno specifico canone che la ispiri e ne tratteggi l'identità sostanziale.¹³ In sua assenza, l'organismo europeo titolare della *potestas agendi* sarebbe libero di esercitare le proprie prerogative seguendo una logica completamente autonoma, soprattutto se si considera che l'art. 9, § 2, e la premessa n. 24 reg. *EPPO* consentono al collegio dei procuratori europei di adottare decisioni su questioni di ordine generale concernenti la «politica di azione penale dell'EPPO». Ciò genera un evidente pericolo di disparità di trattamento poiché – in assenza di una chiara definizione della regola di promovimento dell'azione penale – le determinazioni finali dell'*EPPO* potrebbero essere assunte in base al principio valevole di volta in volta nello Stato membro in cui è incardinato il procedimento. Come se non bastasse, ciò entrerebbe in conflitto anche con

¹³ Ne va, innanzitutto, dell'«intrinseca concretezza dell'azione», ossia del suo pieno inserimento in un determinato sistema giuridico dal quale deriva la specifica fisionomia della sua disciplina sostanziale (S. SATTA, voce *Azione in generale*. b) *L'azione nel diritto positivo*, in *Enc. dir.*, Vol. IV, Milano, 1959, p. 824). Inoltre, il principio che ispira il potere di intervento dell'organismo requirente, alla pari di ogni altro suo carattere essenziale, è l'inevitabile conseguenza delle scelte normative relative all'assetto del processo e, più in generale, del sistema processuale in cui esso si inserisce, come da tempo rimarcato dalla nostra dottrina più autorevole (O. DOMINIONI, voce, *Azione penale*, in *Dig. disc. pen.*, vol. I, Torino, 1987, p. 399; G. UBERTIS, voce *II) Azione penale*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IV, Roma, 1988, pp. 1 ss.).

la necessità di intervenire in modo uniforme nella lotta contro i reati lesivi delle finanze euro-unitarie, che sta alla base della creazione dell'organismo d'accusa sovranazionale (come indicato nella premessa n. 12 del regolamento istitutivo).

Dunque, considerata l'assenza di una chiara affermazione del principio ispiratore dell'azione penale sovranazionale nelle disposizioni così come nelle premesse dell'atto istitutivo dell'*EPPO* e, soprattutto, le sue possibili conseguenze, all'interprete non resta altra alternativa se non quella di ricercare quel canone fondamentale attraverso un'accurata ricostruzione ermeneutica, che tenga conto del significato letterale delle disposizioni rilevanti, delle intenzioni del legislatore euro-unitario, nonché degli elementi caratterizzanti l'ordinamento giuridico sovranazionale, in modo da rintracciare la soluzione più confacente in base al testo normativo e al sistema giuridico in cui essa si inserisce.

Muovendo da questa premessa, il presente capitolo si pone l'obiettivo di ricostruire la disciplina dell'azione penale sovranazionale, così come delineata dal regolamento 2017/1939 e dagli atti interni dell'*EPPO* che ne costituiscono attuazione, evidenziandone i tratti salienti e discutendo quelli più controversi. L'analisi del dato positivo così delineata risulta logicamente preliminare a quella che sarà svolta nel capitolo successiva, ove si discuterà – in chiave critica – sulla natura dell'azione penale sovranazionale e sui criteri che ne governano l'esercizio, tenendo conto delle peculiari caratteristiche dell'ordinamento a cui l'azione pertiene.

2. Le determinazioni finali dell'EPPO: la procedura di controllo e codecisione.

Come anticipato, l'art. 35 del regolamento 1939/2017 prevede una complessa procedura interna per l'assunzione delle determinazioni concernenti l'azione penale.

Tale procedimento decisionale consentirà agli organi interni dell'*EPPO* con funzioni di monitoraggio, indirizzo e supervisione delle singole indagini (procuratori europei e camere permanenti) di controllare la complessiva attività investigativa condotta dal PED incaricato del caso e, sulla base delle sue proposte, di assumere una decisione in merito all'esercizio dell'azione penale. Dunque, tale procedura è strutturata in modo da consentire la compartecipazione delle varie componenti interne all'*EPPO* per giungere

ogni volta alla determinazione finale. Per questo motivo, essa può essere definita come una procedura di controllo e codecisione.¹⁴

In base al § 1, la fase delle indagini può terminare quando il PED procedente ritiene che le attività investigative siano giunte a conclusione, avendo raccolto elementi sufficienti per scegliere se esercitare o meno l'azione penale.¹⁵ A questo punto, il delegato dovrà assumere le proprie determinazioni in merito e trasporle in un'apposita relazione che, di regola, andrà trasmessa al procuratore europeo che lo supervisiona e, per suo tramite, alla competente camera permanente. Sarà solo quest'ultima a decidere se accogliere o meno le proposte di decisione in merito all'esercizio dell'azione penale avanzate dal PED.¹⁶

Quella appena delineata è la forma ordinaria dell'*iter* di controllo e adozione delle determinazioni finali della Procura europea. Ad esso se ne affianca uno di natura eccezionale, in cui lo scrutinio sulle indagini condotte dal PED e le determinazioni relative all'azione penale sono affidati solo al procuratore europeo che supervisiona il caso.

Quest'ultimo può essere a tal fine delegato dalla camera permanente nei casi di lieve entità, in cui il danno da reato non supera il valore di 100.000 euro e la può essere giustificata con riferimento alla gravità del reato o alla complessità del procedimento. Tuttavia, in tal caso il procuratore europeo potrà assumere direttamente le determinazioni

¹⁴ Come rimarcato in L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale (e dell'inazione) nel sistema della Procura europea*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2023, p. 357, l'art. 35 reg. EPPO «delinea un "modello collegiale" di compartecipazione tra le varie componenti di EPPO nella determinazione sull'accusa».

¹⁵ Evitando di prestabilire un termine entro cui chiudere le indagini, la norma si ispira alla giurisprudenza europea secondo cui la ragionevolezza della durata di un procedimento non può essere determinata in base alla presenza di un limite massimo dettato in astratto dalla legge. Al contrario, tale carattere andrebbe desunto dalle specifiche circostanze che contraddistinguono ogni procedimento, tra cui l'importanza dello stesso per la persona interessata, la sua complessità, nonché la condotta della autorità coinvolte e delle parti (cfr. Corte di giustizia, 5 giugno 2018, C-612/15, *Kolev et al.*, in *Raccolta*, 2018, § 7). Tuttavia, è possibile che gli Stati membri prevedano dei termini investigativi che, nel silenzio del regolamento, finiranno necessariamente per limitare anche le attività di indagine dei PED, trovando applicazione in base al principio di sussidiarietà della *lex fori* di cui all'art. 5, § 3, reg. EPPO (cfr. G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Milano, 2021, p. 123).

¹⁶ Tale assetto fonda l'opinione per cui «il procuratore delegato è dominus delle indagini mentre le determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione – formulazione dell'imputazione ed archiviazione – sono attribuzioni della camera permanente; quindi, di un'autorità giudiziaria altra (pur se interna all'E.P.P.O.) da quella che ha dato avvio alle indagini e le ha condotte» (così F. FALATO, *L'azione penale verso le nuove misure d'indagine europee (Metodo e contenuti di una categoria dommatica rivisitata alla luce della entrata in funzionamento della Procura europea tra fisiologie regolamentari e difetti della legge delega)*, in *Arch. pen.*, 3, 2020, p. 75).

finali solo se il PED ha proposto il rinvio a giudizio oppure l'archiviazione (sempre che non sia stata disposta per «mancanza di prove pertinenti» ex art. 39, § 1, lett. g, reg. *EPPO*).¹⁷

Stando all'art. 35, § 1 reg. *EPPO*, la relazione finale del PED deve contenere una «sintesi del caso e un progetto» relativo ad una delle decisioni che possono essere assunte dopo la chiusura delle indagini: archiviazione, rinvio alle autorità nazionali oppure esercizio dell'azione penale in via ordinaria o semplificata.

Più precisamente, in base all'art. 56, § 1, reg. interno *EPPO* il PED dovrà predisporre ogni volta un documento contenente almeno i seguenti elementi: una sintesi dei fatti oggetto dell'indagine quali risultano dagli elementi probatori raccolti; la qualificazione giuridica dei fatti e la loro applicazione al caso specifico; una proposta motivata di esercitare l'azione penale, di attivare una procedura semplificata, di archiviare il caso o di rinviarlo alle autorità nazionali competenti; l'eventuale proposta di riunire più cause, indicando l'organo giurisdizionale presso cui il caso dovrebbe essere portato in giudizio; i termini applicabili a norma del diritto nazionale.¹⁸

Una volta redatto, il documento conclusivo del PED viene registrato nel sistema automatico di gestione dei fascicoli e trasmesso al procuratore europeo supervisore del caso, così da consentirgli di esprimere le proprie osservazioni e trasmetterle, assieme al report del PED, alla competente camera permanente nei successivi dieci giorni (artt. 35 reg. *EPPO* e 56, § 3, reg. interno *EPPO*).

¹⁷ Artt. 10, § 7, reg. *EPPO*, 55 e 56, § 9, reg. interno *EPPO*. In sostanza, il procuratore europeo supervisore non potrà fare le veci della camera permanente nell'eventualità in cui il PED abbia proposto di archiviare il caso per «mancanza di prove pertinenti», di trasferire il caso alle autorità interne (art. 34 reg. *EPPO*) oppure di esercitare l'azione penale tramite una procedura semplificata a norma dell'art. 40 reg. *EPPO*.

¹⁸ Né l'atto istitutivo né il regolamento interno scandiscono i tempi entro cui il PED deve concludere le indagini e inviare la propria relazione. Tuttavia, l'art. 56, § 8, reg. interno *EPPO*, impone che ciò avvenga nel rispetto dei termini previsti a livello domestico per l'assunzione delle proprie determinazioni finali. Qualora ciò non sia possibile, il delegato dovrà indicarlo nella relazione, spiegandone le ragioni. Tuttavia, la disposizione in parola non prevede la possibilità di sospendere o interrompere i suddetti termini. Quindi, secondo H. H. HERRNFELD, *Sub. Art. 35*, cit., pp. 324 – 326, in base al principio di sussidiarietà della *lex loci* (art. 5, 3, reg. *EPPO*), troverà applicazione la normativa domestica applicabile che eventualmente consente all'accusa di sospendere o interrompere le indagini. In tal caso, però, il PED dovrebbe seguire la procedura di cui all'art. 35 reg. *EPPO* e mandare un'apposita relazione al procuratore europeo e alla competente camera permanente al fine di recepire l'autorizzazione a procedere in tal senso.

A questo punto, il presidente della camera fissa la data¹⁹ delle discussioni sul caso che dovranno avvenire, di norma, in presenza o in videoconferenza (art. 23 reg. interno *EPPO*). È comunque fatta salva la possibilità che la camera si pronunci tramite procedura cartolare qualora sia stata proposta l'archiviazione ai sensi dell'art. 39, § 1, lett. a – d, reg. *EPPO*, il rinvio alle autorità interne ovvero qualora la decisione da prendere sia caratterizzata da una «*limited complexity*», considerato il suo contenuto, la sua natura ripetitiva o il suo collegamento con provvedimenti adottati in precedenza nell'ambito della medesima vicenda (art. 24 reg. interno *EPPO*).²⁰

Concluse le proprie discussioni, in linea generale, la camera ha la facoltà di accogliere il progetto del PED, di modificarlo o di rigettarlo. In quest'ultimo caso, potrà essere contestualmente emesso un provvedimento diverso da quello proposto ovvero un ordine di prosecuzione delle indagini con specifiche istruzioni al PED²¹. A tal fine, la camera può anche procedere ad un riesame del fascicolo prima di determinarsi (artt. 35, § 2, reg. *EPPO* e 56, § 6, reg. interno *EPPO* e 2, § 2, dec. camere permanenti).

Dopo che la camera si è espressa, toccherà al PED realizzare concretamente la decisione assunta a livello centrale procedendo nei modi previsti dalla normativa domestica applicabile.

Egli è tenuto ad attuare tale determinazione anche se differente dalla sua proposta iniziale, stante il dovere generale di rispettare le indicazioni e le istruzioni delle camere permanenti all'art. 13 reg. *EPPO*. In caso contrario, si potrebbe incorrere in una «colpa grave» con eventuale rimozione dall'incarico di PED per decisione del collegio della Procura europea (art. 17, § 3, reg. *EPPO*).²²

¹⁹ In base al art. 1, § 1, dec. camere permanenti, le riunioni avvengono almeno due volte al mese e le date dovranno essere fissate almeno quindici giorni prima. Se il presidente fissa delle sedute in più, allora dovrà darne avviso ai membri della camera nei cinque giorni precedenti.

²⁰ In tale eventualità, i membri della camera comunicheranno attraverso il sistema automatico di gestione dei fascicoli e, qualora non siano state sollevate obiezioni né dai membri permanenti né dal procuratore europeo supervisore entro un termine non inferiore a tre giorni, la decisione si riterrà adottata.

²¹ In tal caso si applicherà l'art. 46 reg. interno *EPPO* che prevede che la camera possa richiedere al PED di rendere conto dell'attuazione delle sue istruzioni, che se ne tenga traccia nel sistema automatico di gestione dei fascicoli e che il procuratore europeo supervisore si assicuri che il PED rispetti le direttive della camera. Qualora ciò non avvenga, egli dovrà chiedere chiarimenti al PED procedente, informare la camera e, eventualmente, proporle di riassegnare il caso ad un altro PED dello stesso Stato membro.

²² Per quanto riguarda il nostro ordinamento, al fine di rendere effettiva la dipendenza strutturale e funzionale dei PED italiani rispetto agli organi decisori dell'*EPPO*, prime fra tutti le camere permanenti, l'art. 9, co. 3, d.lgs. 9/2021, esclude ogni potere di vigilanza e direzione dei procuratori generali interni sui detti procuratori delegati. Tale previsione, però, non osta all'apertura di un procedimento disciplinare interno nei confronti di un PED italiano, in quanto tale eventualità è espressamente ammessa dall'art. 13 della normativa di adeguamento. Tuttavia, in questo caso, l'inizio del procedimento disciplinare è

3. *La chiusura del caso con rinvio alle autorità interne (referral).*

Quando deve assumere le proprie determinazioni finali, il PED ha davanti a sé tre alternative: il rinvio a giudizio (ordinario o tramite una procedura semplificata), l'archiviazione oppure la chiusura del caso con trasmissione alle autorità nazionali (cosiddetto “*referral*”).

Concentrando l'attenzione su quest'ultimo meccanismo, merita specificare che esso non rappresenta un particolare tipo né di rinvio a giudizio, né di archiviazione. Al massimo, esso potrebbe essere accostato a quest'ultimo istituto in quanto comporta la chiusura del caso, abdicando all'esercizio dell'azione penale europea. Tuttavia, esso si discosta dall'archiviazione in quanto quest'ultima rappresenta la decisione dell'*EPPO* di non esercitare l'azione penale in presenza dei soli presupposti previsti all'art. 39 reg. *EPPO*. Al contrario, il *referral* disciplinato all'art. 34 reg. *EPPO* consiste in un vero e proprio deferimento del caso da parte dell'accusatore europeo a favore delle autorità requirenti domestiche, così da consentire eventualmente a queste ultime di proseguire le attività di indagine intraprese dal primo e di assumere le proprie determinazioni a livello nazionale.

Alla pari dell'avocazione del caso di cui all'art. 27 reg. *EPPO*, il rinvio del caso è il portato del sistema di competenze concorrenti tra Procura europea e autorità interne realizzato con il regolamento 2017/1939.

Se però l'avocazione consente all'*EPPO* di sottrarre un caso agli organi inquirenti interni, sussistendo i presupposti per l'esercizio delle proprie prerogative, con il *referral* si realizza una dismissione del procedimento a favore delle autorità statali, in quanto le indagini hanno consentito all'ufficio europeo di accertare l'assenza delle condizioni per esercitare la propria competenza oppure una scarsa rilevanza sovranazionale del caso. Ciò comporterà la chiusura delle indagini da parte della Procura europea, lasciando ai pubblici ministeri domestici il potere di decidere se proseguire il caso a livello interno.²³

condizionato dalla ricezione del parere favorevole del procuratore capo europeo ovvero da un riesame delle vicende sottese al procedimento da parte del collegio dell'*EPPO*. Al riguardo, v. F. ZACCHÈ, *Profili ordinamentali del Pubblico ministero europeo: nomina, status e responsabilità disciplinare*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, cit., pp. 43 – 46.

²³ Come chiarito in H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 34*, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (“the EPPO”). Article-by-*

In base all'art. 34 reg. *EPPO*, il *referral* può essere attivato in cinque ipotesi, tre di tipo obbligatorio (quelle indicate ai § 1, 2 e 6) e due di tipo discrezionale (quelle previste al § 3).²⁴

Le prime due ipotesi obbligatorie riguardano situazioni in cui manchino i presupposti necessari per il coinvolgimento della Procura europea, in quanto il caso esula dal perimetro della sua competenza materiale, territoriale o personale ex artt. 22 e 23 del regolamento istitutivo (art. 34, § 1) oppure non sussistono le condizioni “di procedibilità” di cui all'art. 25, § 2 e 3 (§ 2)²⁵.

In questi casi, si avrà *referral* solo se la mancanza dei presupposti per l'esercizio delle prerogative dell'*EPPO* è stata accertata a seguito delle indagini europee. Qualora, infatti, si giungesse a tale constatazione subito dopo il recepimento della notizia di reato e prima dell'apertura della fase investigativa, l'accusatore europeo dovrà informare le autorità

Article Commentary, cit., p. 311, il rinvio del caso ex art. 34 reg. *EPPO* non comporta il trasferimento di competenza sul caso alle autorità interne né una decisione che determina quali siano gli organi inquirenti nazionali competenti tra quelli dei vari Stati membri. Infatti, se ci dovessero essere dei conflitti di giurisdizione tra più Stati dopo che l'*EPPO* ha trasferito il caso ad uno di loro, la sua decisione non risolverebbe il contrasto e gli Stati dovranno a tal fine applicare la propria legislazione domestica. Per una distinzione tra il sistema di competenze concorrenti europeo e il meccanismo basato sul principio di complementarità della Corte penale internazionale, si veda H. SATZGER, *La Fiscalía europea y su coordinación con las fiscalías nacionales: en pro de un modelo de complementariedad*, in L. BACHMAIER WINTER (a cura di), *La Fiscalía Europea*, Madrid, 2018, pp. 77 ss.

²⁴ In base al rapporto annuale dell'*EPPO* del 2023, nel 2022 il rinvio di cui al paragrafo 1 è stato attivato in 67 casi, mentre quello del paragrafo 2 in 4 casi (cfr. Relazione Annuale della Procura europea 2023, pubblicata in data 29.2.2024 sul sito ufficiale dell'*EPPO* di cui al seguente link: <https://www.epppo.europa.eu>, p. 75).

²⁵ In M. CAIANIELLO, *The Decision to Drop the Case: Res Iudicata or Transfer of Competence?*, in L. BACHMAIER WINTER (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office. The challenges ahead*, Charm, 2018, pp. 106 -109, si rimarca che il meccanismo del *referral* che deriva dagli artt. 34 e 25, § 2 e 3, reg. *EPPO*, è fin troppo complesso, fatto di una intricata rete di eccezioni e contro-eccezioni, tutte caratterizzate da una indeterminatezza tale da lasciare un eccessivo margine di discrezionalità all'*EPPO* nel decidere se rinviare il caso alle autorità interne nelle suddette ipotesi. Infatti, in base al paragrafo 2 dell'art. 25, l'*EPPO* può intervenire in casi in cui il danno agli interessi finanziari europei derivante dal reato sia pari o superiore a 10.000 euro e vi sono state ripercussioni a livello europeo tali da richiedere l'intervento dell'organismo oppure il caso abbia coinvolto funzionari, agenti o membri delle istituzioni dell'Unione. Il paragrafo 3 della medesima norma, invece, permette alla Procura europea di esercitare le proprie prerogative quando si procede per un reato PIF indissolubilmente connesso ad un diverso reato (caso misto) e la sanzione massima prevista dal diritto nazionale per il reato PIF è più severa di quella stabilita per l'altra figura criminosa ovvero qualora vi sia motivo di presumere che il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione derivante dal reato sia superiore rispetto a quello arrecato ad altra vittima. Per un'analisi più approfondita sul punto si rimanda a G. GRASSO, R. SICURELLA, F. GIUFFRIDA, *EPPO Material Competence: Analysis of the PIF Directive and Regulation*, in K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office at Launch. Adapting National Systems, transforming EU Criminal Law*, Milano, 2020, p. 37; R. SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue. Ovvero l'incertezza del diritto nel contrasto delle frodi eurounitarie*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 1, 2019, p. 75; P. CSONKA, A. JUSZCZAK, E. SASON, *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality*, in *Eucrim*, 3, 2017, p. 128.

interne e trasmettere loro tutte le prove eventualmente in suo possesso in base all'art. 24, § 8, reg. *EPPO*.²⁶

La terza ipotesi di rinvio obbligatorio è regolata dal combinato disposto degli artt. 34, § 6, e 39, § 3, reg. *EPPO*. Essa si concretizza quando la Procura europea, svolte le indagini, valuti di archiviare un caso relativo ad un reato PIF indissolubilmente connesso ad un diverso reato (c.d. caso misto)²⁷ oppure un caso relativo ad una delle frodi di spesa di cui all'art. 3, § 2, lett. a) e b), della Direttiva PIF²⁸, purché quest'ultima abbia prodotto un danno alle finanze europee inferiore a quello causato ad altra vittima. In una di queste eventualità, può essere disposto il *referral* qualora le autorità nazionali lo abbiano espressamente richiesto.

²⁶ Questa è la soluzione suggerita in H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 34*, cit., pp. 312 – 314.

²⁷ Vedi *supra*, capitolo I, § 5, nota n. 80.

²⁸ La Direttiva 2017/1317 delinea due categorie di fattispecie criminose lesive del *budget* euro-unitario. All'art. 3 vengono definiti i reati di frode lesiva degli interessi finanziari euro-unitari, mentre l'art. 4 prevede tre diversi reati: riciclaggio dei proventi derivanti dalla commissione di reati PIF (§ 1), corruzione attiva e passiva lesiva delle finanze comunitarie (§ 2) e appropriazione indebita a danno degli interessi finanziari sovranazionali (§ 3). Nonostante tale distinzione, entrambe le norme prevedono solo condotte criminose per cui si richieda l'elemento soggettivo del dolo (generico o, in alcuni casi, specifico) e quello materiale del danno agli interessi finanziari dell'Unione. Inoltre, per entrambe le previsioni l'art. 7 stabilisce che gli Stati membri introducano sanzioni «effettive, proporzionate e dissuasive» (§ 1), consistenti nella «pena massima di almeno quattro anni di reclusione» nei casi più gravi (§ 3). Ai fini della nostra analisi, merita analizzare il disposto dell'art. 3 della direttiva. In particolare, si deve notare che la norma distingue le euro-frodi in due diverse categorie: quelle in materia di spese e quelle in materia di entrate. Le prime sono a loro volta differenziate tra le euro-frodi non relative alle uscite concernenti gli appalti (art. 3, § 2, lett. a) e quelle ad esse relative (lett. b). Come osservato, l'art. 39, § 3, reg. *EPPO* fa riferimento solo a queste due fattispecie. Le seconde, invece, si dividono tra le euro-frodi in materia di entrate derivanti da risorse comunitarie diverse dall'IVA (lett. c) e quelle che intaccano le risorse provenienti da quest'ultima (lett. d), ossia le «*VAT frauds*» (cfr. G. GRASSO, R. SICURELLA, F. GIUFFRIDA, *EPPO Material Competence: Analysis of the PIF Directive and Regulation*, cit., p. 34). Nonostante tale quadripartizione, l'art. 3, § 2, dir. delinea le condotte criminose dei singoli reati di euro-frode in maniera pressoché univoca. Infatti, questi ultimi dovranno consistere per lo più nell'utilizzo o nella presentazione «di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti», nella «mancata comunicazione di un'informazione»²⁸ in violazione di un obbligo specifico» ovvero nella «distrazione di [...] fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi». Tuttavia, tale ultima ipotesi non è contemplata tra i comportamenti integranti *VAT fraud*. Al suo posto l'art. 3, par. 2, lett. d), iii), considera la condotta consistente nella «presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi dell'IVA». Inoltre, sempre in relazione alle *VAT frauds*, l'art. 2, § 2, prevede che le condotte criminose di cui all'art. 3, § 2, lett. d), integreranno tale reato solo se «connesse al territorio di due o più Stati membri dell'Unione» e tali da comportare «un danno complessivo pari ad almeno 10 000 000 EUR». Quest'ultima limitazione viene riproposta a fini prettamente processuali all'art. 22, § 1, reg. *EPPO* il quale sancisce che il p.m. europeo potrà esercitare la propria competenza per tali reati soltanto quando sussistano le due condizioni appena illustrate. In tema di reati PIF, più ampiamenti, v. E. BASILE, *Brevi note sulla nuova Direttiva PIF. Luci e ombre del processo di integrazione UE in materia penale*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 12, 2017, pp. 67 ss; A. JUSZCZAK, E. SASON, *The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (PIF Directive). Laying Down the Foundation for a Better Protection of the Union's Financial Interests?*, in *Eucrim*, 2, 2017, pp. 80 ss; B. PIATTOLI, *Procura europea e criminalità finanziaria nella UE. Principi e modelli processuali*, Pisa, 2022, pp. 61 ss.

Passando al *referral* facoltativo, l'art. 34 § 3 reg. *EPPO* delinea le due ipotesi in cui tale strumento risulta attivabile e chiarisce che, in tali circostanze, le camere possono decidere di chiudere il caso rinviandolo agli inquirenti nazionali sulla base di apposite «direttive generali» emesse dal collegio.²⁹

La prima ipotesi contemplata dalla norma presuppone che il reato per cui si sono svolte le indagini comporta o possa comportare un danno al *budget* comunitario inferiore a 100.000 euro ed il collegio ritenga che, considerata la gravità dell'illecito o la complessità del procedimento, non sia necessario oppure nell'interesse dell'efficienza delle indagini o dell'azione penale procedere a livello sovranazionale.³⁰

La seconda ipotesi, invece, si ha quanto un caso concerne una frode di cui all'art. 3, § 2, lett. a) e b), della Direttiva PIF e il danno reale o potenziale agli interessi finanziari comunitari da essa prodotto non superi quello arrecato ad altra vittima.³¹

²⁹ Secondo alcuni, una simile disposizione ha la particolarità di attribuire al collegio un concreto potere di decisione sulle determinazioni inerenti singoli casi, nonostante tale organo debba avere solo un potere di coordinamento generale dell'Ufficio (a differenza delle camere permanenti). E tale conseguenza non sarebbe scongiurata dal fatto che la norma utilizzi la locuzione «direttive generali» (cfr. G. BARROCU, *op. cit.*, p. 125). La critica sembra cogliere nel segno, soprattutto se si considera che il primo periodo del paragrafo 3 della norma fa riferimento al potere del collegio di indicare la linea da seguire in un procedimento specifico, «tenuto conto del grado di gravità del reato» per cui si procede «o della complessità del procedimento nel singolo caso», anziché consentire all'organo collegiale di emettere delle vere e proprie indicazioni generali relative ad una serie di casi simili.

³⁰ In base alla decisione del collegio dello *European Public Prosecutor's Office* del 21 aprile 2021 che adottano linee guida operative in materia di indagini, politica dell'avocazione e rinvio del caso, n. 029/2021, come modificata dalla decisione del collegio dell'EPPO del 7 febbraio 2022, n. 007/2022, disponibile sul sito della Procura europea al seguente link: <https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files> (di seguito "linee guida"), in tale circostanza il *referral* non sarà in ogni caso possibile sussistendo una delle seguenti circostanze: se risulta sospettato uno dei soggetti individuati come pubblici ufficiali dall'art. 4 della direttiva PIF; se il caso riguarda il sodalizio criminoso di cui all'art. 22, § 2, reg. *EPPO*; nel caso in cui le indagini possano avere ripercussioni a livello europeo o potrebbero danneggiare la reputazione dell'Unione, anche a livello nazionale o locale; qualora le indagini abbiano una dimensione transnazionale, interessano almeno due Stati membri parte della cooperazione rafforzata istitutiva della Procura europea, uno di essi ed uno Stato membro non parte ovvero paesi terzi, e l'EPPO sia in una posizione migliore per svolgere le attività investigative ed esercitare l'azione penale; se ci sono ragioni per ritenere che le autorità interne non intraprendano azioni adeguate per risarcire completamente il danno patito dagli interessi finanziari UE; nel caso in cui ci sia l'urgenza di risolvere una delle seguenti situazioni e ci siano motivi per ritenere che le autorità nazionali non si adopererebbero adeguatamente: 1. c'è il concreto pericolo che i proventi del reato siano dissipati, venduti, trasferiti o in qualunque modo non sottoposti a sequestro; 2. c'è il rischio concreto che chi è sospettato possa provare a sottrarsi o stia già tentando di sottrarsi dalle indagini o dalla giustizia; 3. c'è il pericolo concreto che uno o più testimoni chiave siano minacciati, sottoposti a violenza o in ogni caso soggetti a pressioni per modificare le loro dichiarazioni; 4. c'è il rischio concreto che una prova importante sia distrutta, nascosta o in qualunque modo resa indisponibile; 5. c'è il rischio che aumenti il danno provocato al *budget* UE (*Annex 4*, art. 1)

³¹ Entrambe le ipotesi di cui al § 3 non sono solo il portato del sistema di competenze concorrenti stabilite dal regolamento, ma anche una sorta di eccezione al principio di prevalenza dell'azione penale europea suggellato nella premessa n. 58, come sottolineato in H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 34*, cit., p. 315.

In quest'ultimo caso, le linee guida del collegio chiariscono che l'*EPPO* potrebbe rinviare il caso se l'altra vittima coinvolta è un'istituzione o un organo di uno Stato membro, questi ne abbia fatto richiesta e se le autorità interne si trovano in una posizione migliore per procedere (*Annex 4*, art. 1, § 2).³²

3.1. L'iter decisionale.

Al verificarsi di una delle ipotesi illustrate, si dovrebbe attivare la procedura di codecisione per l'assunzione delle determinazioni finali prevista all'art. 35 reg. *EPPO*. Tuttavia, tanto il regolamento interno quanto le regole sul funzionamento delle camere permanenti modificano in parte tale *iter*.

In particolare, stando all'art. 57, § 1, reg. interno *EPPO*, se si realizzano le situazioni indicate all'art. 34, § 1, reg. *EPPO* oppure quelle di cui al § 3, la proposta di *referral* non deve provenire necessariamente dal PED, ma anche dal procuratore europeo supervisore oppure da uno dei membri della camera permanente. Inoltre, tale iniziativa potrà essere assunta sia quando si ritengono concluse le indagini sia durante lo svolgimento delle stesse. Inoltre, sarà possibile decidere se disporre il rinvio con un apposito procedimento semplificato. Infatti, in base agli artt. 57, § 2 e 3, reg. interno *EPPO* e 3, § 5, dec. camere permanenti, quando uno dei suddetti organi interni avanza la proposta di *referral*, essa viene registrata nel sistema automatico di gestione dei fascicoli e trasmessa a tutti gli altri partecipanti alla procedura di codecisione. Se questi ultimi non si esprimono entro i successivi cinque giorni, la decisione deve essere formalizzata dal presidente della camera. In ogni caso, si considera comunque adottata se tale formalizzazione non sia stata compiuta nei successivi tre giorni. Qualora, invece, vengano espresse osservazioni sulla proposta, la camera permanente dovrà riunirsi e discuterla (anche tramite procedura cartolare).³³

³² L'art. 34, § 3 e 4, rende chiaro il pensiero espresso in M. CAIANIELLO, *The decision to drop the case in the new EPPO's regulation: Res Iudicata or transfer of competence?*, in *New Journal of European Criminal Law* (NJECL), 10 (2), 2019, p. 197. Ivi si rimarca che il meccanismo del *referral* non si caratterizza solo per la particolare complessità ma anche per un elevato grado di discrezionalità. Tanto è vero che, secondo l'autore, esso porta con sé il rischio di creare conflitti di giurisdizione, eliminabile solo grazie all'intervento interpretativo dei giudici europei. Inoltre, ulteriori perplessità su tale disciplina sono espresse in L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Arch. pen.*, 3, 2017, p. 30.

³³ Con la disciplina illustrata, sembra che il collegio abbia facilitato l'utilizzo dello strumento del rinvio, ampliando la classe di soggetti legittimati a proporlo, anticipando il momento in cui ciò possa avvenire e

Se si integra una delle ipotesi di cui al § 3, l'*iter* decisionale appena descritto si compone di una fase ulteriore.

Infatti, l'art. 34, § 4, reg. *EPPO* impone alla camera permanente di informare il procuratore capo europeo della sua volontà di rinviare il caso alle autorità intere. In tal modo, entro tre giorni dalla comunicazione, il procuratore capo o un suo sostituto³⁴ possono chiedere alla camera di riesaminare la decisione, sempre che ritengano «che ciò sia necessario per assicurare la coerenza della politica di rinvio dell'EPPO».

A tal fine, l'art. 3, § 5, dec. camere permanenti chiarisce che il procuratore capo dovrà essere avvisato prima della formalizzazione della decisione di *referral* e che, qualora egli non si esprimesse nel detto termine di tre giorni, la decisione si considererà adottata. Al contrario, se il procuratore capo ha chiesto il riesame del provvedimento, la camera dovrà riunirsi e discuterne (anche tramite procedura cartolare) al fine di emettere la decisione definitiva.³⁵

Infine, la procedura di decisione cambia ancora qualora sussista l'ipotesi disciplinata dall'ordine normativo degli artt. 34, § 6, e 39, § 3, reg. *EPPO*: la Procura europea valuta di archiviare un caso misto oppure uno relativo ad una delle frodi di spesa di cui all'art. 3, § 2, lett. a) e b), della Direttiva PIF.

Come si è detto, in tale eventualità, il *referral* può essere disposto solo ove vi sia stata una richiesta in tal senso da parte dell'autorità nazionale. In particolare, prima di proporre l'archiviazione con la sua relazione conclusiva, il PED deve consultare l'organismo interno preposto alla risoluzione dei conflitti di competenza tra *EPPO* e p.m. nazionali³⁶, che dovrà esprimersi entro venti giorni (artt. 39, § 3, reg. *EPPO* e 58 reg. interno *EPPO*).

semplificando la procedura di decisione. Tuttavia, in tal modo sembra crearsi una certa distonia con quanto previsto all'art. 35 reg. *EPPO*, il quale assegna solo al PED il potere di proporre il *referral* e solo dopo aver concluso le indagini, così da attivare la ordinaria procedura di codecisione interna. Tale contrasto può evitarsi coordinando le due disposizioni e concludendo che, qualora la proposta di *referral* sia avanzata dal PED con la relazione finale, verrà attivata la procedura ordinaria prevista dal regolamento istitutivo. Al contrario, se tale iniziativa proviene dal PED prima della conclusione delle indagini ovvero da uno degli altri organi coinvolti nella decisione, si potrà avviare l'*iter* semplificato previsto dal regolamento interno e dalla decisione sul funzionamento delle camere permanenti.

³⁴ Quest'ultimo potrà esercitare tale potere solo nel caso in cui il procuratore capo europeo sia membro della camera permanente competente (art. 34, § 4).

³⁵ Dunque, non si può condividere l'opinione espressa in G. BARROCU, *op. cit.*, p. 125, secondo cui il paragrafo 4 non chiarisce cosa accade nel caso in cui il procuratore capo si determini a sfavore della decisione di trasmissione del caso adottata dalla camera procedente. Pertanto, «la via ipotizzabile per risolvere il conflitto potrebbe essere nel senso della assoluta prevalenza della volontà del capo dell'ufficio», oppure si dovrebbe rimettere la questione al collegio o addirittura alla Corte di Lussemburgo attraverso un *preliminary ruling* sull'art. 34.

³⁶ Per l'Italia, la Procura generale presso la Corte di cassazione, come chiarito dall'art. 18 d.lgs. 9/2021.

Ricevuto il parere, si percorrerà il normale *iter* di controllo e codecisione disciplinato dall'art. 35 reg. *EPPO*. Dunque, qualora al termine di quest'ultimo la camera permanente decida di accogliere la proposta di archiviazione del PED e sia stata avanzata richiesta di *referral* da parte della detta autorità nazionale (art. 34, § 6, reg. *EPPO*), allora verrà emesso un provvedimento con cui si ordinerà al PED di non promuovere l'azione penale e si disporrà il trasferimento del caso agli organi inquirenti competenti dello Stato membro dell'autorità consultata.³⁷

Una volta che la camera permanente ha deciso di rinviare il caso seguendo una delle procedure illustrate e che il provvedimento è stato comunicato agli inquirenti nazionali, si apre un duplice scenario.

Qualora questi ultimi³⁸ non accettino di farsi carico del caso o non si esprimano nei successivi trenta giorni, l'*EPPO* rimarrà competente e potrà continuare le indagini ovvero determinarsi in merito all'azione penale, sempre che abbia competenza *ex artt.* 22 e 23 (artt. 34, § 5, reg. *EPPO*, 57, § 4, reg. interni e 3, § 5, dec. camere permanenti). Al contrario, se le autorità interne acconsentono e avviano un'indagine, «l'*EPPO* trasferisce il fascicolo», si astiene da ulteriori attività istruttorie, dall'esercizio dell'azione penale e

³⁷ In H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 34*, cit., pp. 316 – 317, si cerca di chiarire come vadano coordinati gli artt. 39, § 3, e 34, § 6, reg. *EPPO*. Ciascuna delle due disposizioni rimanda all'altra vicendevolmente. Nella prima si stabilisce che l'archiviazione del caso può essere disposta «previa consultazione delle autorità nazionali» preposte alla risoluzione dei conflitti di competenza tra *EPPO* e p.m. interni e che, archiviato il caso, quest'ultimo può essere rinviato a norma dell'art. 34, § 6, reg. *EPPO*. Dal canto suo, quest'ultima disposizione indica che, «qualora l'*EPPO* valuti l'archiviazione ai sensi dell'art. 39, paragrafo 3, e l'autorità nazionale lo richieda, la camera permanente rinvia senza ritardo il caso a tale autorità». Secondo l'autore, ai sensi dell'art. 39, § 3 reg. *EPPO*, le autorità preposte alla risoluzione dei conflitti di competenza vanno solo consultate, ma non possono anche fare richiesta di trasferimento del caso a favore degli organismi inquirenti del proprio Stato membro. Dunque, l'autore spiega che, perché possa essere disposto un *referral* ai sensi dell'art. 34, § 6, reg. *EPPO*, sia l'*EPPO* stesso a dover sentire anche l'organo requirente interno che sarebbe eventualmente competente a seguito del trasferimento del caso. Solo ove quest'ultimo lo richieda, allora l'*EPPO* potrà disporre il *referral* a suo favore. Tuttavia, ad opinione di chi scrive, tale soluzione interpretativa renderebbe piuttosto farraginosa la procedura interna che porta al *referral* nell'ipotesi dell'art. 34, § 6, reg. *EPPO*. Al contrario, si può ritenere che sia direttamente l'autorità preventivamente consultata ai sensi dell'art. 39, § 3, reg. *EPPO* a poter fare richiesta di rinvio del caso. Al massimo, prima di esprimersi in tal senso, quest'ultima può consultare gli organismi requirenti nazionali, in modo da comprendere l'opportunità di avanzare una proposta del genere all'*EPPO*. Peraltro, tale soluzione sembra coerente con quanto stabilito nella nostra normativa di adeguamento interno. Infatti, l'art. 19, d.lgs. 9/2021 considera espressamente i casi in cui la Procura europea trasferisca un caso nel nostro ordinamento «in conseguenza delle determinazioni assunte» dall'autorità italiana preposta alla risoluzione dei conflitti di competenza tra *EPPO* e p.m. nazionali, ossia la Procura generale presso la Corte di cassazione (art. 18 d.lgs. 9/2021).

³⁸ Anche in questo caso, per l'Italia, dovrà esprimersi la Procura generale presso la Corte di cassazione (art. 18 d.lgs. 9/2021).

dispone la chiusura definitiva del caso (art. 34, § 7, reg. *EPPO*)³⁹. Inoltre, verranno informati istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'Unione interessati e, ove previsto dal diritto nazionale, gli indagati o gli imputati e le vittime del reato» (§ 8)⁴⁰.

In merito alla fase successiva al trasferimento del caso agli inquirenti interni si pongono due questioni: una relativa alla sorte delle risultanze investigative ottenute dall'*EPPO* prima del *referral* e l'altra circa la possibilità per l'accusatore europeo di riappropriarsi del caso.

Per quanto riguarda la prima questione, ci si chiede se gli elementi raccolti durante le indagini europee siano utilizzabili nel procedimento eventualmente aperto a livello interno a seguito del trasferimento del caso.⁴¹

La risposta può essere rintracciata nella normativa adottata per adeguare il nostro sistema processuale all'istituzione della Procura europea.

Anzitutto, l'art. 18, d.lgs. n. 9/2021, stabilisce che la Procura generale presso la Corte di cassazione non sia solo l'autorità nazionale competente a dirimere i conflitti di competenza tra *EPPO* e p.m. italiani. In aggiunta, si prevede che essa opererà anche come interlocutore dell'*EPPO* nel caso in cui debba decidersi il rinvio del caso a norma dell'art. 34, § 4 e 6, reg. *EPPO*.⁴² Inoltre, l'art. 19, co. 1, stabilisce che, quando viene trasferito un caso a favore delle nostre autorità requirenti «in conseguenza delle determinazioni assunte» dalla Procura generale ai sensi del citato art. 18, «si applicano le disposizioni di cui all'articolo 746-ter, commi 3, 4, 5, 6 e 7» c.p.p.

³⁹ In questo punto si riconosce la netta distinzione tra *referral* e trasferimento del caso. Come rimarcato in H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 34*, cit., p. 311, il primo consiste nel sottoporre il caso nelle mani dell'*EPPO* all'attenzione delle autorità interne, al fine di conseguire il loro consenso ad occuparsene a livello nazionale. Il secondo, invece, è la conseguenza dell'accettazione del *referral* da parte degli organismi interni e realizza un vero e proprio deferimento del procedimento.

⁴⁰ Condivisibile la critica relativa alla eventualità dell'informativa per difesa e vittime. Infatti, stabilendo che essa avverrà solo «ove opportuno ai sensi del diritto nazionale», potrà accadere che tale avviso non venga inoltrato solo perché non previsto a livello domestico (sul punto G. BARROCU, *op. cit.*, pp. 126 – 127).

⁴¹ Sul punto, merita segnalare che la dottrina spagnola afferma che, a seguito del *referral*, gli organismi inquirenti nazionali non dovrebbero aprire il caso *ex novo*, bensì si dovrebbe partire da quanto già raccolto nelle indagini sovranazionali, eventualmente riacquisendo specifici elementi probatori qualora ciò fosse indispensabile per la prosecuzione delle indagini (cfr. L. FONTESTAD PORTALÉS, *El decreto de conclusión del procedimiento*, in S. G. PALOMARES, L. F. PORTALÉS, A. H. LÓPEZ, P. R. S. CAVIER (a cura di), *Tratado sobre la Fiscalía Europea y el procedimiento penal especial de la L.O. 9/2021, de 1 de Julio*, Navarra, 2023, p. 761).

⁴² Per ogni determinazione assunta, la Procura generale dovrà tenere informato il Ministero di Giustizia (art. 18, co. 2, d.lgs. 9/2021).

Proprio l'art. 746-ter, co. 7, prevede espressamente che «gli atti di acquisizione probatoria compiuti all'estero» (in questo caso, più propriamente, in Italia o all'estero dalla Procura europea) «conservano la loro efficacia e sono utilizzabili secondo la legge italiana», salvo contrastino con i «principi fondamentali dell'ordinamento».

Da ciò consegue che, almeno quando il caso è stato trasferito ai nostri p.m. interni a seguito di un *referral* disposto a norma dell'art. 34, § 4 e 6, reg. *EPPO*, previa consultazione della Procura generale presso la Corte di cassazione, i risultati investigativi acquisiti dall'*EPPO* rimangono utilizzabili a livello interno ai sensi dell'art. 746-ter, co. 7, c.p.p.⁴³

Passando alla seconda questione, ci si chiede come possa risolversi la situazione in cui, a seguito del *referral*, riemergesse la necessità dell'intervento dell'*EPPO*.

Si pensi all'eventualità in cui gli inquirenti statali svolgano le proprie attività investigative e arrivino a constatare che, in realtà, la valutazione effettuata dalla Procura europea era errata e che essa avrebbe avuto competenza sul caso o, comunque, che sarebbe stato opportuno mantenere lo stesso nel suo campo di intervento.

Sul punto l'art. 34 reg. *EPPO* nulla prevede. Pertanto, si può ritenere che possano essere utilizzati due strumenti previsti dall'atto istitutivo per permettere all'*EPPO* di riappropriarsi del caso.

In primo luogo, l'accusatore europeo potrebbe sollevare un contrasto di competenza con i pubblici ministeri interni dinanzi all'autorità a tal fine prevista a livello nazionale in base all'art. 25, § 6, reg. *EPPO*. Tuttavia, tale via potrebbe essere percorribile solo quando è stato disposto un *referral* per le ipotesi obbligatorie di cui ai paragrafi 1 e 2 dell'art. 34, visto che l'art. 25, § 6, fa riferimento solo ai conflitti basati sull'applicazione delle norme che regolano la competenza dell'*EPPO* (artt. 22 e 25).

L'altro strumento attivabile potrebbe essere l'avocazione del caso. In tale eventualità, l'unico limite è di tipo temporale, in quanto l'*EPPO* potrà riappropriarsi del caso tramite

⁴³ Seppur apprezzabile, tale soluzione rimane pur sempre parziale. Invero, il legislatore nazionale limita l'applicabilità dell'art. 746-ter, co. 7, c.p.p. ai soli casi in cui sia stato trasferito un caso alle procure italiane a norma dell'art. 34, § 4 e 6, reg. *EPPO*. Resta in dubbio se l'utilizzabilità del materiale di indagine raccolto dalla Procura europea resti assicurata anche nel caso di un *referral* obbligatorio (art. 34, § 1 e 2, reg. *EPPO*) e di quello facoltativo disciplinato dall'art. 34, § 3, reg. *EPPO*. Certo è che pare difficile giungere a tale risultato anche interpretando estensivamente l'art. 19, d.lgs. 9/2021. Infatti, la disposizione fa espressamente riferimento ai casi di trasferimento del caso a favore delle nostre procure «in conseguenza delle determinazioni assunte dal procuratore generale presso la Corte di cassazione ai sensi dell'articolo 18» (che, a sua volta, rinvia alle sole ipotesi di cui all'art. 34, § 4 e 6 reg. *EPPO*). In ottica comparatistica,

avocazione, qualunque sia stato il motivo del *referral*, sempre che nel frattempo non siano già state assunte le determinazioni finali dell'indagine.⁴⁴

4. *I motivi di archiviazione nel regolamento istitutivo della Procura europea.*

Fuori dai casi di *referral*, al termine delle indagini preliminari, il PED dovrà determinarsi per l'esercizio dell'azione penale (anche in forma semplificata) oppure per l'archiviazione.⁴⁵

Quest'ultima eventualità potrà avverarsi solo ove l'esercizio dell'azione penale sia divenuto «impossibile a norma del diritto nazionale dello Stato membro» in cui si procede, sussistendo una delle seguenti circostanze: morte dell'accusato o liquidazione, se persona giuridica (lett. a), infermità mentale dell'indagato (lett. b), amnistia (lett. c), immunità non revocata ai sensi dell'art. 29 del regolamento (lett. d), scadenza del termine legale statale per l'esercizio dell'azione penale o, meglio, avvenuta prescrizione (lett. e), l'effetto del *ne bis in idem* derivante da un provvedimento definitivo già emesso nei confronti dell'accusato per gli stessi fatti per cui si procede (lett. f) e, infine, la «mancanza di prove pertinenti» (lett. g).⁴⁶

I primi sei costituiscono motivi di archiviazione «“in diritto”»⁴⁷, la cui sussistenza non può che inibire l'esercizio dell'azione penale sovranazionale. L'ultima ipotesi, richiedendo la «manca di prove pertinenti» (lett. g), individua un motivo di archiviazione

⁴⁴ Questa è la soluzione proposta in M. CAIANIELLO, *The Decision to Drop the Case: Res Iudicata or Transfer of Competence?*, cit., pp. 107 – 108.

⁴⁵ Come sottolineato in D. BRODOWSKI, *Sub. Article 39*, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO"). Article-by-Article Commentary*, cit., p. 359, se le indagini conducono all'accertamento di una causa di archiviazione e, allo stesso tempo, dell'assenza delle condizioni per l'esercizio della competenza dell'EPPO, quest'ultimo deve in ogni caso procedere con il rinvio del caso alle autorità interne, in quanto non sarebbe competente a determinarsi sull'azione penale.

⁴⁶ Come si può notare, il legislatore sovranazionale ha evitato di riprendere la distinzione tra i casi di archiviazione obbligatoria e quelli di archiviazione facoltativa di cui all'art. 28 della proposta di regolamento. Una tale scelta si ebbe già a conclusione del primo anno di negoziati (Cfr. L. CAMALDO *La nuova fisionomia della Procura europea all'esito del semestre di presidenza italiana del Consiglio europeo*, in *Cass. Pen.*, 1, 2015, p. 817).

⁴⁷ L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 365. Similmente, M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, cit., p. 200; G. BARROCU, *op. cit.*, p. 135.

«“in fatto”»⁴⁸, che conferisce all'*EPPO* una certa discrezionalità tecnica nell'accertamento della sua sussistenza.⁴⁹

Peraltro, il legislatore sovranazionale non ha dato una definizione dei concetti espressi in questa disposizione, così che ricade sugli interpreti l'arduo compito di comprendere a quali elementi si faccia riferimento e quando gli stessi possono essere reputati pertinenti.

In dottrina si è affermato che il termine «prove» non replicherebbe il significato tecnico valido nel procedimento penale italiano. In tal caso, l'art. 39 farebbe riferimento a qualsiasi elemento investigativo che sia utile per sostenere l'accusa (e ciò varrebbe anche per la medesima espressione presente nell'art. 5, § 4, reg. *EPPO*).⁵⁰

Per quanto riguarda il carattere della pertinenza richiamato dalla disposizione in parola, esso potrebbe essere descritto come l'attinenza della prova (come sopra definita) rispetto

⁴⁸ Come sostenuto in L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 365.

⁴⁹ Tra i motivi di archiviazione “in diritto” viene ricompresa l'avvenuta prescrizione del reato (art. 39, § 1, lett. e). A differenza del *Corpus Juris*, che prevedeva espressamente un periodo di prescrizione pari a cinque anni dalla commissione del reato, il regolamento istitutivo non stabilisce nessun termine valido per le fattispecie criminose di competenza dell'*EPPO*, ma rimanda a quello stabilito dalla legislazione interna (infatti si parla di «termine legale nazionale»). Ciò comporta che, per quanto riguarda i reati PIF di cui all'art. 22, § 1, reg. *EPPO*, la norma renderebbe applicabile il termine di prescrizione introdotto dai legislatori domestici in attuazione dell'art. 12 della Direttiva PIF (mentre per i reati di cui ai successivi paragrafi dell'art. 22 reg. *EPPO* rimarrà applicabile la ordinaria disciplina interna). Tale disposizione impone agli Stati membri di sottoporre le frodi UE ad un termine tale da consentire lo svolgimento dell'intero procedimento di primo grado entro un congruo lasso di tempo dalla loro commissione almeno pari a cinque anni e comunque non inferiore a tre anni. Pertanto, viene da chiedersi come debba procedere il PED che si ritrovi a dover applicare, per un caso relativo ad un reato PIF, il termine di prescrizione stabilito a livello interno in contrasto con l'art. 12 della direttiva per sua mancata o scorretta attuazione. In D. BRODOWSKI, *op. cit.*, pp. 363 – 364, si è sostenuto che in questo genere di casi dovrebbe trovare applicazione il principio giurisprudenziale espresso nella sentenza Taricco I (Corte di giustizia, 8 settembre 2015, C-105/14), per come rimodulato nella successiva pronuncia M.A.S. & M.B. (Corte di giustizia, 5 dicembre 2017, C-42/17), secondo cui il termine di prescrizione previsto a livello nazionale è inapplicabile se in contrasto con una norma sovranazionale, a condizione che tale incompatibilità non generi una violazione della legalità penale per la mancanza di una precisa disposizione applicabile al caso. Pertanto, in simili ipotesi, secondo l'autore il PED dovrebbe reinterpretare la norma che prevede il termine prescrizionale in modo da rimodulare quest'ultimo entro i limiti indicati dall'art. 12 della Direttiva PIF e, solo allora, applicarla al caso concreto. Tuttavia, pare che una soluzione del genere si ponga in netto contrasto con il canone della legalità penale e, nel nostro ordinamento, con quanto stabilito dalla Corte costituzione proprio in risposta alla prima sentenza Taricco (Corte cost., ordinanza 26.1.2014, n. 24) e successivamente con la sentenza 10.4.2018, n. 115. Dunque, si può credere che, almeno nel caso in cui sia la norma penale italiana ad entrare in contrasto con l'art. 12 della Direttiva PIF, l'unica strada da percorrere dovrebbe essere quella di sollevare una questione di legittimità costituzionale da parte del giudice competente per contrasto con gli artt. 25 e 117 Cost.

⁵⁰ Questa è l'opinione espressa in F. FALATO, *op. cit.*, pp. 67 – 68. Diversamente, in D. BRODOWSKI, *op. cit.*, cit., p. 365, il concetto di prova nell'art. 39 reg. *EPPO* dovrebbe essere uguale a quello a cui si riferisce l'art. 37 reg. *EPPO*, ossia la norma che impone al giudice nazionale di non escludere le prove raccolte dalla Procura europea per il solo motivo di essere assunte «in un altro Stato membro o conformemente al diritto di un altro Stato membro»

all'addebito, supportando l'accusa o il sospetto che l'indagato abbia commesso il reato per cui si procede.⁵¹

In realtà l'interpretazione del concetto di pertinenza a cui fa riferimento l'art. 39, § 1, lett. g, reg. *EPPO*, rimane una questione aperta. Invero, in dottrina si è rimarcata la difficoltà di individuare la fonte normativa in cui rintracciare il criterio per delineare una definizione di tale nozione.

Secondo alcuni, il concetto di "prova pertinente" dovrebbe assumere un significato autonomo, valido per il solo diritto europeo, a cui potrebbe giungersi soltanto grazie all'intervento interpretativo della Corte di giustizia.⁵² Secondo altri, invece, poiché l'*incipit* dell'art. 39, § 1, reg. *EPPO* rinvia al diritto nazionale, tale concetto andrebbe riempito tramite il riferimento ai parametri vigenti nell'ordinamento interno.⁵³

Questa sembra essere la linea interpretativa seguita nella prassi dai PED italiani. Infatti, essi interpretano l'art. 39, § 1, lett. g, reg. *EPPO*, alla luce degli artt. 408, comma 1 e 425, comma 3, c.p.p. Dunque, essi ritengono di poter archiviare un caso «per mancanza di prove pertinenti» quando il materiale investigativo raccolto non consente di formulare una ragionevole previsione di condanna.

Guardando al novero delle ipotesi di archiviazione nel complesso, va rimarcato che la premessa n. 81 chiarisce che esse sono indicate dall'art. 39, § 1, reg. *EPPO* «in modo esaustivo». Da ciò dovrebbe discendere che l'*EPPO* non potrebbe determinarsi verso l'archiviazione in ipotesi ulteriori e diverse da quelle ivi previste.

A ben vedere, la questione non è di così agevole risoluzione. Essa risulta complicata dal fatto che, nell'*incipit* dell'art. 39, § 1 reg. *EPPO*, si afferma che, nelle ipotesi ivi elencate,

⁵¹ M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 201; G. BARROCU, *op. cit.*, p. 136; G. DE AMICIS, *op. cit.*, p. 28.

⁵² In L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, pp. 361 – 364, il quale a proposito sottolinea che «ciò determina una situazione di incertezza (in cui soluzioni del tutto antitetiche sono sostenibili sulla base del medesimo dettato normativo), difficilmente risolvibile in assenza di un intervento correttivo, con riguardo a un aspetto chiave della disciplina; il che rischia, evidentemente, non solo di ridurre l'efficienza dell'ufficio, ma anche di provocare frizioni con i diritti fondamentali dei soggetti coinvolti nei procedimenti gestiti dall'accusatore europeo.»

⁵³ M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 201. Coerentemente, B. PIATTOLI, *op. cit.*, p. 214 e G. DE AMICIS, *op. cit.*, pp. 28 – 29, si è applicato il criterio previsto dalla legislazione nazionale (prima della c.d. Riforma Cartabia) e si è affermato che «l'ipotesi disciplinata dal regolamento, invece, richiede un *quid pluris* per l'adozione del provvedimento di archiviazione, vale a dire che non esistano prove pertinenti, diversamente profilandosi il concetto di pertinenza rispetto a quello di idoneità a sostenere l'accusa in giudizio» (l'autore fa riferimento al criterio previsto dalla legislazione nazionale prima della c.d. Riforma Cartabia). Dunque, prosegue l'autore, pertinente «è ciò che rientra nell'ambito del *thema probandum*, laddove idoneo a sostenere l'accusa in giudizio è l'elemento pertinente che abbia anche un'elevata capacità dimostrativa.»

si può avere archiviazione a condizione che l'esercizio dell'azione penale sia divenuto impossibile «a norma del diritto nazionale dello Stato membro» del PED incaricato del caso.

Secondo un primo filone interpretativo, tale inciso renderebbe aperto il catalogo delle ipotesi di inazione, potendo ricomprendere sia i casi di archiviazione stabiliti a livello domestico, sia quelli individuati dalla norma sovranazionale.⁵⁴

Per un diverso orientamento, invece, la prima parte dell'art. 39 non escluderebbe il carattere esaustivo dei motivi di archiviazione enunciato nella premessa n. 81. Tale aspetto sarebbe il portato del principio di legalità a cui si ispirerebbe il sistema dell'azione penale europea in base alla medesima premessa n. 81. Inoltre, a favore della tassatività si pone la lettera dell'art. 39 § 1 reg. *EPPO* che non contempla alcuna locuzione che faccia supporre che il legislatore UE abbia lasciato la porta aperta ad ipotesi non contemplate nella norma. Al contrario, si potrebbe giungere ad affermare che un ventaglio minuzioso di opzioni, come quello ivi riportato, avrebbe scarso significato se lo si intendesse in senso meramente esemplificativo.⁵⁵

Da questo filone interpretativo si distingue solo parzialmente l'opinione secondo cui il richiamo all'impossibilità dell'esercizio dell'azione penale in base al diritto interno non esclude la tassatività delle ipotesi di archiviazione stabilita a livello sovranazionale ed avrebbe un significato preciso. Esso imporrebbe di rileggere l'art. 39, § 1, reg. *EPPO* in combinato disposto con le singole norme nazionali in materia di archiviazione, in modo che la Procura europea possa scegliere l'inazione esclusivamente nei casi previsti dalla

⁵⁴ F. FALATO, *op. cit.*, pp. 82 – 83; R. BELFIORE, *L'esercizio dell'azione penale da parte dell'EPPO tra legalità e margini di discrezionalità*, in *Cass. pen.*, 10, 2022, pp. 3684 – 3685; C. RODRÍGUEZ-MEDEL NIETO, *Fiscalía Europea. Primero año de aplicación de Reglamento (UE) 2017/1939 y de la Ley Orgánica 9/2021 – LOFE*, Madrid, 2022, p. 407; D. BRODOWSKI, *op. cit.*, p. 359. In L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, pp. 366 – 368, si propende per la tesi della non esaustività in quanto maggiormente rispettosa dei principi dell'equità processuale e dell'eguaglianza, permettendo l'archiviazione europea in tutti i casi in cui sia possibile anche a livello meramente nazionale.

⁵⁵ M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 200. Coerentemente, G. DE AMICIS, *op. cit.*, cit., p. 18. Secondo M. PANZAVOLTA, *Responsabilità e concetti: il regime normativo e la scelta della giurisdizione nelle indagini dell'EPPO in cerca di orientamento*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, cit., p. 113, Un'impostazione di questo tipo consente di preservare le responsabilità relative all'esercizio dell'azione penale assegnate dal legislatore sovranazionale alla Procura europea su cui incide direttamente l'art. 39. Pertanto, l'applicazione di tale disposizione non può dipendere ogni volta dalle diverse legislazioni interne. Al contrario, essa deve essere univoca, considerando il testo della norma come foriero di concetti autonomi europei, che devono essere oggetto di un'interpretazione comune, tale da preservare la responsabilità dell'organismo.

legislazione domestica che, a loro volta, sono riconducibili al catalogo cristallizzato nella disposizione sovranazionale.⁵⁶

Quest'ultima è la prospettiva seguita dalla dottrina maggioritaria e, pare, anche dalla Procura europea, visto che nel suo rapporto annuale del 2021 ha menzionato unicamente i motivi di archiviazione previsti in modo esplicito dal regolamento⁵⁷.

Effettivamente, tale visione appare come quella maggiormente condivisibile per una serie di ragioni. In primo luogo, essa risulta maggiormente rispettosa del dato letterale della premessa n. 81 e dell'art. 39 § 1 reg. *EPPO*, letto nella sua interezza. Inoltre, richiedendo la sovrapposizione delle ipotesi di archiviazione previste nella norma sovranazionale a quelle presenti nelle legislazioni domestiche, tale impostazione permette di rintracciare in queste ultime la disciplina specifica delle prime, del tutto assente nel regolamento istitutivo. Un'operazione di questo genere, peraltro, si pone in stretta continuità con l'art. 5, § 3, reg. *EPPO*, che consente di applicare direttamente le normative interne per gli aspetti non regolati dal regolamento istitutivo.

A ciò si aggiunga che, in un'ottica sistematica e teleologica, la tassatività dei motivi di archiviazione – seppur integrata dalla disciplina di dettaglio presente nelle singole legislazioni nazionali – appare più coerente con il fatto che la Procura europea è un organismo indivisibile, istituito con la specifica finalità di uniformare il livello di persecuzione penale dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione nei singoli Stati membri.

Nonostante i citati aspetti favorevoli, alcuni hanno criticato questa linea interpretativa, affermando che si giungerebbe ad ammettere «un canone di archiviazione “a geometria variabile”»⁵⁸, in quanto, se le singole ipotesi di inazione di cui all'art. 39

⁵⁶ G. BARROCU, *op. cit.*, p. 137; E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Arch. Pen.*, 3, 2019, p. 40.

⁵⁷ Come notato in R. VAN ZIJL, *Case dismissal: legality principle v. prosecutorial discretion*, disponibile sulla pagina web <https://ecba.org>, p. 3, e come confermato dal PED dott. Stefano Castellani, il quale ha riferito che – pur rimanendo ferma la tassatività dei motivi di archiviazione indicati all'art. 39 reg. *EPPO* – ciò comunque non impedirebbe di scegliere di non esercitare l'azione penale in ipotesi considerate solo dal nostro codice di rito. Infatti, tale operazione è possibile applicando l'art. 39, § 1, lett. g, reg. *EPPO*, che fa riferimento alla generica ipotesi di «mancanza di prove pertinenti». Tanto è vero che i PED italiani ritengono che, applicando quest'ultima disposizione, si possa disporre l'archiviazione qualora il caso si caratterizzi per la particolare tenuità del fatto ai sensi dell'art. 131-bis c.p. (cfr. *Intervista al Procuratore europeo delegato dott. Stefano Castellani*, cit., pp. 208 – 209).

⁵⁸ R. BELFIORE, *L'esercizio dell'azione penale da parte dell'EPPO tra legalità e margini di discrezionalità*, cit., p. 3684. Sul punto, però, F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*, CEPS Research Report No. 2017/03, in www.ceps.eu, 2017, , pp. 26 – 27, rimarca che

trovano la propria disciplina “di attuazione” nelle norme nazionali, esse avrebbero una regolazione variabile da uno Stato membro all'altro. Tuttavia, tale critica non coglie pienamente nel segno, visto che l'opzione ermeneutica in esame tende proprio a evitare il pericolo di un'archiviazione “a geometria variabile”, ammettendo come ipotesi di inazione solamente quelle previste dal legislatore sovranazionale. Al contrario, tale negativa eventualità si verificherebbe – in misura certamente più significativa – proprio ove non si ammettesse l'esaustività delle ipotesi di cui all'art. 39 reg. *EPPO*.

In aggiunta e più in generale, è stato notato che, ammettere l'esaustività dei motivi di archiviazione, comporterebbe due effetti collaterali. In primo luogo, si consentirebbe il rinvio a giudizio di casi che a norma del diritto domestico dovrebbero concludersi con l'archiviazione, di modo che, nella fase processuale, si andrebbe comunque incontro ad un provvedimento che chiuderebbe il caso senza decidere sulla responsabilità dell'accusato.⁵⁹ Secondariamente, si violerebbe il principio del giusto processo e quello della parità di trattamento (*rectius*: uguaglianza), in quanto la difesa non potrebbe avvalersi di un motivo di archiviazione previsto a livello nazionale perché non contemplato a livello europeo.⁶⁰

A queste affermazioni si potrebbe ribattere che la fonte regolamentare comporta la disapplicazione delle disposizioni nazionali contrastanti (tranne quando ciò comporta la violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento considerato). Tuttavia, le considerazioni appena riportate alimentano i dubbi sul tema in discorso e inducono a condividere l'appello, sollevato in dottrina, affinché il collegio dell'*EPPO* chiarisca il dissidio relativo alla esaustività delle ipotesi di archiviazione annoverate nell'art. 39 reg. *EPPO*, in attesa di un intervento nomofilattico da parte della Corte di giustizia.⁶¹

tale disciplina è alquanto rischiosa, perché alcune ipotesi di archiviazione indicate dal regolamento sono disciplinate in maniera comune a tutti gli Stati membri (come la morte o l'infermità mentale dell'accusato), mentre altre godono di regimi che differiscono da un ordinamento ad un altro. Si pensi proprio alla prescrizione, la quale non presenta lo stesso termine di durata in tutta l'Unione, soprattutto se si considera che, per i reati PIF di competenza dell'*EPPO*, la Direttiva 2017/1317 ha previsto solo un periodo minimo di prescrizione, lasciando agli Stati membri la delimitazione specifica di tale termine. A ciò però si contrappone il fatto che la legislazione spagnola di adeguamento all'istituzione dell'accusatore europeo ha espressamente stabilito che, in tale ordinamento, l'*EPPO* potrà archiviare solo per le ipotesi elencate nel regolamento istitutivo (cfr. L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 366, nota 84).

⁵⁹ R. BELFIORE, *L'esercizio dell'azione penale da parte dell'EPPO tra legalità e margini di discrezionalità*, cit., p. 3685.

⁶⁰ R. VAN ZIJL, *op. cit.*, 1 – 5.

⁶¹ Così L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, pp. 367 – 368, che pure propone di «percorrere una via più radicale», in nome della certezza del diritto. L'autore «allude alla presentazione alla Corte di giustizia di una questione di validità ex art. 267 TFUE» dell'art. 39, § 1, reg. *EPPO*, in combinazione con

4.1. Il procedimento deliberativo per archiviare il caso.⁶²

La decisione di inazione viene adottata con la procedura di codecisione di cui all'art. 35 reg. *EPPO*, come espressamente sancito dall'art. 39, § 1, reg. *EPPO*. In tal modo, come avremo modo di osservare, può essere realizzato un primo controllo gerarchico *ex ante* rispetto alla scelta di non agire.⁶³

Formulata la propria relazione conclusiva contenente il progetto di archiviazione, a norma dell'art. 35 reg. *EPPO*, il PED deve sottoporla al procuratore europeo supervisore. Svolto il suo vaglio, quest'ultimo la trasmette, congiuntamente alle sue eventuali osservazioni, alla camera permanente che dovrà operare il suo scrutinio conclusivo ed assumere la determinazione definitiva sulla proposta del PED.

Nell'eventualità in cui la camera non ritenga di condividere la posizione del delegato, essa potrà riesaminare il fascicolo al fine di impartire «ulteriori istruzioni» al PED (artt. 35, § 2, reg. *EPPO*).⁶⁴ In particolare, la camera potrebbe imporre la prosecuzione delle indagini, accogliere con delle modifiche il progetto di archiviazione proposto oppure,

la premessa n. 81, «rispetto agli artt. 20, 47 e 48 della Carta di Nizza, nella parte» in cui le citate previsioni del regolamento istitutivo, stabilendo la tassatività delle ipotesi di inazione indicate a livello sovranazionale, non consentendo «a un prevenuto di beneficiare di un motivo di archiviazione contemplato dal solo diritto nazionale, finirebbero per determinare con riguardo a un aspetto di importanza cruciale, un trattamento peggiore degli indagati di EPPO rispetto a quelli soggetti a procedimenti domestici.»

⁶² La procedura di controllo e codecisione ai fini dell'archiviazione del caso viene trattata qui solo per rapidi cenni, essendo oggetto di un'analisi più approfondita *infra*, capitolo IV, § 5 – 5.2.

⁶³ Qualora il caso sia di lieve entità e sussista uno dei primi sei casi di cui al paragrafo 1 dell'art. 39, il procuratore europeo supervisore può direttamente archiviare il caso, se a tal fine delegato dalla camera permanente (artt. 10, § 7, reg. *EPPO* e 55 e 56, § 9, reg. interno *EPPO*).

⁶⁴ Particolarmente interessante appare l'analisi svolta in S. RUGGERI, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea*, in *Proc. pen. e giust.*, 3, 2018, pp. 612 – 613. Ivi si osserva che «la soluzione adottata dal Regolamento» sembra «paradossalmente richiamare il meccanismo escogitato dai codificatori [italiani] del 1930, che affidarono la delicata decisione archiviativa [...] al pubblico ministero o al pretore, col solo obbligo d'informare il Procuratore generale o il Procuratore del Re, a seconda dei casi. In sé tale meccanismo non implicava alcuna valutazione di opportunità nell'esercizio dell'azione penale, anche in considerazione del fatto che il codice Rocco aveva esplicitamente confinato l'archiviazione ai soli casi di manifesta infondatezza della *notitia criminis*. Tuttavia l'assenza di un controllo da parte di un organo indipendente e soprattutto la subordinazione del pubblico ministero al Ministro di grazia e giustizia sotto il regime dell'epoca, confermata dall'art. 69 r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, rendevano estremamente concreto il rischio non tanto di una gestione discrezionale del potere archiviativo quanto di una pericolosissima commistione di valutazioni di natura politica. Fu così che, prima che il r.d. lg. 31 maggio 1946, n. 511 modificasse l'assetto ordinamentale del pubblico ministero, il d.lg.lt. 14 settembre 1944, n. 288 riscrisse le dinamiche dell'archiviazione, sottraendo la relativa decisione al pubblico ministero o al pretore, e affidandola al giudice istruttore».

ancora, rigettare *in toto* quest'ultimo, adottando un provvedimento diametralmente opposto.

In caso contrario, se la relazione è accolta, la camera permanente adotta il provvedimento di archiviazione e la il PED dovrà darne «comunicazione ufficiale» alle autorità statali competenti, alle istituzioni e organismi euro-unitari interessati e, «ove opportuno ai sensi del diritto nazionale», all'accusato e alle vittime del reato⁶⁵ (art. 39, § 4, reg. *EPPO* e 56, § 7, reg. interno *EPPO*). Inoltre, se il caso può integrare gli estremi dell'illecito amministrativo, esso potrà essere rinviato all'OLAF o ad organi nazionali amministrativi o giudiziari a tal fine competenti (art. 39, § 4, reg. *EPPO*).

L'*iter* appena illustrato cambia quando il caso ha ad oggetto un reato ancillare oppure una delle frodi di spesa di cui all'art. 3, § 2, lett. a) e b), della Direttiva PIF, sempre che il danno reale o potenziale da essa prodotto sia pari o inferiore a quello arrecato ad altra vittima.

In tali circostanze, come osservato in precedenza, prima di proporre l'archiviazione nella sua relazione finale, il PED procedente deve consultare le autorità interne preposte alla risoluzione dei conflitti di competenza⁶⁶, che dovranno esprimersi entro venti giorni (art. 39, § 3, reg. *EPPO* e 58 reg. interno *EPPO*).

Ricevuto il parere delle suddette autorità nazionali, ove queste ultime richiedano che venga loro trasferito il caso, il PED dovrebbe proporre di non agire nella sua relazione conclusiva. A sua volta, ove la camera permanente accogliesse tale proposta, quest'ultima emetterà il provvedimento di archiviazione e disporrà il *referral* a favore della autorità nazionali previamente consultate (artt. 39, § 3, e 34, § 6, reg. *EPPO*).

5. *L'esercizio dell'azione penale europea. Il canone orientativo.*

⁶⁵ Sebbene la previsione di un obbligo informativo a favore di accusato e persona offesa risulti pregevole, rimane criticabile la scelta di rendere possibile l'adempimento di tale dovere solo se così dispone il diritto nazionale applicabile, come spiegato in G. BARROCU, *op. cit.*, p. 137.

⁶⁶ Seri dubbi sulla utilità di consultare tali autorità sono espressi in D. BRODOWSKI, *op. cit.*, p. 370. Esse possono esprimere utili osservazioni in merito alla ripartizione delle competenze tra l'accusatore europeo e gli inquirenti interni, ma non in relazione alle vicende specifiche di un caso concreto. Il legislatore italiano non si è posto il problema e nel decreto legislativo di adeguamento nulla si è detto a riguardo, rendendo direttamente competente ad esprimersi in questa eventualità la Procura generale presso la Corte di cassazione in quanto autorità preposta a risolvere i conflitti di competenza tra i PM nazionali.

Come illustrato in precedenza, quando il procuratore europeo delegato incaricato del caso ritiene che l'indagine sia giunta a conclusione, egli assume le proprie determinazioni in merito all'azione penale.

Ove sussista una delle ipotesi di cui all'art. 39, § 1, reg. *EPPO*, il PED potrà proporre l'archiviazione del caso. Fuori da questa ipotesi, invece, egli potrà determinarsi a favore del promuovimento dell'azione penale. Tuttavia, merita comprendere in base a quale canone orientativo dovrebbe essere svolta tale scelta.

Il legislatore sovranazionale sembra non aver definito espressamente la regola di giudizio che deve guidare la Procura europea nella scelta se esercitare l'iniziativa penale. Da un lato, essa potrebbe essere rintracciata nella premessa n. 81, che chiarisce che «le indagini dell'EPPO dovrebbero, di norma, comportare l'azione penale» dinanzi alle corti nazionali «in presenza di prove sufficienti». Dall'altro, invece, si potrebbe cogliere il canone orientativo interpretando *a contrario* l'art. 39, § 1, lett. g, reg. *EPPO*: se la «mancanza di prove pertinenti» conduce all'archiviazione del caso, la loro sussistenza, invece, può fondare l'esercizio dell'iniziativa penale.

Sebbene sembri che tanto il concetto di sufficienza quanto quello di pertinenza probatoria richi amino «l'idea di un vaglio sulla fondatezza della *notitia criminis*»⁶⁷, essi conservano una certa autonomia di significato. Infatti, il canone della “prova sufficiente” sembrerebbe tanto generico da richiamare l'idea dell'acquisizione di elementi investigativi che, sia sul piano quantitativo sia sul piano qualitativo, supportino la notizia di reato.⁶⁸ Al contrario, come si è detto, il criterio della “pertinenza” sembrerebbe riferirsi all'attinenza del materiale d'indagine raccolto rispetto all'addebito. Ciononostante, in dottrina i due concetti finiscono per essere sovrapposti⁶⁹ oppure si finisce per preferire la regola di giudizio derivabile dall'art. 39, § 1, lett. g, reg. *EPPO* rispetto a quella che si può rintracciare nella premessa n. 81⁷⁰. Ciò accade soprattutto a causa della mancanza di una chiara indicazione del parametro a cui dovrebbe essere agganciata la valutazione di

⁶⁷ L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 362.

⁶⁸ Vedi nota precedente.

⁶⁹ Così, in D. BRODOWSKI, *op. cit.*, cit., p. 365, che afferma che la prova pertinente risulterà mancante ai sensi dell'art. 39 reg. *EPPO* non solo quando non ci sia alcun elemento investigativo a supporto dell'accusa, ma anche quando le indagini abbiano consentito di acquisire elementi insufficienti a sostenerla.

⁷⁰ G. DE AMICIS, *op. cit.*, cit., p. 28, ove si chiarisce che, «stando alla formulazione letterale» dell'art. 39, § 1, lett. g, reg. *EPPO*, «la Procura europea potrebbe esercitare l'azione penale anche nell'evenienza in cui sia in possesso di prove pertinenti ma insufficienti, sul piano quantitativo e qualitativo, a sostenere l'accusa in giudizio: un utilizzo non ponderato di tale potere potrebbe determinare un ampliamento del numero di processi incardinabili dinanzi alle autorità giudiziarie nazionali».

“sufficienza probatoria” (ad esempio, devono essere elementi sufficienti per sostenere l'accusa in giudizio oppure per effettuare una ragionevole previsione di condanna?). Tuttavia, tale “vuoto” non dovrebbe indurre a negare la rilevanza e l'autonomia dei due concetti in esame, sovrapponendoli o assorbendo l'uno nell'altro.

Certo è che la questione è complicata dal fatto che, pur preferendo l'una o l'altra regola di giudizio, rimane la difficoltà di individuare la fonte normativa a cui rifarsi per definire i concetti di sufficienza e pertinenza. Proprio in merito a quest'ultimo, come osservato pocanzi, per alcuni il concetto di “prova pertinente” dovrebbe assumere una definizione valida per il solo diritto europeo.⁷¹ Secondo altri, invece, esso andrebbe riempito tramite il riferimento ai parametri vigenti nell'ordinamento interno, considerato che l'*incipit* dell'art. 39, § 1, reg. *EPPO* rimanda alla *lex fori*.⁷²

Come abbiamo visto, i PED italiani seguono questo filone ermeneutico. Pertanto, essi hanno individuato la loro regola di giudizio nel solo art. 39, § 1, lett. g, reg. *EPPO*, interpretato alla luce degli artt. 408, co. 1 e 425, co. 3, c.p.p. Dunque, ai fini della scelta in merito al promuovimento dell'azione penale, essi valutano se i risultati investigativi risultano pertinenti rispetto all'ipotesi accusatoria, consentendo di formulare una ragionevole previsione di condanna.

La *ratio* di tale scelta si rintraccia nel fatto che la genericità della disposizione relativa all'ultima ipotesi di archiviazione consente di riprendere, nel sistema *EPPO*, lo stesso canone che guida ordinariamente i p.m. italiani nell'assunzione delle proprie determinazioni finali. In tal modo, la disciplina dell'azione penale sovranazionale viene accostata a quella interna, così da evitare anche il rischio di disparità di trattamento tra i soggetti accusati nei procedimenti aperti su impulso della Procura europea e quelli coinvolti in procedimenti di rilievo meramente nazionale, tramite l'applicazione di due regole di giudizio distinte.⁷³

⁷¹ In L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 363. A sostegno di tale tesi, l'autore spiega che «il vantaggio dell'adesione a questa lettura è evidente: essa è in grado di rendere maggiormente uniforme l'operato della Procura europea, evitando che essa sia chiamata, a parità di prove raccolte, in un sistema giuridico a determinarsi per l'esercizio dell'azione e in un altro per l'archiviazione.»

⁷² M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 201. Coerentemente, in G. DE AMICIS, *op. cit.*, pp. 28 – 29 (v. *supra*, note n. 53 e 70), L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 4, 2021, p. 1391; B. PIATTOLI, *op. cit.*, p. 214, che afferma che, nel sistema *EPPO*, «sussistono gli estremi per fare un processo» quando il «quadro probatorio» costruito con le attività investigative può giustificare un'affermazione di responsabilità dell'indagato «sulla base dei parametri interni».

⁷³ Cfr. *Intervista al Procuratore europeo delegato dott. Stefano Castellani*, in appendice, p. 199. Con tali conclusioni si scontra il pensiero espresso in L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 363, il

5.1. L'iter di codecisione ai fini del promuovimento dell'iniziativa penale.

Qualora il PED ritenga che vada esercitata l'azione penale, egli dovrà proporre il rinvio a giudizio al procuratore europeo supervisore e alla competente camera permanente. In tal modo, si attiva la procedura interna di codecisione prevista dagli artt. 35 e 36 reg. *EPPO*.

In tale ipotesi, stando all'art 56, § 1, reg. interno *EPPO*, il PED dovrà redigere la propria relazione conclusiva descrivendo i fatti per cui si procede (come accertati durante le indagini), indicando le norme di diritto penale nazionale applicabili, motivando la proposta di esercitare l'azione penale, indicando i termini previsti a livello interno per procedere in tal senso e, eventualmente, proponendo una riunione di più casi aperti da diversi PED.⁷⁴

Stando alla premessa n. 78 del regolamento istitutivo, l'esercizio dell'azione penale da parte dell'*EPPO* implica sempre la formulazione dei capi d'accusa e la scelta dello Stato membro i cui organi giurisdizionali saranno competenti a procedere. Pertanto,

quale nota che tale «opzione è idonea, non solo a depotenziare la portata unificatrice della creazione di EPPO, posto che il sistema di repressione dei reati lesivi delle eurofinanze finirebbe per essere fondato su uno standard di prova a “geometria variable”, ma anche ad acuire il rischio che, vigendo regole di giudizio eterogenee, i procuratori europei siano portati a compiere criticabili operazioni strategiche relative alla scelta del foro più appropriato, individuandolo a seconda del criterio più agevole da soddisfare nel singolo caso concreto». Effettivamente, tali osservazioni paiono condivisibili. Forse una soluzione potrebbe essere quella di individuare il canone orientativo a livello sovranazionale mediante una lettura coordinata della premessa n. 81 e dell'art. 39, § 1, lett. g), reg. *EPPO*, così da combinare il concetto di «prove sufficienti» con quello di «prove pertinenti». In tal modo, si delinea una regola di giudizio unitaria per cui la Procura europea richiederà il rinvio a giudizio in presenza di prove pertinenti e sufficienti, mentre si determinerà per l'archiviazione in loro assenza. La conseguenza di questa opzione ermeneutica è una maggiore coerenza di sistema, ma anche una diversa modulazione del giudizio prognostico che deve essere svolto al momento delle determinazioni finali delle indagini preliminari. Infatti, il materiale raccolto nelle investigazioni deve essere sottoposto ad un vaglio a due passaggi, uno relativo alla pertinenza delle prove, l'altro alla loro sufficienza. Ciò dovrà condurre a stabilire se le risultanze investigative sono pertinenti e altresì sufficienti rispetto al *thema probandum*, tanto da poter ritenere fondata la notizia di reato e l'addebito provvisorio.

⁷⁴ In tale ipotesi, però, la camera rilascerà la propria autorizzazione solo se i casi che si intende accorpare sono stati aperti nei confronti della stessa persona, al fine di consentire l'esercizio dell'azione penale presso i giudici di un unico Stato membro avente giurisdizione per tutti i suddetti procedimenti (art. 36, § 4, reg. *EPPO*). Come sottolineato da H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 36*, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (“the EPPO”). Article-by-Article Commentary*, cit., pp. 339 – 340, la possibilità di riunire più casi consente di rispettare il principio per cui ogni accusato deve sempre essere sottoposto ad un unico procedimento penale aperto dall'*EPPO* (premissa n. 67). Inoltre, si chiarisce che tale strumento è stato creato per le sole ipotesi in cui si siano svolte indagini nei confronti degli stessi indagati da parte di PED di diversi Stati membri. Al contrario, se più procedimenti penali nei confronti della medesima persona fossero stati intrapresi da PED di un medesimo ordinamento, sarebbe applicabile la riunione dei casi eventualmente prevista dal diritto interno.

la relazione dovrà contenere l'indicazione dei giudici nazionali dinanzi a quali dovrà svolgersi il processo e dovrà essere accompagnata dal progetto di imputazione, come previsto dall'art 56, § 1, reg. interno *EPPO*.

L'intero documento verrà poi trasmesso al procuratore europeo supervisore che lo sottoporrà alla camera permanente competente, eventualmente corredata dalle proprie osservazioni (favorevoli o meno), nei successivi dieci giorni. A loro volta, i membri della camera dovranno assumere le proprie determinazioni entro ventuno giorni dalla ricezione della relazione del PED (art. 36, § 1, e premessa n. 78 reg. *EPPO*), discutendone solo in presenza almeno cinque giorni prima dello spirare del detto termine (artt. 56, § 3 – 5 reg. interno *EPPO*)⁷⁵.

Qualora la camera non si esprimesse nei ventuno giorni, il silenzio varrà come assenso e la proposta del PED sarà «considerata accettata» (art. 36, § 1, reg. *EPPO*).

Poiché l'art. 35 del regolamento istitutivo non prevede un regime temporale da rispettare per decidere su ogni proposta del PED, parte della dottrina ha ritenuto che il termine di ventuno giorni di cui all'art. 36, § 1, reg. *EPPO* debba applicarsi ogni volta che la camera debba assumere le proprie determinazioni finali.⁷⁶ Inoltre, per alcuni, ciò avrebbe anche l'effetto di rendere applicabile in tutti i casi la regola del silenzio-assenso di cui al paragrafo secondo della medesima disposizione.⁷⁷

Tuttavia, tale impostazione non può essere condivisa per due ragioni: da un lato, la previsione di un breve termine come quello in discorso ha senso se rapportato ai tempi processuali che devono essere rispettati a livello nazionale per l'esercizio dell'azione penale; dall'altro, tale opinione contrasta con il tenore letterale dell'art. 36, § 1, reg. *EPPO* e delle norme predisposte dagli atti interni in merito all'assunzione delle determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale.

Innanzitutto, la norma sovranazionale dispone chiaramente che il termine dei ventuno giorni vale solo «quando il procuratore europeo delegato presenta un progetto di decisione in cui propone di portare il caso in giudizio». A sua volta, l'art. 56 reg. interno *EPPO*

⁷⁵ La regola del silenzio-assenso non potrà valere nel caso in cui il PED abbia proposto il rinvio a giudizio presso un giudice di uno Stato membro diverso da quello in cui si sono svolte le indagini a norma dell'art. 35 reg. *EPPO*, in quanto né il PED a cui era assegnato il caso può esercitare le proprie prerogative in un ordinamento diverso dal proprio, né il PED che risulterebbe competente potrebbe procedere senza prima attendere la decisione della camera (cfr. H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 36*, cit., p. 334).

⁷⁶ A. CORRERA, *Prime osservazioni sul regolamento che istituisce una procura europea*, in www.eurojus.it, 2017, p. 8.

⁷⁷ L. SALAZAR, *op. cit.*, p. 28.

stabilisce che la camera permanente deve decidere almeno cinque giorni prima della scadenza del termine di cui all'art. 36, § 1, reg. *EPPO* solo quando il PED ha proposto di esercitare l'azione penale, tacendo sull'applicabilità del termine finale e di quello di cinque giorni in tutti gli altri casi. Infine, ogni dubbio sembra fugato dall'art. 3, § 4, dec. camere permanenti, ove si indica espressamente che la determinazione finale deve essere assunta entro ventuno giorni solo nel caso in cui il PED abbia proposto il rinvio a giudizio.⁷⁸

Come ogni volta in cui viene attivata la procedura di controllo e codecisione, la discussione nella camera permanente può condurre all'accoglimento o al rigetto del progetto di decisione del PED.

Nella prima eventualità, la camera non emetterà direttamente l'atto con cui viene esercitata l'azione penale a livello interno, bensì un provvedimento che autorizza il PED a cristallizzare i capi d'accusa e, quindi, a richiedere il rinvio a giudizio in ossequio alla *lex fori*.⁷⁹

Ai fini dell'adozione di tale decisione⁸⁰, la camera permanente dovrà valutare anche gli aspetti relativi alla giurisdizione competente per lo svolgimento del processo messi in luce nella relazione conclusiva del PED. Infatti, quest'ultimo deve sempre motivare «in modo sufficiente» la scelta del giudice presso cui si intende esercitare l'azione penale (art. 35, § 3, reg. *EPPO*). Ciò consente, innanzitutto, al procuratore europeo supervisore di svolgere una prima valutazione sul punto e, nel caso, impartire istruzioni specifiche al PED (premessa n. 79). Successivamente, inoltrata la relazione alla camera permanente, quest'ultima potrà esprimersi sulla complessiva richiesta di

⁷⁸ Come riportato dal dott. Castellani, la via dell'interpretazione restrittiva dell'art. 36, § 1, reg. *EPPO* viene percorsa nella prassi anche dai PED italiani. Tuttavia, si riferisce che le camere permanenti tendono a determinarsi dopo la scadenza del termine di ventuno giorni ivi previsto. Diversamente, se nel caso è stata disposta la misura custodiale, le camere permanenti evitano qualsiasi ritardo, nel pieno rispetto della normativa nazionale (sul punto, si veda *Intervista al Procuratore delegato dott. Stefano Castellani*, cit., pp. 204 – 205).

⁷⁹ Sul punto, più ampiamente, v. *supra*, capitolo IV, § 4.2.

⁸⁰ Una volta emesso, l'ufficio centrale dell'*EPPO* comunicherà il provvedimento che dispone il promuovimento dell'azione penale alle autorità interne competenti, alle «persone interessate», nonché alle istituzioni e agli organismi dell'Unione, «se necessario ai fini del recupero, seguito amministrativo o monitoraggio» (art. 36, § 6, reg. *EPPO*). Tale obbligo informativo ha dunque una portata relativa ed eventuale, rilevando solo ove la comunicazione ai suddetti soggetti sia necessaria alle finalità espresse dal paragrafo 6 dell'art. 36. Dunque, una volta esercitata l'azione penale, dovrebbero sempre trovare applicazione le disposizioni domestiche relativamente alle necessarie notificazioni a seguito di rinvio a giudizio. Tuttavia, ad esse si aggiungeranno le comunicazioni di cui all'art. 36, § 6, reg. *EPPO* «se necessario ai fini del recupero, seguito amministrativo o monitoraggio».

procedere con il rinvio a giudizio, assumendo una propria posizione anche in merito al foro presso cui si aprirà la fase processuale. Ciò consentirà poi di individuare l'organo giurisdizionale nazionale competente sulla base della legislazione statale applicabile (art. 36, § 5, reg. *EPPO*).

L'art. 35, § 3, reg. *EPPO* riconosce al PED la facoltà di proporre che si proceda presso le corti dello Stato membro in cui ha sede o presso quelle di un altro Stato. In ogni caso, la giurisdizione "competente" deve essere individuata in base all'art. 26, § 4, reg. *EPPO* (la norma che delinea i parametri per l'individuazione del PED competente a svolgere le indagini).

In primo luogo, tale disposizione stabilisce il criterio generale per cui si deve procedere nello Stato membro in cui si trova «il centro dell'attività criminosa» oppure, se sono stati commessi più reati che ricadono nel mandato della Procura europea, quello in cui è stata perpetrata «la maggior parte» di essi. Da tale regola ci si può discostare solo seguendo i seguenti parametri, stabiliti «in ordine di priorità»: il luogo di residenza abituale dell'accusato, lo Stato di cui quest'ultimo ha la nazionalità ovvero quello in cui si è verificato «il danno finanziario principale»⁸¹.

Qualora il PED abbia proposto di esercitare l'azione penale presso uno Stato membro diverso dal proprio, individuato sulla base dei suddetti criteri, la camera permanente dovrà a sua volta decidere sul punto in linea con l'art. 36, § 3, reg. *EPPO*.

Il disposto chiarisce che, in presenza di più Stati membri aventi giurisdizione sul caso, «in linea di principio» la camera permanente deve scegliere il foro in cui ha sede il PED procedente.⁸² Tuttavia, «prendendo in considerazione» quanto esposto dalla relazione conclusiva, la camera può autorizzare a procedere in un altro Stato (con conseguente riassegnazione del caso ad uno dei delegati ivi operanti) se sussistono «motivi sufficientemente giustificati», tenuto conto dei criteri di cui all'art. 26, § 4 e 5, reg. *EPPO*.

⁸¹ In P. CAEIRO, J. AMARAL RODRIGUES, *A European contraption: the relationship between the competence of the EPPO and the scope of Member States' jurisdiction over criminal matters*, in K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office at Launch. Adapting National Systems, transforming EU Criminal Law*, cit., pp. 76 – 77, si chiarisce che tali criteri non sono alternativi ai primi due parametri generali. Al contrario essi rappresentano i canoni su cui deve basarsi la decisione di deviare da questi ultimi, operando come una sorta di limiti alla discrezionalità dell'*EPPO*. Sul punto, v. anche M. PANZAVOLTA, *Responsabilità e concetti: il regime normativo e la scelta della giurisdizione nelle indagini dell'EPPO in cerca di orientamento*, cit., p. 121.

⁸² «La norma contiene un primo enunciato che sembrerebbe salvaguardare una sorta di *perpetuatio jurisdictionis*, giacché qualora l'azione penale possa essere esercitata in più Stati membri, la camera permanente dovrebbe optare per il Paese nel quale il procuratore delegato è incaricato del caso»: così G. BARROCU, *op. cit.*, p. 128.

Pertanto, applicando tali parametri, è possibile che il processo si apra presso un altro Stato membro individuato quale «centro dell'attività criminosa» ovvero, in caso di commissione di più reati, quello dove è stata perpetrata la «maggior parte» di essi. In alternativa e in subordine, è possibile che la camera permanente decida che il foro competente per il giudizio sia («in ordine di priorità») quello dello Stato in cui l'accusato ha la propria residenza, quello di cui ha la nazionalità oppure quello in cui «si è verificato il danno finanziario principale».⁸³ Inoltre, visto il richiamo anche all'art. 26, § 5, reg. *EPPO*, la scelta dovrà comunque essere coerente con l'«interesse generale della giustizia».⁸⁴

⁸³ Visto che l'art. 36, § 3, rimanda genericamente ai criteri di cui all'art. 26, § 4, si può ritenere che si faccia riferimento anche alla regola di applicazione di questi ultimi secondo un «ordine di priorità» ivi stabilita. Coerentemente, H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 36*, cit., p. 335.

⁸⁴ La disciplina contenuta nell'art. 36, § 3, reg. *EPPO* si caratterizza per una marcata problematicità. Come notato in dottrina, consentendo alla Procura europea di esercitare l'azione penale in uno Stato differente da quello in cui si sono svolte le indagini, tale regime produrrebbe seri effetti collaterali sulla posizione dell'imputato. Difatti, in tale eventualità quest'ultimo avrebbe l'onere di rielaborare completamente la propria strategia difensiva in conformità al diritto del nuovo ordinamento presso cui dovrà svolgersi la fase processuale, peraltro in uno stadio del procedimento piuttosto avanzato (così S. RUGGERI, *op. cit.*, p. 612; P. CAEIRO, J. AMARAL RODRIGUES, *op. cit.*, p. 78; F. GIUFFRIDA, *Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutor's Office*, in *Eu crim*, 3, 2017, p. 153). Peraltro, l'art. 36, § 3, non consente alcuna forma di coinvolgimento della difesa o della vittima nell'*iter* deliberativo della camera permanente. Dunque, si avrebbe un meccanismo non pienamente rispettoso del principio di legalità (nella specifica declinazione della conoscibilità della legge penale), in quanto l'accusato si troverebbe nella condizione di poter conoscere il diritto penale sostanziale e processuale applicabile nel caso di specie solo dopo la decisione dell'organismo requirente (come notato in V. MITSILEGAS, F. GIUFFRIDA, *Raising the bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, in CEPS Research Report No. 39/2017, 2017, p. 15). Tali rilievi portano a condividere l'opinione espressa in M. PANZAVOLTA, *La elección del foro nacional en los procedimientos de la Fiscalía Europea: ¿quién resulta competente?*, in L. BACHMAIER WINTER (a cura di), *La Fiscalía Europea*, Madrid, 2018, p. 111. L'autore rimarca che, visto che la norma indica che il cambiamento di foro può essere disposto solo se vi fossero «motivi sufficientemente giustificati», tale decisione dovrebbe essere considerata assolutamente eccezionale. In ogni caso, essa dovrebbe essere assunta il prima possibile e non al termine delle indagini, così da preservare i diritti della difesa. In alternativa, l'applicazione dell'art. 36, § 3, reg. *EPPO* potrebbe essere condizionata alla presentazione di un'apposita richiesta motivata da parte dell'accusato, sempre che siano integrati i parametri di cui all'art. 26 reg. *EPPO*. (cfr. H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 36*, cit., pp. 335 – 336). In ogni caso, le tesi appena delineate non elidono *in toto* la problematicità dell'art. 36, § 3, che comunque permane a causa del rinvio ai parametri di cui all'art. 26 reg. *EPPO*. Questi ultimi sono stati tacciati da molti di eccessiva vaghezza ed indeterminatezza, tanto da lasciare alla Procura europea un ampio margine di discrezionalità nell'individuazione del giudice al quale rivolgersi, con conseguente rischio di *forum shopping* e lesione del diritto al giudice precostituito per legge (cfr. C. RODRÍGUEZ-MEDEL NIETO, *op. cit.*, p. 420; LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 364). Effettivamente, pur non potendosi tacere il fatto che la norma rinvia a criteri che, per alcuni tratti, rimangono forieri di qualche questione semantica, comunque non può dirsi che essi siano impossibili da definire, né tali da conferire all'*EPPO* un arbitrio assoluto nella selezione del foro competente per il processo. In primo luogo, si deve sottolineare che l'art. 36, § 3, reg. *EPPO* si apre affermando che la scelta di procedere in un foro alternativo è possibile solo ove vi siano più Stati membri aventi giurisdizione sul caso. Ciò implica che la camera permanente non sia libera di scegliere qualunque foro, ma solo quello che effettivamente possa esercitare la giurisdizione sul caso, in base alla propria normativa interna (secondo H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 36*, cit., p. 342, ciò solo permetterebbe di escludere qualsiasi violazione del diritto alla giurisdizione costituita per legge). Per quanto riguarda i singoli canoni da prendere in considerazione per la scelta del foro, si può notare che l'art. 26, §

Fuori dall'ipotesi in cui la camera permanente ritenga di accogliere la proposta di rinvio a giudizio formulata dal PED, sui membri della camera grava un vincolo ulteriore: in caso di disaccordo con la proposta del PED, essi non possono scegliere di archiviare il caso (art. 36, § 1, reg. *EPPO*)⁸⁵.

L'imposizione di quest'ultimo vincolo merita una specificazione. Esso non implica che la camera non possa discostarsi in nessun modo dalla proposta del PED. Al contrario, in tal caso l'art. 36, § 1, potrebbe essere applicato in combinato disposto con l'art. 35, § 2, che dispone che, quando «ritenga di non decidere conformemente» alla relazione del PED, la camera può riesaminare il fascicolo e adottare una decisione definitiva ovvero impartire ulteriori istruzioni al delegato.⁸⁶

Da ciò consegue che, ricevuto un progetto di richiesta di rinvio a giudizio, la camera potrebbe non accoglierlo, procedere al riesame del caso ed emettere due possibili provvedimenti: uno con cui si istruisce il PED per la prosecuzione delle indagini oppure un altro con cui si consente il rinvio a giudizio in modo difforme da come è stato prospettato dal PED.

Nel primo caso, la camera darebbe attuazione a quanto affermato nella premessa n. 78, ove si prevede che tale organo interno dovrebbe assumere la propria determinazione in

4, reg. *EPPO* li delinea con una certa specificità e concretezza (si pensi alla residenza abituale dell'accusato o al luogo di sua nazionalità). Inoltre, si prevede espressamente che essi andranno applicati in ordine di priorità e dal dato normativo pare evincersi che essi troveranno attuazione quando non sussistono i canoni generali del «centro dell'attività criminosa» o, in caso di più reati, quello del luogo di commissione «della maggior parte dei reati» (come sostiene H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 36*, cit., p. 342). Da ultimo, per quanto attiene al parametro dell'«interesse generale della giustizia» di cui all'art. 26, § 5, reg. *EPPO*, la sua definizione generale può essere rintracciata in primo luogo nella premessa n. 68. Tuttavia, essa sembra riferirsi alle sole situazioni di applicazione «fisiologica» del parametro dell'interesse della giustizia, ossia nelle ipotesi di riassegnazione, riunione o separazione del caso. Ciononostante, si potrebbe attribuire al criterio in parola un significato *ad hoc* ai fini dell'art. 36, § 3, reg. *EPPO*, leggendolo in luce dell'art. 5 e delle premesse nn. 65 e 67 reg. *EPPO*, in quanto queste ultime definiscono una serie di principi riferiti espressamente all'azione penale europea e non solo alle indagini. In questo modo, la camera permanente, attenendosi a tale parametro, dovrebbe valutare se la scelta di chiedere il rinvio a giudizio presso un foro alternativo sia rispettosa delle garanzie riconosciute all'accusato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e «dei principi dello stato di diritto e di proporzionalità» (art. 5, § 1 e 2), di «imparzialità ed equità nei confronti [...] dell'imputato» (premissa n. 65), nonché del principio del *ne bis in idem* (premissa n. 67). In ogni caso, quanto appena affermato non esclude che sarebbe comunque opportuno che sul punto si esprima il collegio della Procura europea in una delle sue linee guida (art. 9 reg. *EPPO*) ovvero la Corte di giustizia (come auspicato in M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 198).

⁸⁵ La limitazione è stata introdotta durante i negoziati in seno al Consiglio dell'Unione al fine di non ledere l'autonomia dei procuratori delegati, in quanto, in sua assenza, la camera avrebbe sempre potuto capovolgere la determinazione del PED a favore dell'azione penale (v. H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 36*, cit., p. 334; C. RODRÍGUEZ-MEDEL NIETO, *op. cit.*, p. 419).

⁸⁶ G. BARROCU, *op. cit.*, pp. 127 – 128.

merito alla proposta del PED di portare un caso in giudizio «anche richiedendo ulteriori prove».⁸⁷ A tal fine, però, in base all'art. 56, § 6, reg. interno *EPPO*, la decisione dovrà indicare le attività specifiche da svolgere nella prosecuzione delle indagini.⁸⁸

Nel secondo caso, invece, la camera potrebbe concordare con l'esercizio dell'azione penale in via ordinaria, ma potrebbe non essere d'accordo con l'esposizione dei fatti o l'indicazione delle norme applicabili a livello interno per come riportati nella relazione, ritenendo necessaria una modifica del progetto di imputazione redatto dal PED. Pertanto, in tal caso, si potrà rimandare indietro la proposta, chiedendo al PED di conformarsi alle nuove istruzioni.

Diversamente, non sarà possibile disporre direttamente né l'archiviazione (visto l'obbligo di cui all'art. 36, § 1, reg. *EPPO*) né l'esercizio dell'azione penale mediante una delle procedure semplificate di cui all'art. 40. Infatti, quest'ultima disposizione impone che sia il PED a proporre alla camera di attivare tale rito alternativo. Inoltre, perché quest'ultima possa decidere sul punto, è necessario che il PED abbia preventivamente recepito la manifestazione della volontà della difesa di riparare il danno derivante dal reato. Pertanto, al massimo la camera potrebbe rigettare la proposta di rinvio a giudizio del PED e chiedere a quest'ultimo di ripresentare la relazione finale con un progetto di procedura semplificata, dopo aver svolto gli adempimenti richiesti a norma dell'art. 40 reg. *EPPO*.⁸⁹

6. *Le procedure semplificate di azione penale. I presupposti applicativi.*

⁸⁷ Si è così ripresa la posizione emersa durante i negoziati, secondo cui, in caso di proposta di esercizio dell'azione penale, la camera permanente non avrebbe potuto decidere a favore dell'archiviazione ma avrebbe potuto imporre di posporre il rinvio a giudizio per necessità di ulteriori prove (cfr. Consiglio, Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea - Dibattito orientativo, doc. 15057/16, 5 Dicembre 2016, p. 4). Sul punto, F. GIUFFRIDA, *op. cit.*, p. 26.

⁸⁸ H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 36*, cit., p. 334; L. FONTESTAD PORTALÉS, *op. cit.*, p. 765.

⁸⁹ *Contra*, in M. LÓPEZ GIL, *Los escritos de conclusiones provisionales*, in S. G. PALOMARES, L. F. PORTALÉS, A. H. LÓPEZ, P. R. S. CAVIER (a cura di), *Tratado sobre la Fiscalía Europea y el procedimiento penal especial de la L.O. 9/2021, de 1 de Julio*, cit., p. 818, ove si afferma che, nella suddetta eventualità, la camera può decidere, tra l'altro, anche di applicare una procedura semplificata di azione penale. Al contrario, in D. BRODOWSKI, *Sub. Article 40*, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO"). Article-by-Article Commentary*, cit., p. 378, si asserisce che la camera permanente ha solo il divieto di archiviare il caso qualora il PED abbia proposto l'esercizio dell'azione penale. Quindi, essa può rigettare la relazione del PED e chiedergli di seguire la strada della procedura semplificata (come detto sopra), così come disporre direttamente che si proceda in tal senso, rintracciando essa stessa gli elementi richiesti *ex art. 40 reg. EPPO*.

Una volta concluse le indagini preliminari europee, esclusa la sussistenza dei presupposti del *referral* e dell'archiviazione, in alternativa all'ordinario rinvio a giudizio può essere percorsa la via delle procedure semplificate di azione penale.

A riguardo, l'art. 40 reg. *EPPO* dispone che «se il diritto nazionale applicabile prevede una procedura semplificata di azione penale volta alla pronuncia del provvedimento definitivo nel caso sulla base di termini convenuti con l'indagato», il PED procedente può prospettare alla camera permanente di procedere in tal senso, «conformemente alle condizioni previste dal diritto nazionale» (§ 1).

A sua volta, la camera dovrà decidere se accogliere o meno la proposta del PED tenendo conto di una serie di parametri per la cui applicazione si impone al collegio della Procura europea di emettere apposite direttive⁹⁰. In particolare, dovranno essere valutati: la «la gravità del reato», «la volontà dell'indagato di riparare il danno» da esso prodotto e «la conformità» del rito alternativo agli obbiettivi generali ed ai principi di base del regolamento (§ 2).

La norma evidenzia la scelta del legislatore sovranazionale di abbandonare l'idea di introdurre uno strumento deflativo europeo, che si era fatta strada nei vari progetti precedenti e costituiva la base dell'art. 29 della proposta di regolamento della Commissione.

Quest'ultima prevedeva il cosiddetto “compromesso”, ossia una vera e propria archiviazione negoziata per certi versi simile alla “transazione” prevista all'art. 22 del *Corpus Juris*⁹¹.

⁹⁰ Approvate con la decisione del collegio del 2 dicembre 2020 che stabilisce linee guida, rispettivamente, sulle procedure semplificate di azione penale e sulla delegazione di poteri da parte delle camere permanenti, n. 023/2020, disponibile sul sito della Procura europea al seguente link: <https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files> (di qui in poi “dir. proc. semp.”).

⁹¹ Ivi si stabiliva che il compromesso poteva essere proposto dalle autorità interne e previa autorizzazione del PM europeo. Quest'ultima sarebbe stata concessa solo se l'accusato avesse ammesso la propria colpevolezza, se ci fosse stata la disponibilità di prove sufficienti a giustificare il rinvio a giudizio e non si versasse in situazioni di recidiva, porto d'armi, uso di documenti falsi ovvero qualora il reato consistesse in una frode pari o superiore a 50.000 euro. È interessante notare che l'applicazione dell'istituto avrebbe comportato l'estinzione dell'azione penale e, conseguentemente, l'archiviazione del caso. Infine, vale la pena notare che il fatto che la proposta prevedesse che dal compromesso conseguisse l'archiviazione del caso, induce a credere che la Commissione abbia preso a modello alcuni riti c.d. di terza via previsti nell'ordinamento giuridico francese, come la c.d. *composition pénale*. Sul punto, si veda il Dossier di documentazione della Camera dei deputati (XVI Legislatura), *Aspetti dell'ordinamento giudiziario, esercizio dell'azione penale e responsabilità dei magistrati in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, AC 4275, N. 22 maggio 2011.

Tale strumento consentiva all'accusatore europeo di proporre alla difesa l'applicazione di «una sanzione pecuniaria forfettaria», il cui pagamento avrebbe consentito l'archiviazione definitiva del caso senza possibilità di controllo giurisdizionale. Ciò, però, sarebbe stato possibile solo qualora l'indagato avesse previamente risarcito il danno da reato e la Procura europea avesse ritenuto necessario il rinvio a giudizio e che la prosecuzione del procedimento rispecchiasse l'«interesse della buona amministrazione della giustizia».⁹²

Numerosi sistemi processuali europei non conoscono riti semplificati simili al compromesso e ciò ha reso impossibile il raggiungimento del necessario accordo per introdurlo nel regolamento, nonostante gli sforzi compiuti durante i negoziati per adattarlo alle esigenze di tutti gli Stati membri.⁹³ In alternativa, si è scelto di ammettere l'attivazione solo di una specifica categoria di procedure semplificate caratterizzate da tre requisiti essenziali: esse devono essere disciplinate dalla legislazione processuale nazionale, devono condurre alla pronuncia definitiva del caso e quest'ultima si deve basare su un accordo con l'accusato.⁹⁴

Per quanto attiene al profilo della regolamentazione interna, in primo luogo, sembra che la norma faccia riferimento al diritto dello Stato membro in cui ha sede il PED che propone la *diversion*. Dunque, né la relazione conclusiva né la decisione finale della camera potranno profilare l'applicazione di un rito previsto in uno Stato membro differente così come lo spostamento del foro presso un altro Stato membro ai sensi dell'art. 36, § 3, reg. *EPPO*, al solo fine di attivare uno strumento di giustizia negoziata ivi previsto.

Inoltre, il richiamo alla normativa nazionale nell'art. 40, § 1, implica che dovranno comunque sussistere tutti i requisiti da essa espressamente previsti ai fini dell'attivazione dei riti alternativi e non solo le condizioni contemplate nella norma sovranazionale.⁹⁵ Ciò è confermato dalle direttive del collegio sulle procedure semplificate che sanciscono

⁹² Sul punto, v. A. ZÁRATE CONDE, M. DE PRADA RODRÍGUEZ, *Reflexiones sobre la transacción en el marco de la Fiscalía Europea*, in L. BACHMAIER WINTER (a cura di), *La Fiscalía Europea*, cit., pp. 218 – 222.

⁹³ L. SALAZAR, *op. cit.*, p. 33. Sull'*iter* che ha condotto all'attuale formulazione dell'art. 40, si veda anche A. ZÁRATE CONDE, M. DE PRADA RODRÍGUEZ, *op. cit.*, p. 224; LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, pp. 375 – 376.

⁹⁴ Ciò ha condotto «all'ormai "classico" mix di regole procedurali nazionali e criteri di valutazione europei»: così, G. BARROCU, *op. cit.*, p. 142.

⁹⁵ A. ZÁRATE CONDE, M. DE PRADA RODRÍGUEZ, *op. cit.*, p. 222; G. BARROCU, *op. cit.*, p. 143.

espressamente che queste ultime troveranno applicazione solo in conformità alla disciplina statale (Art. 2, § 1, dir. proc. semp.).

Tale elemento non è di poco conto, in quanto, imponendo il generale rispetto della legislazione interna, esso comporterebbe anche il controllo giurisdizionale (preventivo o successivo) sul provvedimento con cui la Procura europea si determina a favore dell'attivazione del rito alternativo di cui all'art. 40, laddove tale controllo sia previsto a livello domestico.⁹⁶

Se però l'ordinamento interno non prevede tale controllo su una *diversion* negoziata e quest'ultima fosse attivata dall'*EPPO*, l'organismo si troverebbe ad agire in contrasto con gli artt. 47 e 48 CDFUE e 6 CEDU che, secondo la giurisprudenza di Strasburgo, impone sempre lo scrutinio giurisdizionale quando si procede con uno di questi riti alternativi. Pertanto, si è concluso che l'art. 40 reg. *EPPO* dovrebbe essere letto in conformità alle citate disposizioni internazionali così da consentire solo procedure semplificate che, in base al diritto interno, prevedono l'intervento del giudice.⁹⁷

Passando agli altri due elementi richiesti dalla norma sovranazionale, essi hanno la finalità di restringere il campo dei riti alternativi nazionali tra cui scegliere.

L'*EPPO* potrà attivarli solo se conducono direttamente ad un provvedimento definitivo e quest'ultimo si basi sull'accordo con l'accusato. In tal modo, si escluderebbero procedure basate sulla sola volontà dell'accusa e quelle solo deflative di alcune fasi del processo.⁹⁸

L'interpretazione dell'art. 40 reg. *EPPO* non è unanime in dottrina, registrandosi opinioni particolari in merito alla natura delle procedure a cui rinvierebbe la norma e al fatto che quest'ultima non impedisce alla Procura europea di procedere anche tramite riti speciali diversi da quelli a cui la disposizione sembra fare riferimento.

Per quanto attiene alla prima questione, si è osservato che l'art. 40 consentirebbe l'attivazione anche di metodi di archiviazione concordata e non solo di procedure che consentono l'esercizio "semplificato" dell'azione penale, in quanto la previsione richiede solo che il rito alternativo conduca ad un provvedimento definitivo e che quest'ultimo si basi sull'accordo tra accusa e difesa. In tal modo, si consentirebbe all'organismo europeo

⁹⁶ A. ZÁRATE CONDE, M. DE PRADA RODRÍGUEZ, *op. cit.*, p. 224; LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 379, in cui si sottolinea che alla medesima conclusione si giunge applicando il disposto dell'art. 42, § 1, reg. *EPPO*, in quanto la decisione della camera preliminare sulla procedura semplificata è sicuramente un atto produttivo di effetti giuridici nei confronti dei terzi.

⁹⁷ LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, pp. 379 – 380.

⁹⁸ D. BRODOWSKI, *Sub. Article 40*, cit., p. 375.

di procedere in forma semplificata anche in ordinamenti che non prevedono procedure concordate per l'esercizio dell'azione penale ma (ancor prima) per l'archiviazione (come in Belgio, Francia, Germania o Paesi Bassi), in quanto volte in ogni caso a chiudere il procedimento con un provvedimento che si fonda sull'intesa raggiunta tra accusa e difesa.⁹⁹

Per quanto riguarda la seconda questione, invece, è stato sottolineato che l'art. 36, § 1, reg. *EPPO*, nell'affermare la possibilità per il PED di richiedere che venga esercitata l'azione penale, utilizza la locuzione «portare un caso in giudizio». Essa sarebbe così ampia da includere ogni procedura alternativa all'esercizio dell'azione penale in forma ordinaria. Pertanto, in applicazione di detta disposizione, l'accusatore europeo potrebbe attivare ogni rito speciale previsto a livello interno, salvo quelli che conducono ad una decisione definitiva del caso sulla base degli accordi tra accusa e difesa. Tale procedura, infatti, sarà possibile solo alle condizioni di cui all'art. 40 reg. *EPPO*.¹⁰⁰

Sebbene tale tesi non trovi seguito nella prassi¹⁰¹, essa appare condivisibile soprattutto perché ha il pregio di consentire tanto all'accusatore europeo quanto alla difesa la possibilità di percorrere tutti i riti alternativi previsti a livello domestico. In tal modo si scongiurerebbe il pericolo di disparità di trattamento tra l'accusato nel procedimento europeo e l'accusato nel procedimento meramente interno, che dunque non sarebbe il solo a poter attingere all'intero catalogo di riti speciali previsti dalla legislazione interna.¹⁰²

⁹⁹ M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 193.

¹⁰⁰ Cfr. H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 36*, cit., p. 333.

¹⁰¹ Come chiarito in *Intervista del Procuratore europeo delegato dott. Stefano Castellani*, cit., p. 214, «l'unica forma di *diversion* processuale consentita all'*EPPO* è quella che, stando alla disciplina processuale interna, può essere ricompresa nella categoria delineata dall'art. 40, § 1, reg. *EPPO*. Dunque, potranno essere attivati solo riti alternativi che consentono di pervenire ad un provvedimento che chiuda definitivamente il caso sulla base di un accordo con il soggetto accusato. Secondo i PED italiani, in tale categoria non rientra solo l'istituto dell'applicazione della pena su richiesta delle parti (artt. 444 ss. c.p.p.), ma anche quello della sospensione del procedimento con messa alla prova (artt. 168-bis – 168-quater c.p. e 464-bis ss. c.p.p.). Infatti, nel primo caso, l'elemento dell'accordo tra accusa e difesa è fatto palese dall'art. 444 c.p.p. e contraddistingue l'istituto del patteggiamento. Nel secondo caso, invece, secondo i PED tale aspetto è desumibile dagli artt. 464ter e 464ter 1 c.p.p.».

¹⁰² In LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, pp. 382 – 383, si giunge all'estensione delle *diversions* attivabili nei procedimenti europei tramite un'interpretazione estensiva dell'art. 40. In particolare, si afferma che, poiché l'art. 5 reg. *EPPO* «rinvia al diritto nazionale per tutti gli aspetti non espressamente disciplinati dal legislatore europeo, è possibile sostenere che la Procura europea sia chiamata a seguire la procedura prevista dall'art. 40 solo per il genere delle transazioni/archiviazioni condizionate/o meccanismi simili, operanti in fase di determinazione sull'accusa. Per contro, EPPO sarebbe autorizzato ad avvalersi pure degli altri riti accelerati, che possono essere attivati in un momento successivo o che presentino, comunque, altri elementi strutturali di incompatibilità con l'art. 40, facendo uso del diritto nazionale». Diversamente, in G. BARROCU, *op. cit.*, p. 143, si condivide la tesi della tassatività dei riti speciali attivabili ex art. 40 reg. *EPPO*, ma se ne afferma la problematicità nel fatto di non consentire procedure semplificate nazionali che, pur non avendo i caratteri richiesti dalla norma sovranazionale, siano l'espressione di principi

6.1. Il procedimento deliberativo.

Anche al fine di disporre una procedura semplificata di azione penale sarà necessario percorrere l'*iter* di codecisione interna derivante dall'applicazione degli artt. 35 e 40 reg. *EPPO*, 56 reg. interno *EPPO* e 2 dir. proc. semp.

Innanzitutto, il PED dovrà redigere la sua relazione conclusiva riportando i motivi alla base della scelta di procedere con il rito alternativo suggerito e le norme nazionali che lo prevedono. Inoltre, dovranno essere indicati almeno i seguenti aspetti: la qualificazione giuridica del fatto e la cornice edittale prevista dalla legislazione nazionale, una valutazione della gravità della condotta, una quantificazione del danno reale o potenziale che essa ha prodotto e il guadagno che ha fruttato all'accusato, un'analisi sulla complessità del caso, le informazioni relative alla persona dell'accusato, le considerazioni relative alla volontà e alle possibilità dell'accusato di riparare o compensare il danno causato, le informazioni relative alle vittime diverse dall'Unione e un'opinione motivata sulla sanzione che si propone di applicare con la procedura semplificata individuata (2, § 2, dir. proc. semp.).

A tale relazione dovrà poi essere allegato uno specifico progetto di proposta o di decisione di ricorrere ad una procedura semplificata (art. 56, § 1, reg. interno *EPPO*).

In base all'art. 40, § 1, reg. *EPPO*, qualora il caso abbia ad oggetto una frode di spesa (art. 3, § 2, lett. a) e b), Direttiva PIF) e il danno «reale o potenziale» che ne deriva sia pari o inferiore a quello arrecato ad altra vittima, il PED potrà trasmettere la propria relazione al procuratore europeo supervisore solo dopo essersi consultato con le procure nazionali.¹⁰³

di rango costituzionale nello Stato membro del PED incaricato del caso. Pertanto, per risolvere il problema, in questi casi l'efficacia della norma sovranazionale dovrebbe essere limitata facendo valere i controllimiti nazionali, così da consentire alla difesa di reagire a tale limitazione chiedendo, in una fase successiva del processo, l'applicazione a proprio favore dei benefici di una delle altre procedure differenziate che, a norma del diritto nazionale, avrebbero potuto essere applicate nel caso concreto.

¹⁰³ La situazione delineata dalla norma è la medesima in cui è possibile disporre il *referral* alle autorità interne ai sensi dell'art. 34, § 3, reg. *EPPO*. Pertanto, sembra che il legislatore abbia imposto il previo confronto con le autorità requirenti interne per consentire al PED di valutare se sia più ragionevole trasferire il caso a queste ultime o continuare a mantenerlo ed esercitare l'azione penale in forma semplificata.

Stando all'art. 2 dir. proc. semp., in tale eventualità il PED dovrà chiedere agli organismi interni di esprimersi entro un termine non superiore a trenta giorni e il parere dovrà essere riportato nella relazione conclusiva (§ 2, lett. i).

Tuttavia, tale parere pare non avere efficacia vincolante per il PED, tanto è vero che, qualora il termine spirasse senza che le autorità domestiche lo abbiano emesso, il delegato potrà comunque procedere a norma dell'art. 35 dell'atto istitutivo (§ 3).¹⁰⁴

Seguendo il normale *iter*, la relazione contenente la proposta di *diversion* sarà trasmessa al procuratore europeo supervisore, il quale la invierà a sua volta alla camera permanente competente con le sue eventuali osservazioni.

A sua volta, la camera non potrà avviare le proprie discussioni tramite procedura cartolare (art. 56, § 5, reg. interno EPPO), non dovrà esprimersi entro 21 giorni e la proposta del PED non si considererà accettata se non verrà emessa una decisione allo spirare di tale termine, in quanto l'art. 40 non fa rinvio all'art. 36, § 1 e 2, reg. EPPO e richiede in ogni caso un provvedimento espresso da parte della camera permanente che sia il frutto delle valutazioni di cui al paragrafo 2.¹⁰⁵

Concentrando l'attenzione sulla deliberazione della camera permanente, si nota che l'art. 40 impone a quest'ultima di svolgere uno scrutinio "a due passaggi": in primo luogo, si deve accertare la sussistenza dei presupposti applicativi di cui al paragrafo 1 (conformità con la *lex loci*, possibilità di giungere direttamente ad un provvedimento definitivo e natura negoziale di quest'ultimo); successivamente, concluso positivamente il primo passaggio, si deve valutare se accogliere la proposta del PED sulla base dei criteri indicati dal paragrafo 2 (la gravità del reato desumibile dal danno da esso prodotto, la volontà della difesa di riparare tale danno e la conformità del rito alternativo proposto rispetto agli «obiettivi generali e ai principi di base dell'EPPO»).

Al fine di meglio specificare il vaglio appena illustrato, l'art. 1, dir. proc. semp. indica che il primo stadio della valutazione si concentra sulla stretta legalità del rito (quindi avrà un carattere piuttosto rigido)¹⁰⁶, mentre il secondo ne valuta la

¹⁰⁴ È ragionevole credere che tale parere non abbia efficacia vincolante per il PED anche perché nulla si dice sul punto sia all'art. 40 reg. EPPO sia nelle direttive del collegio. Concordemente, D. BRODOWSKI, *Sub. Article 40*, cit., pp. 376 – 377; G. BARROCU, *op. cit.*, p. 142.

¹⁰⁵ D. BRODOWSKI, *Sub. Article 40*, cit., p. 378. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p.

¹⁰⁶ In LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 377, si sottolinea che la necessaria previsione legislativa del rito impedirà l'applicazione di prassi processuali di tipo negoziale diffuse in Stati come l'Austria, il Portogallo, la Slovenia e la Spagna.

proporzionalità e l'opportunità, implicando valutazioni connotate da un alto tasso di discrezionalità.

In particolare, la procedura risulterà proporzionata se la camera permanente la ritiene la più ragionevole e adeguata al caso, prendendo in considerazione il criterio della gravità del reato di cui all'art. 40, § 2, lett. a, reg. *EPPO*. Quest'ultimo elemento deve essere dedotto dal danno reale o potenziale che la condotta criminosa produce nei confronti degli interessi protetti dalla norma incriminatrice ipoteticamente violata¹⁰⁷, oltre che dalla capacità della procedura semplificata proposta di riparare tale danno e di prevenire la reiterazione del reato.¹⁰⁸

In ogni caso, l'insussistenza delle condizioni appena illustrate non impedirà l'attivazione del rito proposto dal PED se la relativa norma nazionale la prevede espressamente per casi concernenti il reato per cui si procede (art. 1, § 2, dir. proc. semp.).

Per quanto attiene alla valutazione circa l'opportunità della procedura prescelta, invece, la camera deve prendere in considerazione due aspetti generali desunti dal parametro di cui all'art. 40, § 2, lett. c, reg. *EPPO*.

In primo luogo, si dovrà accertare se tale rito consente di chiudere il caso e/o riparare il danno prodotto dal reato, soddisfacendo l'interesse generale tanto a livello nazionale quanto a livello europeo. Secondariamente, la camera deve considerare se la procedura indicata è coerente con l'obiettivo di proteggere efficacemente gli interessi finanziari dell'Unione e con i principi di proporzionalità, imparzialità e correttezza nei confronti della difesa che stanno alla base del regolamento istitutivo della Procura europea.¹⁰⁹ Infine, la camera dovrà valutare se la procedura semplificata è conforme con la politica dell'*EPPO* sull'azione penale e se essa impedisce di raggiungere gli obiettivi generali alla base dell'istituzione dell'accusatore europeo.¹¹⁰

¹⁰⁷ La premessa n. 82 afferma che si potrà ammettere la procedura semplificata di azione penale quando «il danno finale causato dal reato, al netto dell'eventuale recupero di un importo corrispondente a tale danno, non sia rilevante». Secondo D. BRODOWSKI, *Sub. Article 40*, cit., p. 379, si potrebbe derivare una soglia di rilevanza del danno dagli artt. 10, § 7, 27, § 8 e 34, § 3, reg. *EPPO*, che stabiliscono delle alternative al normale corso delle indagini europee quando il danno da reato è inferiore a 100.000, in modo che le procedure semplificate sarebbero attivabili quando il danno è pari o inferiore a tale limite quantitativo.

¹⁰⁸ A questo fine, risulterà utile prendere in considerazione la volontà espressa dall'accusato sul punto, in quanto parametro di valutazione indicato all'art. 40, § 2, lett. b, reg. *EPPO*.

¹⁰⁹ L'espresso riferimento al rispetto dei diritti della difesa è stato elogiato in LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 378, visto che tali prerogative non hanno trovato risalto nell'art. 40 reg. *EPPO*.

¹¹⁰ Richiamando gli obiettivi e i principi alla base dell'istituzione dell'organo di accusa sovranazionale, la norma riprende il criterio di cui dall'art. 40, § 2, lett. c, reg. *EPPO*.

Qualora lo scrutinio bifasico della camera abbia esito negativo, troveranno completa applicazione gli artt. 35, § 2, reg. *EPPO* e 56, § 6, reg. interno *EPPO* che consentono alla camera permanente di riesaminare il fascicolo e imporre la prosecuzione delle indagini ovvero rigettare il progetto e disporre il *referral*, l'esercizio dell'azione penale in forma ordinaria o l'archiviazione del caso (sussistendone i presupposti).

Al contrario, se il vaglio risulta positivo, si aprirà la fase di attuazione della procedura semplificata.

In primo luogo, il PED procederà «conformemente alle condizioni previste nel diritto nazionale» e ne darà atto nel sistema automatico di gestione dei fascicoli. Successivamente, se l'accusato conclude il rito speciale adempiendo ai termini convenuti con l'*EPPO*, la camera permanente dovrà espressamente incaricare il PED di agire ai fini della pronuncia del provvedimento definitivo del caso in base a quanto previsto dal diritto interno (art. 40, § 3, reg. *EPPO*)¹¹¹. Qualora, invece, la difesa non abbia rispettato l'accordo, nel silenzio della norma, troverà diretta applicazione la legislazione processuale interna in base all'art. 5, § 3, reg. *EPPO*. Dunque, se essa prevede che si proceda con l'esercizio ordinario dell'azione penale, il PED dovrà ripercorrere il procedimento interno di codecisione, sottoponendo alla camera una relazione conclusiva a norma degli artt. 35 e 36 reg. *EPPO*.¹¹²

¹¹¹ In M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 199, si afferma che «la chiusura del caso con una procedura semplificata è senza dubbio in grado di precludere la possibilità di esercitare l'azione successivamente per lo stesso fatto nei confronti della medesima persona (*ne bis in idem*). Ciò vale sia per le decisioni che presuppongono una forma di esercizio dell'azione, per le quali non vi sono elementi di dubbio su piano dogmatico, sia per le ipotesi, variamente denominate, di archiviazione condizionata di carattere transattivo, praticata in diversi ordinamenti statuali che fanno parte del sistema *EPPO*. È facile predire che, in queste evenienze, la Corte di giustizia confermerà la sua risalente giurisprudenza in materia di *ne bis in idem*, adottata nel quadro del MAE, secondo la quale nelle ipotesi in cui vengono approvate forme di archiviazione negoziata è precluso un successivo esercizio dell'azione penale: ciò varrà, è presumibile, sia a livello sovranazionale (se a voler agire, dopo l'archiviazione patteggiata, fosse lo stesso *EPPO*) sia in ambito nazionale (ove si dovesse attivare una giurisdizione statale).»

¹¹² D. BRODOWSKI, *Sub. Article 40*, cit., p. 381.

CAPITOLO III

L'IDENTITA' DELL'AZIONE PENALE DELLA PROCURA EUROPEA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Primi tentativi di definizione di un'azione penale euro-unitaria. 3. La natura sovranazionale del potere di iniziativa penale dell'*EPPO*. – 4. Il dibattito accademico sul principio ispiratore dell'azione penale sovranazionale. Premesse generali. – 4.1. La tesi dell'obbligatorietà dell'iniziativa penale europea. – 4.2. (Segue) obiezioni alla tesi maggioritaria. – 5. L'individuazione del principio ispiratore dell'azione penale europea mediante un'interpretazione “costituzionalmente orientata”. – 5.1. La fisionomia del *favor actionis* europeo. – 6. Obbligo di agire e principi di proporzionalità, imparzialità ed equità. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione.

Come osservato nei capitoli precedenti, la disciplina dell'azione penale della Procura europea contenuta nel regolamento istitutivo e negli atti normativi interni all'organismo sovranazionale si limita a definire i presupposti e il processo deliberativo per l'assunzione delle determinazioni finali dell'*EPPO*, esorbitando dal suo perimetro la regolamentazione della successiva fase processuale. Pertanto, quest'ultima si realizzerà dinnanzi alle autorità nazionali competenti – in linea con l'art. 86, § 2, TFUE – nelle forme e nei modi previsti dalla normativa applicabile, secondo il principio di sussidiarietà della normativa nazionale sancito all'art. 5, § 3, reg. *EPPO*.¹

¹ A.M. LORCA NAVARRETE, *Análisis crítico de la Fiscalía europea*, San Sebastian, 2023, p. 53; L. PRESSACCO, *La Corte di giustizia tra Procura europea e giurisdizioni nazionali*, in *Ind. pen.*, 3, 2015, p. 544.

Conseguenza di tale impostazione è innanzitutto la creazione di un sistema multilivello ed integrato, in cui le fonti interne e sovranazionali interagiscono tra loro in una complessa dinamica di intrecci. Inoltre, ciò conduce alla nascita di un procedimento penale «ibrido»², in cui ad una prima fase a carattere europeo (tanto per la disciplina, quanto per il soggetto che ne è protagonista) ne segue un'altra di natura prevalentemente nazionale, con l'applicazione di una ridotta porzione di disposizioni del regolamento istitutivo. Dunque, tale procedimento assumerà una fisionomia “variabile”, mutando in funzione dello Stato in cui siano richiesti il rinvio a giudizio ovvero l'archiviazione e, dunque, della legislazione processuale applicabile.³

Se alla mancanza di una regolamentazione completa della fase del giudizio supplisce il diritto nazionale, coerentemente con l'art. 86, § 2, TFUE, ciò non accade per quanto concerne il principio ispiratore dell'azione penale del p.m. europeo.⁴

Lasciare che la natura (obbligatoria o discrezionale) del potere di iniziativa penale dell'organismo dipenda dalla legislazione dell'ordinamento interno in cui esso si trovi di volta in volta a operare significa rinunciare alla creazione di un'azione penale sovranazionale per attribuirne all'*EPPO* tante quante sono gli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata in esame.

Ciò si porrebbe in contrasto con l'art. 86, § 2, TFUE, che – nel sancire il principio di scissione tra azione penale europea e giurisdizione nazionale – parrebbe alludere a un'unica tipologia di iniziativa penale, attribuita a un organismo sovranazionale indivisibile, seppur esercitata di fronte ai giudici nazionali competenti. Inoltre, se si pensasse a un'azione penale che varia da uno Stato ad un altro, si porrebbe nel nulla il disposto dell'art. 8, § 1, reg. *EPPO*, che sancisce il carattere unitario e indivisibile della

² Come definito in L. APARICIO DÍAZ, *Naturaleza jurídica y principios básicos de actuación*, in S. G. PALOMARES, L. F. PORTALÉS, A. H. LÓPEZ, P. R. S. CAVIER (a cura di), *Tratado sobre la Fiscalía Europea y el procedimiento penal especial de la L.O. 9/2021, de 1 de Julio*, Navarra, 2023, p. 274.

³ Si veda *supra*, capitolo I, § 1.

⁴ F. ZACCHÈ, *Profili ordinamentali del Pubblico ministero europeo: nomina, status e responsabilità disciplinare*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, cit., p. 34. Si è così persa la grande occasione di definire espressamente i caratteri fondamentali del potere di iniziativa penale dell'*EPPO* a livello sovranazionale, tralasciando un aspetto che ha indubbiamente una portata centrale perché «posto al crocevia fra diverse tradizioni giuridiche ed indissolubilmente connesso all'assetto istituzionale del pubblico ministero europeo» (S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, in M. G. COPPETTA (a cura di), *Profili del processo penale nella costituzione europea*, Torino, 2005, p. 234).

Procura europea.⁵ Infatti, se la sua *potestas agendi* si ispirasse al principio che regola l'azione penale nei singoli ordinamenti interni, gli uffici dei PED opererebbero in modo frammentato e non sulla base di un criterio condiviso.

Tale eventualità porrebbe seriamente a repentaglio l'obiettivo fondamentale cui l'istituzione della Procura europea è protesa: vale a dire contrastare i reati lesivi delle finanze euro-unitarie in modo uniforme ed efficace⁶. Se la natura dell'azione penale della Procura europea mutasse da Stato a Stato, si tornerebbe fatalmente al punto di partenza, ossia un intervento del tutto disomogeneo nei confronti dei reati PIF e alla insufficiente tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Il carattere nazionale della fase del giudizio e l'assenza di un'espressa enunciazione del principio ispiratore dell'azione penale del p.m. europeo rendono quest'ultima tematica tanto complessa quanto affascinante. In particolare, sembra che la disciplina dello *European Public Prosecutor's Office* necessiti di un'approfondita analisi che, innanzitutto, sia volta a elaborare categorie generali coerenti con l'ordinamento giuridico dell'Unione per dare un ordine sistematico all'azione penale dell'*EPPO*. Siffatta analisi dovrebbe condurre altresì a comprendere se il silenzio serbato dal legislatore europeo in merito al criterio che dovrebbe orientare il promovimento dell'azione penale europea non celi in realtà una precisa scelta di campo a favore dell'obbligatorietà o dell'opportunità, così da scongiurare la realizzazione dei pericoli citati pocanzi.

Lo svolgimento di questa indagine costituisce l'oggetto del presente capitolo.

Si muoverà dal presupposto che l'ordinamento euro-unitario, pur non corrispondendo ad un sistema statale vero e proprio, si è visto attribuire una prerogativa tipica dello stato moderno, come l'esercizio dell'azione penale. Si cercherà di comprendere se tale potere sia effettivamente assimilabile a quello che può essere esercitato dalle autorità requirenti

⁵ Aspetto sottolineato in L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 4, 2021, p. 1355.

⁶ È con tale finalità che l'Unione ha potuto dare alla luce l'*EPPO*, intervenendo in applicazione del principio di sussidiarietà, come è reso chiaro nella premessa n. 12 del regolamento istitutivo: «in ottemperanza al principio di sussidiarietà, l'obiettivo di combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione può, a motivo della sua portata e dei suoi effetti, essere conseguito meglio a livello di Unione. La situazione attuale, in cui i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione sono perseguiti penalmente solo su iniziativa delle autorità degli Stati membri dell'Unione europea, non sempre consente di conseguire tale obiettivo in misura sufficiente. Poiché gli obiettivi del presente regolamento, in particolare rafforzare la lotta contro i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione istituendo l'*EPPO*, non possono essere conseguiti dai soli Stati membri dell'Unione europea a causa della disorganicità dell'azione penale nazionale contro i reati a danno degli interessi finanziari dell'Unione e possono dunque, a motivo della competenza dell'*EPPO* a perseguire tali reati, essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 TUE.»

domestiche e, dunque, quale sia la definizione di azione penale accolta dalla normativa sovranazionale.

Posta questa fondamentale premessa logica e dogmatica, si cercherà di comprendere la natura – nazionale o euro-unitaria – dell’iniziativa penale della Procura europea. Infatti, sebbene essa sia espressamente attribuita ad un organismo sovranazionale dall’art. 86 TFUE, vi sono diversi aspetti della disciplina contenuta nel regolamento 2017/1939/UE che potrebbero indurre a ritenere che l’azione penale dell’*EPPO* abbia, in realtà, natura statale.

Si pensi al fatto che l’atto istitutivo lascia che sia la legislazione domestica a regolare i modi esercizio dell’azione penale dinanzi alle giurisdizioni nazionali, limitandosi a stabilire i presupposti sulla base dei quali l’*EPPO* deve determinarsi per il rinvio a giudizio o per l’archiviazione. D’altra parte, la natura statale dell’iniziativa penale della Procura europea potrebbe essere dedotta anche dal fatto che le norme incriminatrici che essa si troverà ad applicare sono quelle contenute nella legislazione penale nazionale.

Infine, il passo conclusivo del nostro esame sarà quello relativo al carattere essenziale dell’azione penale del p.m. europeo: visto il silenzio serbato sul punto nei Trattati e nel regolamento istitutivo, è necessario comprendere a quale criterio essa sia ispirata (obbligatorietà o discrezionalità) e come viene declinato quest’ultimo all’interno del sistema *EPPO*.

Dal punto di vista metodologico, l’indagine non può che muovere dal dato normativo contenuto nella base legale per l’istituzione della Procura europea, nel suo regolamento istitutivo e negli atti normativi interni all’ufficio.

L’analisi della disciplina in esame è volta a rintracciare le soluzioni interpretative più coerenti con le intenzioni del legislatore europeo, sottese all’istituzione dell’*EPPO*, e con i caratteri propri del sistema giuridico sovranazionale. Nel fare ciò, saranno presi in considerazione alcuni punti cardine a cui è giunta la dottrina europea, anche in relazione ai precedenti progetti di Procura europea, evitando però di utilizzare pedissequamente le categorie dogmatiche tipiche del dibattito interno, elaborate in relazione al nostro sistema processuale nazionale. Occorre, infatti, evitare di cadere in facili sovrapposizioni o

assimilazioni, che non tengano adeguatamente conto delle peculiarità e dell'autonomia del sistema giuridico euro-unitario.⁷

2. *Primi tentativi di definizione di un'azione penale euro-unitaria.*

Uno degli approdi a cui è giunta la dottrina italiana nello studio dell'azione penale è che «non esiste “l’Azione”, quale formula ricostruttiva universalmente valida, ma ne esistono tante possibili forme quanti i sistemi processuali concretamente vigenti»⁸.

Sebbene siano sempre sopravvissute nel dibattito scientifico spinte verso la cristallizzazione di una nozione astratta e generale di azione penale, valida in ogni tempo e per ogni settore dell'ordinamento, gran parte degli studiosi contemporanei ha accolto l'idea di una certa relatività di tale concetto. Si è così concluso che la ricostruzione della nozione di azione penale non dovrebbe essere il risultato di astratte formule dogmatiche, bensì l'espressione di dati normativi e giurisprudenziali, tenendo in considerazione sia le sue forme di esercizio sia i suoi riflessi all'interno del sistema penale a cui appartiene.⁹

Tale prospettiva scongiura il rischio di cadere in una nozione priva di concretezza, avulsa dal contesto giuridico in cui l'azione penale si inserisce, evitando ricostruzioni teoriche fallaci, frutto di prese di posizione aprioristiche.¹⁰ Nella ricerca di una definizione del

⁷ In sostanza, si tenterà di percorrere la via del «vigile riferimento ai principi generali, per desumerne le soluzioni che non si rinvergono nel contesto delle norme» (F. CORDERO, voce *Archiviazione*, in *Enc. dir.*, II, 1958, p. 1024), ispirati da una «vocazione salda verso la prospettiva europea» (M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, cit., p. 211). In questa operazione si vuole seguire l'insegnamento espresso in R. E. KOSTORIS, *Dal penale nazionale al penale transnazionale: le dinamiche del processo nell'intreccio tra un diritto per regole e un diritto per principi*, in *Riv. It. Dir. proc. pen.*, 1, 2024, pp. 3 ss. Ivi si afferma la necessità di «avere occhi nuovi per vedere realtà nuove», cercando un cambio di paradigma nell'analisi del diritto sovranazionale e dei suoi rapporti con quello interno nell'ambito della procedura penale. In tal modo, è possibile scorgere le peculiarità del primo (fatto per lo più di principi) e comprendere i mutamenti che quest'ultimo produce sul secondo, senza rigettarli aprioristicamente, ma pur sempre difendendone le garanzie irrinunciabili.

⁸ C. VALENTINI REUTER, *Le forme di controllo sull'esercizio dell'azione penale*, Padova, 1994, p. 5.

⁹ L'analisi dottrinale a cui si fa riferimento viene ripercorsa in C. SCACCIANOCE, *L'inazione del pubblico ministero*, Milano, 2009, p. 46.

¹⁰ Ci si riferisce a quella che S. SATTA, voce *Azione in generale. b) L'azione nel diritto positivo*, in *Enc. dir.*, Vol. IV, Milano, 1959, p. 824, definisce come l'«intrinseca concretezza dell'azione», ossia del suo pieno inserimento in un determinato sistema giuridico dal quale deriva la specifica fisionomia della sua disciplina sostanziale. Infatti, come da tempo rimarcato dalla nostra dottrina più autorevole rimarcato, il principio che ispira il potere di intervento dell'organismo requirente, alla pari di ogni altro suo carattere essenziale, è l'inevitabile conseguenza delle scelte normative relative all'assetto del processo e, più in generale, del sistema processuale in cui tale potere si inserisce (cfr. O. DOMINIONI, voce, *Azione penale*, in

concetto di azione penale valida a livello sovranazionale, sembra dunque opportuno avanzare nel solco di questa linea logico-interpretativa, delineando una nozione che sia il più possibile aderente all'ordinamento europeo, al dato normativo e al modello processuale alla base del "sistema EPPO".¹¹

A tal fine, è necessario muovere da un'analisi delle disposizioni sovranazionali relative all'azione penale della Procura europea. In tal modo, sarà possibile individuare gli elementi essenziali del concetto in esame e, in seguito, formulare una definizione che sia il più aderente possibile ai caratteri del sistema normativo in cui l'azione medesima si trova collocata.

Anzitutto, viene in rilievo l'art. 86, § 2, TFUE, poiché tale disposizione si concentra su due aspetti fondamentali dell'azione penale sovranazionale. Difatti, come si è già avuto modo di sottolineare¹², nel sancire che la Procura europea «è competente per [...] perseguire e rinviare a giudizio» gli autori dei reati PIF e che essa «esercita l'azione penale» dinanzi agli organi giurisdizionali degli Stati membri la norma, da un lato, attribuisce la prerogativa dell'iniziativa penale esclusivamente all'organo d'accusa euro-unitario; dall'altro lato, chiarisce che l'autorità giudiziaria presso cui tale azione si esercita sarà collocata a livello nazionale (principio della scissione tra azione penale euro-unitaria e giurisdizione nazionale).

Passando alle previsioni contenute nel regolamento 2017/1939, merita considerare l'art. 4 che riprende la base giuridica e dispone che la Procura europea «esercita l'azione penale ed esplica le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri fino alla pronuncia del provvedimento definitivo».

Nel descrivere l'azione penale sovranazionale, invece, la premessa n. 78 afferma che la richiesta di rinvio a giudizio del p.m. europeo è contenuta in una decisione della

Dig. disc. pen., vol. I, Torino, 1987, p. 399; G. UBERTIS, voce II) *Azione penale*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IV, Roma, 1988, pp. 1 ss.).

¹¹ L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, cit., p. 1355, in cui si evidenzia come «la creazione dell'*European Public Prosecutor's Office* testimonia l'originalità della costruzione dell'Unione europea, difficilmente riconducibile ai modelli già sperimentati nell'ambito degli Stati-nazione e degli ordinamenti federali attualmente esistenti». Per questo, come chiarito in M. PANZAVOLTA, *Responsabilità e concetti: il regime normativo e la scelta della giurisdizione nelle indagini dell'EPPO in cerca di orientamento*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2022, p. 110, si profila necessario analizzare la disciplina della Procura europea e individuare i concetti a cui essa fa espresso riferimento (*in primis* quello di azione penale) al fine di comprendere se essi assurgono a nozioni europee e, conseguentemente, quale fisionomia essi assumano all'interno dell'ordinamento sovranazionale.

¹² V. *supra*, capitolo I, § 4.

competente camera permanente (assunta sulla base della proposta fatta dal PED incaricato del caso) ed «implica la formulazione di capi d'accusa nei confronti dell'indagato o dell'imputato e la scelta dello Stato membro i cui organi giurisdizionali saranno competenti a procedere». Coerentemente, come si è già avuto modo di vedere¹³, l'art. 35 reg. *EPPO* prevede che, ritenute concluse le indagini, il PED deve presentare al procuratore europeo supervisore e alla camera permanente competente «una sintesi del caso e un progetto di decisione di esercitare o no l'azione penale dinanzi a un organo giurisdizionale nazionale». Tali dati devono essere contenuti nella relazione conclusiva delle indagini preliminari disciplinata dall'art. 56 reg. interno *EPPO*, ove si afferma che l'atto dovrà contenere: una sintesi dei fatti oggetto dell'indagine, la loro qualificazione giuridica, una proposta motivata di rinvio a giudizio, l'eventuale proposta di riunire più cause e dell'organo giurisdizionale a tal fine competente, nonché i termini applicabili a norma del diritto nazionale, allegando («se del caso») un progetto di imputazione (§ 1). Una volta presentata la relazione, in base all'art. 36 reg. *EPPO*, la camera permanente dovrà decidere sulla proposta di rinvio a giudizio del PED entro ventuno giorni (salvo silenzio – assenso) e non potrà disporre l'archiviazione del caso *ex officio*. In ogni caso, essa potrà «provvedere a che l'azione penale sia esercitata in un altro Stato membro» rispetto a quello individuato dal PED procedente. Il giudice competente sarà individuato successivamente in base alla legislazione nazionale applicabile.

Infine, l'art. 40 reg. *EPPO* consente al PED di proporre – con le modalità di cui al citato art. 35 – l'esercizio dell'azione penale mediante una procedura semplificata volta alla pronuncia di un provvedimento definitivo sulla base di un accordo con l'indagato (previsto e disciplinato dal diritto interno). Ciò comporterà il conseguente dovere della camera permanente di esprimersi sul tale richiesta tenendo conto della gravità del reato, della volontà dell'indagato di riparare il danno derivante dal reato e della conformità della procedura rispetto agli obbiettivi e ai principi alla base dell'istituzione dell'*EPPO*.

Le norme sinteticamente richiamate compongono il quadro normativo concernente l'esercizio dell'azione penale sovranazionale e, si ritiene, formano la base da cui poter derivare la nozione della medesima.¹⁴

¹³ V. *supra*, capitolo II, § 2.

¹⁴ Tra le previsioni prese come riferimento non sono comprese le disposizioni relative all'archiviazione dell'*EPPO*, in quanto si ritiene che la definizione dell'azione penale debba essere dedotta dalle norme che ne regolano modalità e forme di esercizio, rendendone chiari gli elementi essenziali.

Come prevedibile, nessuna di esse fornisce una definizione dell'azione penale dell'*EPPO*. Ma vi è di più: come sottolineato da parte della dottrina, le disposizioni citate del regolamento istitutivo e di quello interno si limitano a disciplinare l'*iter* che gli organi interni dell'*EPPO* devono seguire per decidere se chiedere il rinvio a giudizio o una procedura semplificata di azione penale, mentre nulla dicono circa le modalità e le forme con cui tale azione dovrebbe essere esercitata. Queste ultime, pertanto, rimangono appannaggio della sola legislazione nazionale.¹⁵

Tale modo di procedere evidenzia la volontà del legislatore sovranazionale di non regolare la fase processuale successiva alla richiesta di rinvio a giudizio dell'*EPPO*.¹⁶

Tale scelta risulta coerente con l'obbligo (sancito dall'art. 67 TFUE) di realizzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia rispettando i diversi ordinamenti e le diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri e con l'obiettivo espresso nella premessa n. 15 del regolamento 2017/1939. Quest'ultima, infatti, afferma che la disciplina della Procura europea tende a lasciare impregiudicati i sistemi nazionali degli Stati membri.¹⁷

Tuttavia, il fatto di rimettere alla *lex fori* il compito di disciplinare le modalità con cui l'*EPPO* deve richiedere il rinvio a giudizio dinanzi alle corti interne, sebbene coerente con il sistema multilivello e integrato in cui opera tale organismo, appare come un ostacolo alla formulazione di una definizione dell'azione penale UE. Infatti, ciò potrebbe

¹⁵ L. FONTESTAD PORTALÉS, *El decreto de conclusión del procedimiento* e M. LÓPEZ GIL, *Los escritos de conclusiones provisionales*, entrambi in S. G. PALOMARES, L. F. PORTALÉS, A. H. LÓPEZ, P. R. S. CAVIER (a cura di), *Tratado sobre la Fiscalía Europea y el procedimiento penal especial de la L.O. 9/2021, de 1 de Julio*, Navarra, 2023, rispettivamente pp. 762 – 766 e pp. 810 – 813; H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 36*, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD (a cura di), *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO"). Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden, 2021, p. 331. In S. ALLEGREZZA, *op. cit.*, pp. 237 – 240, si sottolinea che già il *Corpus Juris* rinviava al diritto nazionale per la disciplina delle forme di esercizio concreto dell'azione penale. Dunque, come poteva dirsi per quel progetto di p.m. europeo, onde evitare che il rinvio a giudizio richiesto dal p.m. europeo avvenga con modalità del tutto incompatibili da uno Stato membro ad un altro, minando *in primis* al principio della parità di trattamento, la forma dell'azione penale europea «dovrà necessariamente avere quel contenuto minimo» delineato nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo. In particolare, essa dovrebbe sempre presentare i seguenti caratteri: «precisione e completezza della contestazione, indicazione della base legale, previsione di misure efficaci nel garantire all'inquisito la conoscenza effettiva dell'accusa mossa a suo carico».

¹⁶ Ciò appare confermato in B. PIATTOLI, *Procura europea e criminalità finanziaria nella UE. Principi e modelli processuali*, Pisa, 2022, p. 203, ove si rimarca che «la struttura del procedimento dopo l'intervento eurounitario è confermata nelle sue linee portanti, mantenendosi totalmente inalterata la fase giurisdizionale».

¹⁷ Come nota in L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, cit., p. 1390 – 1391, il legislatore euro-unitario ha evitato di disciplinare in modo esaustivo l'azione penale della Procura europea in quanto consapevole che quest'ultima avrebbe generato i suoi effetti nelle giurisdizioni interne.

indurre a ritenere che quest'ultima non abbia una fisionomia autonoma, mutando a seconda delle circostanze.

In realtà, una conclusione simile non tiene in debita considerazione il fatto che le norme sovranazionali richiamate individuano con grande chiarezza gli elementi essenziali dell'azione penale della Procura europea, sebbene non regolino direttamente le forme e le modalità del suo esercizio. In particolare, tali elementi essenziali possono essere rintracciati nell'attribuzione della titolarità dell'iniziativa penale in capo all'*EPPO*, nella formulazione dell'imputazione al momento del suo esercizio al termine delle indagini preliminari e nella individuazione della giurisdizione (e, conseguentemente, del giudice) presso cui si intende incardinare il processo.

L'attribuzione all'*EPPO* del potere di esercitare l'azione penale si rinviene chiaramente sia nell'art. 86, § 2, TFUE, sia nell'art. 4 reg. *EPPO*. Il secondo elemento, invece, è reso palese dall'art. 35 del regolamento istitutivo, alla luce della premessa n. 78, nonché dall'art. 56, § 1, reg. interno *EPPO*: ognuna di queste disposizioni, difatti, impone al PED di formulare l'imputazione (o un progetto di imputazione) nella propria relazione conclusiva, ossia di riportare una sintesi del caso e la qualificazione giuridica dei fatti.

Infine, il terzo elemento può essere derivato dalla base legale per l'istituzione dell'*EPPO*, dall'art. 56 reg. interno *EPPO* (nella parte in cui impone che la relazione conclusiva del PED indichi l'autorità giurisdizionale presso cui il caso dovrebbe essere portato in giudizio), nonché dall'art. 36, § 3 – 5, reg. *EPPO*. Quest'ultima previsione attribuisce alle camere permanenti il potere di decidere che la richiesta di rinvio a giudizio sia avanzata presso la giurisdizione indicata dal PED procedente ovvero presso una giurisdizione differente, anche a seguito di riunione di più fascicoli.

Il primo elemento caratterizza l'azione penale europea sotto il profilo soggettivo, rintracciando nella Procura europea l'organismo che ha il potere di esercitarla, in via prioritaria rispetto ai p.m. nazionali, all'interno del sistema a competenze concorrenti apprestato dal regolamento istitutivo.¹⁸

¹⁸ Gli organi requirenti domestici conservano intatto il potere di esercitare l'azione penale nazionale, sebbene secondo i paradigmi della sussidiarietà del loro intervento e della priorità di quello euro-unitario (premessa n. 58 e art. 25, § 1, reg. *EPPO*), alla base del sistema di competenze concorrenti edificato con il regolamento 2017/1939 (premessa n. 13). Sul punto, v. P. CSONKA, A. JUSZCZAK, E. SASON, *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality*, in *Eucrim*, 3, 2017, p. 128; V. MITSILEGAS, F. GIUFFRIDA, *Raising the bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, CEPS Research Report No. 39, 2017, p. 10; G. GRASSO, R. SICURELLA, F. GIUFFRIDA, *EPPO Material Competence: Analysis of the PIF Directive and Regulation*, in

Guardando all'elemento della formulazione dell'imputazione, invece, le norme evidenziano una chiara presa di posizione da un punto di vista sistematico, in quanto la disciplina delle determinazioni favorevoli all'esercizio dell'azione penale appare ispirata ad un modello tendenzialmente accusatorio.¹⁹ Infatti, nel delineare le funzioni della Procura europea, tanto la base legale quanto il regolamento istitutivo hanno assegnato esclusivamente ad essa il ruolo di parte del procedimento, con il compito di dirigere le indagini preliminari e di rappresentare l'accusa pubblica in giudizio.²⁰

Infine, l'individuazione del foro competente esprime l'idea per cui l'esercizio dell'azione penale sovranazionale non consiste solo nel potere dell'EPPO di formulare i capi d'accusa, ma anche in quello di richiedere l'intervento di uno dei giudici dello Stato membro avente giurisdizione sul caso al fine di accertare la fondatezza dell'accusa stessa. In base all'art. 86, § 2, TFUE, l'intervento dell'autorità giurisdizionale nazionale è indispensabile, poiché solo dinanzi a essa può aprirsi la fase strettamente processuale.

K LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office at Launch. Adapting National Systems, transforming EU Criminal Law*, Milano, 2020, p. 32; E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Arch. Pen.*, 3, 2019, p. 46.

¹⁹ Come asserito da S. GUERRERO PALOMARES, *Los principios del procedimiento penal especial de la L.O. 9/2021, de 1 de julio, y el Reglamento 2017/1939, de 12 de octubre*, in S. G. PALOMARES, L. F. PORTALÉS, A. H. LÓPEZ, P. R. S. CAVIER (a cura di), *Tratado sobre la Fiscalía Europea y el procedimiento penal especial de la L.O. 9/2021, de 1 de Julio*, cit., p. 206. Sulla distinzione tra modello tendenzialmente inquisitorio e modello tendenzialmente accusatorio, oltre che sulla funzione meramente descrittiva della bipartizione, visto che da tempo i sistemi processuale continentali mostrano la tendenza a convergere verso forme miste di processo penale, v. G. LOZZI, *Lezioni di procedura penale*, Torino, 2020, p. 5; P. TONINI, C. CONTI, *Manuale breve di diritto processuale penale*, Milano, 2023, pp. 2 – 7; G. ILLUMINATI, *Modello processuale accusatorio e sovraccarico del sistema giudiziario*, in *Rev. Bras. De Direito Processual Penal*, vol. 4, 2, 2018, pp. 533 ss; G. COSTANZO, *Principio di legalità, azione penale e trasformazioni dello Stato di diritto*, Milano, 2018, pp. 78 – 83.

²⁰ Inoltre, richiedendo che le determinazioni finali vengano assunte dall'EPPO all'esito di tutte le attività investigative necessarie ad accertare la fondatezza della notizia di reato, le norme prese in considerazione delineano l'esercizio dell'azione penale non come la richiesta di una qualunque decisione al giudice, bensì come una precisa decisione sul merito dell'ipotesi accusatoria, basata sugli elementi raccolti durante le indagini – come accade nel nostro sistema processuale. Sul punto, è utile richiamare G. GREVI, *Archiviazione per "inidoneità probatoria" ed obbligatorietà dell'azione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 1990, pp. 1284 – 1288, che distingue la fisionomia dell'azione penale che caratterizza il nostro attuale sistema processuale rispetto a quella individuabile a partire dal codice previgente. In particolare, l'autore riferisce che, sulla base della disciplina del Codice Rocco, la dottrina ha per lungo tempo attribuito carattere astratto all'azione penale. Invero, il suo esercizio consisteva nella richiesta al giudice di «una decisione “puchessia”», in quanto prescindeva dalla valutazione della maggiore o minore fondatezza della *notitia criminis*. Tanto è vero che «ai fini dell'archiviazione si richiedeva una valutazione dell'infondatezza della notizia di reato da formularsi anteriormente rispetto allo svolgimento delle attività istruttorie – dunque una valutazione che, per sua natura, non poteva essere se non “manifesta”». Al contrario, nell'ordinamento italiano di oggi e – pare – nel sistema EPPO, l'esercizio dell'azione penale acquista concretezza, nel senso che la decisione dell'organo d'accusa di richiedere l'instaurazione del processo assume il senso di una determinazione piena in merito all'accusa, in quanto presuppone il compimento di tutte le attività investigative necessarie a vagliare le basi della notizia di reato.

Tuttavia, stando al tenore degli artt. 35, § 1 e 3, e 36, § 3 – 5, reg. *EPPO* e dell'art. 56, § 1, reg. interno *EPPO*, tale intervento presuppone un'istanza della Procura europea, che a tal fine dovrà individuare il foro avente giurisdizione e il giudice competente in base alla legge nazionale applicabile.

La combinazione dei tre elementi appena descritti consente di tentare di delineare una prima definizione di azione penale sovranazionale. Essa può essere considerata come la prerogativa dell'organo d'accusa europeo di formulare l'imputazione per un caso in relazione al quale esso ha proceduto allo svolgimento delle indagini preliminari e di richiedere l'intervento di un giudice nazionale al fine di vagliarne la fondatezza. In altre parole, l'azione penale europea si esplica in una domanda alla giurisdizione nazionale competente di pronunciarsi sull'accusa cristallizzata dalla Procura europea a seguito delle proprie attività investigative.

La conclusione a cui si è giunti potrebbe apparire scontata agli occhi dello studioso italiano, vista la somiglianza con la nozione di azione penale elaborata in relazione al nostro ordinamento.²¹ Tale coincidenza, però, si realizza perché il modello processuale che è stato seguito nel disciplinare la Procura europea, centralizzato e tendenzialmente accusatorio, si avvicina a quello tipico del nostro sistema.

Tale compatibilità di fondo ha permesso al nostro ordinamento processuale di non subire negativamente l'istituzione dell'*EPPO*, tanto che il legislatore italiano, nell'adottare la

²¹ Considerata l'evoluzione normativa e costituzionale che ha condotto al nostro attuale codice di procedura penale, nonché i risultati raggiunti parallelamente nel dibattito accademico, nel contesto giuridico italiano l'azione penale è «ontologicamente definibile come potere di provocare l'intervento dello Stato-giurisdizione» (C. VALENTINI REUTER, *op. cit.*, p. 27; coerentemente, secondo L. M. DíEZ-PICAZO, *Il problema della discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 4, 1995, p. 919, «l'azione penale consiste nell'accusare qualcuno della commissione di un reato e sollecitare di conseguenza la messa in moto dello *ius puniendi* dello Stato», mentre M. CERESA-GASTALDO, *Dall'obbligatorietà dell'azione penale alla selezione politica dei processi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 2011, p. 1416, trattando del principio di obbligatorietà accolto nel nostro ordinamento, parla di «dovere di attivare la giurisdizione per assicurare la punizione del colpevole». In realtà, nell'esperienza italiana si dovrebbe più che altro parlare di potere-dovere di provocazione della *jurisdictio*, in quanto, visto che l'art. 112 Cost. impone il rispetto del principio di obbligatorietà dell'azione penale, si esige il vaglio giurisdizionale sulle determinazioni del Pubblico ministero sia a seguito di esercizio sia in caso di mancato esercizio di tale azione. Infatti, come asserito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 478/1993, quando l'organo d'accusa decide se procedere o meno con la richiesta di rinvio a giudizio oppure con un'altra modalità di esercizio della *potestas agendi*, nulla deve essere «sottratto al controllo di legalità effettuato dal giudice». Sul punto, v. F. RUGGIERI, *Il volto costituzionale del processo penale. Indagine giurisprudenziale alla ricerca di valori condivisi*, Pisa, 2021, pp. 90 – 93.

relativa normativa di adeguamento, non ha sentito la necessità di intervenire significativamente sulla nostra legislazione processuale²².

Diversamente, negli ordinamenti europei ispirati ad una tradizione tendenzialmente inquisitoria, in cui il giudice istruttore riveste un ruolo chiave tanto nelle indagini preliminari quanto ai fini dell'esercizio dell'azione penale, i legislatori nazionali hanno dovuto intervenire in modo particolarmente significativo sul sistema processuale interno. Si pensi, ad esempio, all'ordinamento francese: in tal caso, il legislatore, nell'adattare il codice di rito, ha previsto che nei procedimenti aperti su iniziativa dell'*EPPO* non dovesse operare il “*juge d'instruction*” e che gran parte delle sue funzioni passassero ai PED procedenti.²³

Diversamente, nell'ordinamento spagnolo è stato introdotto un complesso procedimento speciale ispirato al sistema accusatorio, attivabile solo per i casi di competenza della Procura europea.²⁴ In tal caso, a differenza di quanto avviene nel procedimento ordinario spagnolo²⁵, l'*EPPO* assume la funzione di *dominus* delle indagini preliminari e dell'azione penale con il conseguente venir meno della figura del giudice istruttore.²⁶ Al suo posto, però, è stato introdotto il “*Juez de garantías*”, il quale ha una duplice funzione: durante la fase investigativa, egli esercita alcune delle prerogative tipiche del nostro giudice per le indagini preliminari, mentre – una volta esercitata l'azione penale – egli assume la funzione giudicante nella cosiddetta “fase intermedia”, vale a dire una sorta di

²² Il Decreto Legislativo 2 febbraio 2021, n. 9, Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea «EPPO», GU 30, 5.2.2021, si compone di ventuno articoli. Di questi solo sei disposizioni (artt. 14 – 19) si dedicano ad aspetti procedurali, peraltro senza intervenire direttamente sul codice di procedura penale. Sul tema si rimanda a G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Milano, 2021, pp. 167 – 190; R. BELFIORE, *L'articolazione funzionale e territoriale della procura europea in Italia*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, cit., pp. 46 – 61.

²³ Come sottolineato in M. SLIMANI, *The influence of the European Public Prosecutor's Office on French criminal law*, in *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 14, 3, 2023, pp. 294 ss. Per una panoramica sul sistema d'Oltralpe, v. M. G. AIMONETTO, *Processo penale francese*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali II, 1, 2008, pp. 723 – 743.

²⁴ Il punto è rimarcato in S. GUERRERO PALOMARES, *op. cit.*, pp. 205 – 206, affermando che, nel procedimento speciale che si aprirà con l'intervento dell'*EPPO* «*se configura así un procedimiento según el modelo típicamente acusatorio de Ministerio Fiscal investigador, que tiene como contrario natural a la defensa, y donde existe un tercero – Juez de garantías – que dirime determinadas cuestiones a él reservadas*».

²⁵ In merito, più ampiamente, v. S. MARCOLINI, *Processo penale spagnolo*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali II, 1, 2008, pp. 781 – 808.

²⁶ Al contrario, come riportato in M. PANZAVOLTA, *op. cit.*, p. 116, in Belgio il legislatore ha scelto di mantenere la struttura ordinaria del procedimento penale, prevedendo però che, per i casi di competenza dell'*EPPO*, intervenga un giudice istruttore specializzato.

udienza preliminare volta a vagliare la fondatezza dell'accusa al fine di giungere al *judicio oral*.²⁷

3. *La natura sovranazionale del potere di iniziativa penale dell'EPPO.*

Dopo aver tentato di rintracciare una prima definizione dell'azione penale della Procura europea, appare necessario chiedersi se essa abbia effettivamente natura sovranazionale oppure se conservi la sostanza di una prerogativa essenzialmente statale, benché affidata ad un organo dell'Unione europea.

La questione non appare di così agevole risoluzione, soprattutto se si considera il carattere multilivello ed integrato del sistema normativo in cui si inserisce la disciplina della Procura europea e, dunque, il regime del suo potere di iniziativa penale. Infatti, come si è visto, quest'ultimo è composto in parte da norme sovranazionali (l'art. 86 TFUE, il regolamento 2017/1939 e gli atti interni dell'*EPPO*) e in parte dalle disposizioni processuali domestiche. Viene allora da domandarsi se tale assetto abbia delle ricadute sulla natura dell'azione penale della Procura europea

Nel dibattito accademico sul tema, la maggioranza della dottrina ha dato quasi per scontato il “volto comunitario” dell'azione penale del p.m. europeo.²⁸ Alcuni, però, hanno avanzato l'idea secondo cui quest'ultima si ispira ad un «modello intermedio», in cui il potere di chiedere il rinvio a giudizio corrisponderebbe ad una prerogativa statale (visto che tanto le disposizioni processuali che ne regolano le forme, quanto le norme incriminatrici su cui esso si basa hanno natura nazionale); al contrario, il potere di archiviare avrebbe natura propriamente europea, in quanto disciplinato esaustivamente dal regolamento istitutivo.²⁹

²⁷ Sul tema, più in dettaglio, v. M. LÓPEZ GIL, *op. cit.*, pp. 809 ss; A.M. LORCA NAVARRETE, *op. cit.*, pp. 72 – 76.

²⁸ Per lo più si tende ad attribuire carattere sovranazionale al potere di iniziativa penale dell'*EPPO*, evitando di riflettere sugli aspetti che effettivamente giustificano tale conclusione. Così accade, ad esempio, in S. ALLEGREZZA, *op. cit.*, p. 237; T. ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Arc. pen.*, 1, 2014, p. 15; P. LASZLOCZKY, *Pubblico ministero europeo e azione penale*, in *Riv. ital. Dir. pubbl. comunitario*, 1, 1999, pp. 30 – 33, in cui si afferma la natura sovranazionale dell'azione penale della Procura europea per poi concentrare l'analisi sul principio di scissione tra azione penale europea e giurisdizione nazionale.

²⁹ Così L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, cit., p. 1393.

Se la prima posizione evita di addentrarsi nella complessità della questione, la seconda, invece, ha il pregio di tenere in debita considerazione il carattere multilivello ed integrato del sistema normativo in cui si inserisce il regime della *potestas agendi* del p.m. europeo. Al medesimo tempo, tuttavia, la tesi in esame non tiene adeguatamente conto di alcuni aspetti fondamentali, che inducono ad ammettere la natura sovranazionale del potere di iniziativa penale dell'*EPPO*.

In primo luogo, risulta essenziale muovere dal presupposto che tale organismo, la sua azione penale ed il sistema normativo che li disciplina esistono solo in quanto ciò è stato previsto dall'art. 86 TFUE.

Con tale disposizione gli Stati membri hanno assegnato all'Unione europea il potere di creare un organismo requirente sovranazionale per combattere i reati lesivi delle risorse finanziarie euro-unitarie. Inoltre, e cosa più importante, in tal modo essi hanno espressamente attribuito alla Procura europea il compito di esercitare l'azione penale limitatamente a determinate fattispecie criminose (art. 86, § 2, TFUE).

Quest'ultimo elemento non va sottovalutato. Al contrario, esso assume una rilevanza cruciale perché, con tale disposizione, è stata introdotta la base giuridica necessaria per la cessione di una porzione della sovranità statale – quella relativa all'iniziativa penale per taluni reati – che, altrimenti, non avrebbe consentito all'Unione europea di godere di un'azione penale autonoma.³⁰ Infatti, da un lato, l'ordinamento europeo non rappresenta un'entità statale completa di tutte le prerogative che tradizionalmente la contraddistinguono (tra cui la potestà punitiva)³¹; dall'altro, per il principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nell'ambito delle competenze che le sono riconosciute dagli Stati membri attraverso i Trattati (art. 5 TUE). Dunque, se si voleva consentire al legislatore euro-unitario di istituire un organo d'accusa sovranazionale che fosse in grado, non solo di indagare, ma anche di perseguire gli autori dei reati PIF, gli Stati non potevano esimersi dal concedere quel tassello della propria sovranità consistente

³⁰ A tale conclusione giungono L. APARICIO DÍAZ, *op. cit.*, p. 273; V. MONETTI, *Riflessioni sulla compatibilità con la Costituzione italiana delle norme che regoleranno l'azione del Procuratore europeo*, in V. BAZZOCCHI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'OLAF all'istituzione del Procuratore europeo*, 2014, disponibile su www.fondazionebasso.it, p. 218; A. NOVOKMET, *The EPPO and Judicial Review of a Decision not to Prosecute: a Slippery Area or a Final arrangement?*, in *Hrvatski ljetopis z a k aznene z nanosti i p raksu*, 2020, p. 145.

³¹ Come rilevato in G. STEA, *La cooperazione per la neutralizzazione del crimine transnazionale tra sovranità, ne bis in idem e cittadinanza*, in *Arch. pen.*, 1, 2019, p. 7.

nel potere di iniziativa penale, seppur limitatamente ad una specifica categoria di reati e dinnanzi alle giurisdizioni nazionali (art. 86, § 2, TFUE).³²

Quanto appena esposto non rappresenta l'unica argomentazione a favore del carattere sovranazionale dell'azione penale dell'*EPPO*.

Infatti, alla medesima conclusione si perviene anche considerando la finalità con cui tale potere è stato attribuito all'Unione europea, ossia quella di tutelare gli interessi finanziari europei.³³

Pertanto, una volta ceduta, quella porzione di sovranità corrispondente al potere di iniziativa penale non avrebbe mantenuto alcun legame con gli ordinamenti interni in quanto non ne tutela direttamente gli interessi. Al contrario, essa assume la fisionomia di uno strumento essenzialmente sovranazionale, in quanto rivolto esclusivamente a combattere reati che ledono un bene giuridico che fa capo all'Unione europea nel suo complesso.³⁴

Parrebbe muoversi a sostegno della tesi della natura euro-unitaria anche il regime della competenza dell'*EPPO* previsto dal regolamento 2017/1939. Infatti, se l'azione penale del p.m. europeo non fosse sovranazionale, del tutto autonoma rispetto al potere di iniziativa penale statale, non si spiegherebbe come mai il legislatore europeo abbia dovuto edificare un sistema di competenze concorrenti, in cui il potere di intervento della Procura europea e quello delle autorità interne sono poste in alternativa e governate dai principi di priorità del primo sul secondo, che ha carattere residuale.³⁵

³² Anzi, proprio la necessità di procedere in tal senso, chiara sin da quando hanno iniziato a circolare i primi progetti di p.m. europeo, ha sempre comportato la ritrosia dei governi nazionali ad istituire un organo d'accusa euro-unitario (v. *supra*, capitolo I, § 3).

³³ V. *supra*, capitolo I, § 2. In A.M. LORCA NAVARRETE, *op. cit.*, pp. 3 – 5, si sostiene che, il fatto di salvaguardare un interesse giuridico meramente sovranazionale come le finanze euro-unitarie, dovrebbe portare a sostenere che non c'è stata alcuna cessione di sovranità da parte degli Stati membri, in quanto l'Unione europea – in quanto titolare unico di tale bene giuridico – avrebbe di per sé il potere di esercitare l'azione penale contro i reati che ledono tale interesse.

³⁴ Infatti, nel definire la competenza materiale della Procura europea, il regolamento istitutivo consente ad essa di intervenire in casi che hanno ad oggetto anche reati non lesivi delle finanze euro-unitarie solo se «indissolubilmente connessi» ai reati PIF (art. 22, § 3, reg. *EPPO*) e solo in presenza delle restrittive condizioni di cui all'art. 25, § 3, lett. a, reg. *EPPO*.

³⁵ Peraltro, come rimarcato in L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, cit., p. 1389, ciò contribuisce al rispetto del principio di obbligatorietà sancito dall'art. 112 Cost., in quanto, se il p.m. europeo non esercita le sue prerogative, «le autorità nazionali possono esercitare l'azione penale in relazione alle condotte interessate, proseguendo l'attività requirente, fino alla pronuncia di un provvedimento irrevocabile». In M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 208, invece, si asserisce che l'attribuzione e l'esercizio dell'azione penale da parte dell'*EPPO* non collide con il principio di obbligatorietà suggellato nella nostra Carta costituzionale se si considera che «l'azione rimane obbligatoria anche quando, in via mediata, il nostro Stato devolva ad altri

A questo punto, non resta che chiarire che nemmeno il rinvio alla normativa interna per quanto attiene alla disciplina delle modalità di esercizio dell'azione penale e alle norme incriminatrici che l'*EPPO* deve applicare smentisce la fisionomia euro-unitaria del potere in esame.

Innanzitutto, tale carattere non sembra essere messo in discussione dalla natura nazionale del regime relativo alle forme di esercizio dell'azione penale del p.m. europeo, se si scinde il piano della sostanza da quello della forma: il primo verte sui caratteri essenziali che foggiano l'identità dell'azione penale europea, mentre il secondo attiene alle modalità di esercizio della stessa.

Come si è visto nel paragrafo precedente, gli elementi identificativi e, dunque, l'essenza dell'azione penale dell'*EPPO* sono rinvenibili nell'insieme delle norme sovranazionali che li disciplinano, tanto da poter derivare da esse una sua compiuta definizione. Ciò induce a confermare la natura sovranazionale della *potestas agendi* della Procura europea: quest'ultima trova nella legislazione nazionale solo gli strumenti utili per estrinsecarsi mediante il suo esercizio, ma la sua identità è già sottesa alle norme europee che provvedono a regolarla (art. 86 TFUE, regolamento istitutivo e atti interni dell'*EPPO*).

Per quanto riguarda, invece, la natura (nazionale) delle norme incriminatrici che delimitano la competenza delle Procura europea, tale profilo costituisce il portato fisiologico dell'assetto costituzionale dell'Unione europea, che non incide sulla fisionomia dell'azione penale dell'accusatore euro-unitario. Invero, il trasferimento all'ordinamento comunitario del potere di perseguire (alcuni) reati non ha comportato anche l'attribuzione a esso di una competenza penale diretta, che gli consenta di stabilire autonomamente le fattispecie criminoso lesive dei beni giuridici di cui esso è titolare. In linea di principio, il legislatore euro-unitario può al massimo adottare direttive che stabiliscano «norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale» (art. 83, § 1, TFUE).³⁶

organi il potere di procedere (e questi diversi organi ne facciano uso adottando criteri compatibili con le nostre coordinate di fondo)».

³⁶ Ciò ha indotto quindi a parlare di competenza penale «indiretta» dell'Unione in M. TEBALDI, *Competenza penale europea: prospettive dinamiche all'esito del periodo transitorio*, in *Dir. pen. cont.*, 4, 2018, p. 9. Sul punto, in P. CSONKA, O. LANDWEHR, *10 years after Lisbon. How "lisbonised" is the substantive criminal law in the EU?*, in *Eucrim*, 4, 2019, p. 262, si sottolinea la limitata competenza dell'Unione europea a legiferare nel settore del diritto penale sostanziale, in quanto, sulla base dell'art. 83, § 1, TFUE, il legislatore UE al massimo può stabilire «*minimum rules*» relative ad una limitata gamma di

Da ciò deriva che, in base ai Trattati, il diritto penale sostanziale di rilievo sovranazionale non può che essere costituito da sole norme penali introdotte a livello interno sulla base di direttive europee.³⁷ Ciò non mette in discussione la natura sovranazionale dell'azione penale dell'*EPPO*, al pari del fatto che a quest'ultima non si abbini una giurisdizione della stessa natura³⁸ (art. 86, § 2, TFUE).

Seguendo questa impostazione sistematica e ammettendo che l'unica iniziativa comunitaria nel settore del diritto penale sostanziale deve avvenire nei limiti del disposto dell'art. 83 TFUE, si giunge alla conclusione – già espressa in dottrina – secondo cui l'art. 86 TFUE non possa essere interpretato in modo tale da consentire al legislatore europeo di definire con il regolamento istitutivo dell'*EPPO* i reati per cui quest'ultimo può esercitare le proprie competenze. Essi dovranno necessariamente essere oggetto di una direttiva in base al disposto dell'art. 83 TFUE (come è effettivamente avvenuto con la Direttiva PIF).

Il punto è stato oggetto di un ampio dibattito accademico in cui, alla tesi appena espressa, se ne contrapponeva un'altra secondo cui sarebbe proprio la base giuridica della Procura europea a consentire la previsione nel regolamento istitutivo delle fattispecie criminose di sua competenza. In particolare, a tale conclusione si giungeva affermando che, nella parte in cui l'art. 86, § 2, TFUE sancisce che il p.m. europeo è competente per «i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione quali definiti dal regolamento» che lo istituisce, la formula «quali definiti» avrebbe dovuto essere riferita ai «reati» e non agli

cross-border crimes (tassativamente elencati nella medesima norma). A ciò si aggiunge che «*the criminal “annex competence” to ensure the effective implementation of Union policies in areas that have been subject to harmonisation measures has been explicitly codified in Art. 83(2) TFEU, thereby excluding any recourse to unwritten “implied powers”. A new legal basis was finally created in Art. 325(4) TFEU but rejected by the Council at the first opportunity.*»

³⁷ In questo aspetto si ravvisa il carattere ibrido del diritto penale europeo, affermato in J. J. GONZÁLEZ LÓPEZ, *Consideraciones acerca del control jurisdiccional de la Fiscalía europea*, in *Revista General de Derecho Europeo*, 53, 2021, p. 165. Tale fisionomia deriva dalla compresenza, in questo sistema, di fonti sia interne sia sovranazionali (queste ultime, nella forma della direttiva, definiscono gli aspetti generali dell'intervento che può essere realizzato solo dal legislatore nazionale realizzare tramite l'introduzione di specifiche norme incriminatrici).

³⁸ Come sottolineato in P. LASZLOCZKY, *op. cit.*, pp. 30 – 33, gli Stati membri sono riusciti a cedere solo il potere di esercizio dell'azione penale (limitatamente a determinate fattispecie criminose), ma mai essi avrebbero acconsentito all'istituzione di un giudice penale europeo in parallelo alla creazione dell'organismo requirente sovranazionale, in quanto «l'incidere sulla libertà dei sudditi (cittadini, residenti o, anche, viaggiatori occasionali) è funzione di quella sovranità che comunque permane agli Stati membri dell'Unione». Tale aspetto consente di pensare al potere di iniziativa penale della Procura europea ancora come il potere di «sollecitare [...] la messa in moto dello *ius puniendi* dello Stato» (per riprendere le parole di L. M. Díez-PICAZO, *op. cit.*, p. 919) perché tale prerogativa mai è stata trasferita a livello europeo.

«interessi finanziari dell'Unione».³⁹ In tal modo, la norma in discorso finiva per costituire la base legale espressa per la previsione di una disciplina uniforme e direttamente applicabile dei reati PIF. Tale regolamentazione avrebbe potuto assicurare una maggiore efficienza nella tutela degli interessi finanziari europei, in quanto non condizionata dalle differenze riscontrabili tra le norme incriminatrici introdotte dagli Stati membri per disciplinare i reati PIF.⁴⁰

Tuttavia, questa opzione ermeneutica non tiene in debita considerazione il fatto che non tutte le versioni linguistiche dell'art. 86, § 2, TFUE consentono tale interpretazione del testo normativo.

Essa può essere ammessa, ad esempio, per la traduzione italiana, inglese o portoghese. Nei primi due casi è la stessa *littera legis* che, utilizzando espressioni vaghe come «quali definiti» o «*as determined*»⁴¹, consente di riferire queste ultime tanto ai «reati» quanto

³⁹ Secondo F. ROMOLI, *Spazio giudiziario europeo (profili comparati)*, in www.leggiditalia.it, 2010L, p. 11, «il termine “definiti” dovrebbe pacificamente intendersi in realtà come “previsti” (quindi non si tratterebbe di “individuazione”, tramite rinvio, di fattispecie già previste a livello nazionale), non solo perché in primo luogo e soprattutto, il Trattato userebbe il verbo “definire” anche all'art. 83 TFUE con lo specifico significato di “prevedere reati e sanzioni”, ma anche perché tale accezione troverebbe un importante riscontro anche nello Statuto della Corte Penale Internazionale». Un'interpretazione del genere renderebbe l'art. 86, § 2, TFUE l'unica base legale per l'adozione di un *corpus* di norme incriminatrici a livello sovranazionale e, conseguentemente, porterebbe a riconoscere all'Unione europea una competenza penale diretta (seppur limitata al settore delle euro-frodi).

⁴⁰ Per questo motivo, secondo L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della procura europea*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di Milano, 2013, p. 97 – 108, l'opzione ermeneutica in commento sarebbe stata coerente anche con l'art. 325 TFUE, in quanto una regolamentazione unitaria dei reati di competenza dell'EPPO avrebbe rappresentato una di quelle misure «dissuasive» e «necessarie», finalizzate all'«efficace» ed «equivalente»⁴⁰ tutela degli interessi finanziari comunitari nell'intero territorio europeo, a cui fa riferimento il paragrafo 1 di tale disposizione normativa. Per questo motivo, si proponeva l'adozione del regolamento istitutivo dell'EPPO sulla base del combinato disposto degli artt. 86, § 2, e 325, § 1, TFUE. Sul punto, si esprimevano concordemente M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in www.dirittopenalecontemporaneo, 3, 2016, p. 111; N. PARISI, *La procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, in *I quaderni europei*, 48, 2013, p. 11. Contra, R. SICURELLA, *Il diritto penale applicabile dalla procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto nazionale “armonizzato”? Le questioni in gioco*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., p. 25, che – pur accogliendo con favore la necessità di sottolineare il legame tra gli artt. 86 e 325 TFUE – sosteneva che queste disposizioni non possano essere applicate in combinato disposto per l'adozione del regolamento EPPO. Al contrario, tale esito si poteva raggiungere solo ai sensi dell'art. 86 TFUE, mentre l'art. 325 TFUE avrebbe dovuto fare da base legale per l'emissione di un altro regolamento recante le norme incriminatrici destinate ad essere applicate dalla Procura europea.

⁴¹ «*The European Public Prosecutor's OFFICE shall be responsible for investigating, prosecuting and bringing to judgement [...] the perpetrators of, and accomplices in, offences against the Union's financial interests, as determined by the regulation*».

agli «interessi finanziari», lasciando all'interprete la possibilità di accogliere l'una o l'altra opzione ermeneutica. Nella versione portoghese, invece, la formulazione normativa non lascia dubbi, in quanto stabilisce in modo inequivoco che sia il regolamento istitutivo della Procura europea a definire i reati di competenza dell'*EPPO*.⁴² Al contrario, tuttavia, se si considerano traduzioni come quella francese o spagnola, tale lettura non può trovare accoglimento, in quanto le espressioni utilizzate nel dettato normativo si riferiscono indubbiamente agli «interessi finanziari dell'Unione».⁴³

Oltre a quanto fin qui osservato, si deve notare che la tesi in discorso contrasta con il disposto dell'art. 86, § 3, TFUE. Infatti, nello stabilire le coordinate a cui il legislatore europeo avrebbe dovuto attenersi nel disciplinare la Procura europea, tale disposizione prevede che il regolamento istitutivo deve individuare lo statuto dell'organismo, le condizioni di esercizio delle sue funzioni e le regole procedurali applicabili alle sue attività, all'ammissibilità delle prove da esso raccolte e al controllo giurisdizionale degli atti procedurali da esso adottati. Nulla viene detto sulle norme incriminatrici relative ai reati di competenza dell'organismo, dimostrando così la volontà del legislatore "costituzionale" di non consentire al regolamento istitutivo della Procura

⁴² Il testo della norma è il seguente: «*A Procuradoria Europeia é competente para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento, eventualmente em articulação com a Europol, os autores e cúmplices das infrações lesivas dos interesses financeiros da União determinadas no regulamento a que se refere o n.º 1*». In questo caso si usa un'espressione («*determinadas*») che non può che riferirsi ai reati («*infrações*»), in quanto entrambi i sostantivi sono declinati al femminile plurale, mentre per indicare gli interessi finanziari si usa un'espressione declinata al maschile plurale («*interesses financeiros*»), come nota C. SOTIS, *Il trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 3, 2010, p. 343.

⁴³ La traduzione francese dell'art. 86, par. 2, TFUE riporta: «*Le Parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement [...] les auteurs et complices d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, tels que déterminés par le règlement*». Come si può notare, nella parte rilevante ai nostri fini si usa l'aggettivo maschile «*tels*» ed il participio, declinato anch'esso al maschile, «*déterminés*», i quali non possono che essere riferiti ad un sostantivo maschile precedentemente menzionato, ossia «*intérêts financiers*» (interessi finanziari), non invece «*infractions*» (reati) che è appunto un sostantivo femminile (sul punto si esprime coerentemente F. RUGGIERI, *Spigolature "multilinguiste" nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (note minime sull'obbligatorietà dell'azione penale nella proposta di istituzione del pubblico ministero europeo)*, in *Cass. pen.*, 2015, pp. 793 ss). Se si guarda, invece, alla versione spagnola dell'art. 86, par. 2, TFUE, essa riporta: «*La Fiscalía Europea [...] será competente para descubrir a los autores y cómplices de infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión definidos [...] en el reglamento contemplado en el apartado 1, y para incoar un procedimiento penal y solicitar la apertura de juicio contra ellos*». In questo caso, la lettera della norma è particolarmente chiara, in quanto usa il participio passato «*definidos*» che, in quanto maschile, non può che riferirsi a «*los intereses financieros*», visto che per indicare i reati si usa il vocabolo «*infracciones*» che ha genere femminile.

europea di prevedere anche norme incriminatrici relative ai reati che ne delimitano la competenza.⁴⁴

Infine, l'accoglimento dell'opzione ermeneutica in commento avrebbe significato riconoscere all'Unione europea il potere di introdurre norme incriminatrici tramite regolamento, sebbene tale prerogativa non le sia assegnata chiaramente da alcuna norma dei Trattati, in spregio al principio di attribuzione (art. 5 TUE)⁴⁵. Senza considerare che un'interpretazione di questo tipo avrebbe consentito di aggirare il disposto dell'art. 83 TFUE, ossia – come si è osservato – la norma dei Trattati che regola la competenza legislativa dell'Unione europea nel settore penale sostanziale, la quale ammette solo l'adozione di direttive ai fini dell'armonizzazione delle legislazioni penali interne.⁴⁶

4. Il dibattito accademico sul principio ispiratore dell'azione penale sovranazionale. Premesse generali.

Nello studio dell'azione penale, il principio che ne ispira la disciplina ha ovviamente un rilievo centrale.

Nel caso del potere di iniziativa sovranazionale la questione si fa ancora più rilevante e complessa in quanto, a differenza dei “lavori preparatori” della Procura europea, né l'art. 86 TFUE né il regolamento 2017/1939 indicano espressamente tale canone orientativo⁴⁷.

⁴⁴ La critica viene mossa da S. MANACORDA, *Il P.M. europeo e le questioni aperte di diritto penale sostanziale*, in *Dir. Pen. e Processo*, 2017, 5, p. 664.

⁴⁵ La critica è sostenuta in G. GRASSO, R. SICURELLA, F. GIUFFRIDA, *EPPO Material Competence: Analysis of the PIF Directive and Regulation*, in K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office at Launch. Adapting National Systems, transforming EU Criminal Law*, cit., p. 29.

⁴⁶ Per questo in S. MANACORDA, *op. cit.*, p. 663, si afferma che la tesi dell'interpretazione estensiva dell'art. 86, § 2, TFUE sarebbe contraddistinta da «carattere dirompente rispetto a consolidati equilibri europeanistici».

⁴⁷ Art. 19, § 4, del *Corpus Juris*, riportava: «Vincolato dall'obbligatorietà dell'azione penale, il P.M.E. [n.d.r. Pubblico ministero europeo] deve esercitare quest'ultima ogni qualvolta sembri configurarsi uno dei reati previsti (artt. 1-8)». Il § 6.2.2.1 del Libro Verde, invece, indicava la preferenza della Commissione europea «per un sistema di obbligatorietà dell'azione penale», in quanto esso avrebbe permesso di «potenziare e unificare la tutela degli interessi finanziari comunitari», non lasciando «margini di valutazione alla procura europea». Guardando alle *Model Rules*, l'art. 63 stabiliva il «*duty to prosecute*» (per riprendere la dizione riportata nella rubrica della medesima disposizione) affermando: «*if the EPPO decides that the evidence presents a reasonable prospect of conviction, it shall institute a prosecution, except where the following Rules otherwise provide*». Infine, la premessa n. 20 della proposta di regolamento avanzata dalla Commissione europea nel 2013 riportava espressamente che «al fine di garantire la certezza del diritto e una politica di tolleranza zero verso i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, è necessario che le attività di indagine e relative all'azione penale della Procura europea si

Anzi, proprio la disciplina contenuta nel regolamento istitutivo è foriera di numerose perplessità, in quanto in alcuni punti sembra ispirata al principio di opportunità, mentre in altri pare conformarsi al criterio di obbligatorietà.

Ciò ha innescato un vivace dibattito in dottrina, caratterizzato da una corrente maggioritaria che ravvisa l'accoglimento dell'obbligatorietà nel regolamento istitutivo ed una minoritaria che, invece, giunge alla conclusione opposta.

Al fine di comprendere le argomentazioni su cui si basano entrambe le posizioni e svolgere le nostre considerazioni in merito al canone che ispira l'iniziativa penale sovranazionale, risulta indispensabile individuare gli aspetti essenziali del principio di opportunità e di quello di obbligatorietà dell'azione penale.

In base ad una distinzione astratta, dal valore meramente descrittivo,⁴⁸ i menzionati canoni generali si porrebbero in antitesi l'uno rispetto all'altro.

In linea di principio, si può affermare che l'accoglimento del canone dell'opportunità all'interno di un dato sistema processuale implica che la scelta in merito all'esercizio dell'azione penale sia connotata da una certa «discrezionalità politica»⁴⁹ o «libera»⁵⁰. Ciò comporta che tale determinazione debba essere assunta dall'organismo requirente «senza rifarsi ad un parametro legislativamente dato»⁵¹, compiendo una valutazione basata su

informino al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, in base al quale la Procura europea avvia le indagini e, fatte salve ulteriori condizioni, persegue ogni reato di sua competenza».

⁴⁸ Infatti, rimane fermo, soprattutto ad oggi, che «i principi dell'obbligatorietà e dell'opportunità non hanno, di per sé stessi, significati politico-istituzionali univoci e fra loro opposti, ma sono suscettibili di variazioni anche di rilievo in corrispondenza con il generale contesto sistematico sul quale si innestano» (O. DOMINIONI, *op. cit.*, p. 409). Dunque, le due categorie generali dell'obbligatorietà e dell'opportunità finiscono per assumere una mera «funzione di orientamento» nello studio dell'azione penale all'interno di un dato sistema processuale (come rimarcato in L. LUPARIA, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *Giur. it.*, 2002, 8/9, p. 1752).

⁴⁹ L. M. DíEZ-PICAZO, *op. cit.*, p. 924. L'autore riporta come esempi di ordinamenti che accolgono il principio di opportunità i sistemi di *common law*. In particolare, l'autore afferma che «in Inghilterra non c'è alcuna norma che imponga l'esercizio dell'azione penale. Del resto, una sua presenza costituirebbe in molti casi un grosso problema, data l'attuale assenza di un p.m. in senso stretto. Di conseguenza, il primo passo dovrebbe consistere nel determinare quali autorità sarebbero obbligate ad esercitare l'azione penale; ma poiché le autorità che normalmente esercitano tale competenza non sono specializzate nell'attività dell'accusa, ciò presenterebbe notevoli difficoltà tecniche.» Diversamente, negli Stati Uniti esiste la figura del pubblico ministero. Qui «la discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale si è imposta per via consuetudinaria ed è inequivocabilmente riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte Suprema» (p. 923).

⁵⁰ G. GREVI, *op. cit.*, p. 1297.

⁵¹ F. CORDERO, *op. cit.*, p. 1025, nota n. 3, il quale specifica che, in questo caso si parla di discrezionalità «nel significato più consueto, anche se meno rigoroso, di libertà dalla norma e cioè potere dell'organo di foggare le proprie pronunce caso per caso, senza rifarsi ad un parametro legislativamente dato». Infatti, nei sistemi che sposano il principio opposto a quello dell'obbligatorietà, «la discrezionalità dell'organo requirente nell'esercizio dell'azione penale coincide con il potere di ponderare il rinvio a giudizio o l'archiviazione in base a elementi di opportunità ulteriori rispetto alla astratta qualificazione di un fatto come reato» (G. COSTANZO, *op. cit.*, p. 75). In tali sistemi, «il pubblico ministero è focalizzato a non attivarsi

elementi ulteriori rispetto a quelli strettamente giuridici. Nello specifico, tale vaglio consisterebbe in «un giudizio di mera convenienza», volto a chiarire se il promuovimento dell'iniziativa penale «risulti appropriato rispetto agli obbiettivi politici contingenti»⁵², fissati solitamente dall'autorità posta in posizione gerarchicamente sovraordinata rispetto al p.m. procedente.

In realtà, occorre dare conto del fatto che, nei sistemi ispirati al canone dell'opportunità, si è progressivamente avvertita l'esigenza di limitare la discrezionalità del pubblico ministero onde impedirgli «scelte potenzialmente discriminatorie senza alcun effettivo controllo»⁵³. A tal fine, oltre a introdurre congegni di verifica delle sue determinazioni finali, è stata definita una serie di criteri omogenei, via via più numerosi e stringenti, da parte dell'organismo di vertice della struttura a cui appartiene l'organismo requirente.⁵⁴

anche in forza di altre valutazioni, ed indipendentemente dal risultato dell'accertamento prognostico circa l'eventuale superfluità del processo» (G. GREVI, *op. cit.*, p. 1296).

⁵² L. M. DíEZ-PICAZO, *op. cit.*, p. 924, che spiega come il canone dell'opportunità venga giustificato sulla base di due considerazioni. In primo luogo, «l'argomento delle implicazioni politiche insiste sul fatto che le decisioni inerenti all'attività di accusa, a cominciare dalla decisione di dare inizio all'azione penale, possono servire interessi e obiettivi estranei alla legalità». Come spiega l'autore, «in una parola, l'attività di accusa non è estranea alla politica. La conclusione ovvia è che l'esercizio dell'azione penale non può essere lasciato a organi completamente svincolati dai poteri politici dello Stato, o dall'elettorato, in quanto è necessario assicurare un minimo di sintonia fra l'indirizzo politico generale e l'attività di accusa». A tale prima argomentazione, si aggiunge quello che viene definito dall'autore «l'argomento politico». Quest'ultimo si fonda «sulla verifica della scarsità di mezzi umani e materiali nella repressione della criminalità. Dato che è materialmente impossibile indagare su tutti i fatti delittuosi di cui si abbia notizia e perseguirli, è necessario stabilire un ordine di priorità. Questo implica discrezionalità.» (pp. 926 – 927).

⁵³ L. LUPARIA, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, in cit., p. 1753, che spiega che «la riduzione dei margini di discrezionalità negli ordinamenti ad azione flessibile passa attraverso tre direttrici: un progressivo imbrigliamento dell'organo d'accusa in una fitta rete di direttive gerarchiche che garantiscano uniformità nella gestione dell'azione penale; un rafforzamento della tutela delle vittime in relazione ai reati destinati nella prassi ad un provvedimento archiviativo in ragione della loro natura bagatellare; un graduale rafforzamento degli strumenti di controllo dell'inazione del pubblico ministero» (p. 1752). Inoltre, come già rimarcato in G. CONSO, *Introduzione alla riforma*, in G. CONSO (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Bologna, 1984, p. XVII, «la discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale non significa, di per ciò stesso, che gli episodi nei cui confronti il pubblico ministero non abbia intenzione di procedere, debbano andare automaticamente esenti dalla sanzione penale: gli ordinamenti che lasciano il pubblico ministero libero di agire o non agire prevedono normalmente, in presenza della seconda eventualità, forme di azione penale privata in grado di surrogare l'inerzia dell'attore pubblico».

⁵⁴ Questo è quanto accade, ad esempio, nei Paesi Bassi, dove «*the opportunity principle is a crown jewel or, at the very least, one of the cornerstones of the Dutch criminal justice system*» (N. FRANSSEN, *Comments on the EPPO from a Dutch perspective*, in K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office at launch. Adapting National Systems, Transforming EU criminal Law*, cit., p. 208). In questo caso, come riporta l'autore, il pubblico ministero può decidere di non esercitare l'azione penale quando ritenga che non vi sia interesse pubblico rispetto all'apertura del processo. Tuttavia, tale potere discrezionale deve essere esercitato sulla base di linee guida adottate dal Collegio dei procuratori generali, vertice gerarchico dell'ufficio requirente olandese (p. 209). Parimenti, come messo in luce L. LUPARIA, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, in cit., p.

Passando all'analisi dell'opposto principio di obbligatorietà, in termini altrettanto generali, si può affermare che rispettare tale criterio «significa escludere che il pubblico ministero possa discrezionalmente decidere se o non investire il giudice della questione relativa ad una notizia di reato»⁵⁵.

Tuttavia, come appare chiaro in relazione al nostro ordinamento processuale, ciò non può comportare un «ceco automatismo»⁵⁶ tra notizia di reato e processo, imponendo al pubblico ministero il dovere di promuovere l'iniziativa penale per ogni *notitia criminis*. Al contrario, il principio di obbligatorietà implica che il dovere dell'organismo requirente di attivare il processo scatti solo ove ne sussistano i presupposti stabiliti *ex lege*. In particolare, con riferimento al nostro sistema processuale, ciò significa che il pubblico ministero deve sempre svolgere le indagini al fine di rintracciare tutti gli elementi necessari per valutare la fondatezza della notizia di reato e la sussistenza o meno delle

1753, nell'ordinamento francese (esempio per antonomasia di sistema processuale ad iniziativa penale discrezionale), «il tentativo di rinvenire canoni omogenei ha trovato attuazione mediante una intensa produzione di circolari ministeriali di indirizzo in tema di azione ed un notevole aumento delle direttive formulate dai procuratori generali [...] che vanno assumendo un valore sempre più vincolante». Tale tendenza ha contraddistinto anche il sistema processuale belga, ove il codice di rito stabilisce «la possibilità per il Ministro della giustizia, per il Collegio dei procuratori generali e per ciascun *procureur du Roi* di impartire direttive in materia di priorità della *poursuite*» (p. 1754).

⁵⁵ V. ZAGREBELSKY, *Indipendenza del pubblico ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, in G. CONSO (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Bologna, 1984, p. 3.

⁵⁶ R. E. KOSTORIS, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, in *Cass. pen.*, 6, 2020, p. 2180, che riprende l'insegnamento espresso dalla nostra Corte costituzionale nella sentenza n. 88/1991, secondo il quale l'obbligatorietà sancita dall'art. 112 della nostra Carta costituzionale non implica «conseguenzialità automatica tra notizia di reato e processo, né dovere del pubblico ministero di iniziare il processo per qualsiasi *notitia criminis*». Secondo l'autore, seguendo questa impostazione ermeneutica, si è evitato di cadere in un «ceco automatismo» (pur derivabile dal disposto costituzionale), rendendo il principio di obbligatorietà «più effettivo e "sostenibile"». Inoltre, in tal modo, la regola sancita dall'art. 112 risulta coerente «con i canoni di lettura di una Costituzione come la nostra che è intrinsecamente permeata da una logica di bilanciamento e ragionevolezza e da un'idea sostanziale e non formale delle garanzie che essa tutela». Del resto – prosegue l'autore – «il dovere di agire – al pari degli altri principi costituzionali – non vive isolato», dovendosi temperare anche con gli altri principi sanciti dalla Costituzione: «in particolare, si deve coniugare con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 comma 2 Cost.), al quale i pubblici ministeri, come pubblici funzionari, sono comunque vincolati e risulterebbe anch'esso violato da un'inutile instaurazione dei processi». Oltre che con quello sancito dall'art. 97 Cost., secondo A. U. PALMA, *L'obbligo di esercizio dell'azione penale, carico giudiziario ed efficientamento di sistema: una prospettiva rispettosa del vincolo costituzionale*, in *Arch. pen.*, 1, 2021, p. 15, la regola dell'obbligatorietà va calibrata anche in considerazione del canone della ragionevole durata imposto dall'art. 111, co. 2, Cost. Secondo l'autore, «accordare» a tali due principi «una natura sempre soccombente rispetto» all'obbligo di agire «equivarrebbe ad attribuire all'art. 112 Cost. una portata quasi endemica, non "scalabile" nemmeno laddove la sua intransigente applicazione ponga in pericolo la funzionalità del sistema».

condizioni, stabilite dalla legge, in base alle quali è impedito l'esercizio dell'azione penale a favore dell'archiviazione del caso.⁵⁷

Dunque, l'accoglimento dell'obbligatorietà fa sì che il promovimento dell'azione penale sia il risultato di una valutazione sulla sostenibilità in concreto dell'ipotesi accusatoria e dell'accertamento dei requisiti definiti per via normativa, precludendo «ogni valutazione relativa ad interessi estranei rispetto a quelli espressamente tipizzati dal legislatore»⁵⁸. Ciò significa che, nell'assumere le proprie determinazioni in merito all'iniziativa penale, all'organo d'accusa sono impediti giudizi di opportunità latamente politica⁵⁹, mentre sono concesse scelte che presuppongono l'esercizio di un margine di discrezionalità «tecnico-giuridica»⁶⁰. Ci si riferisce a quell'«operazione di valutazione dei fatti e di interpretazione

⁵⁷ Come chiarito in G. ANGIOLINI, *I limiti del controllo sull'adempimento dell'obbligo costituzionale di esercizio dell'azione penale*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, p. 5, l'obbligo di agire, «secondo unanime interpretazione, incombe sull'organo dell'accusa solo laddove lo stesso ravvisi la sussistenza dei presupposti per esercitare l'azione penale e l'archiviazione «non è altro che la faccia oscura dell'art. 112 Cost. avendo il procedimento archiviativo origine dalla valutazione del p.m. di inesistenza dei medesimi presupposti e conseguentemente di esclusione dalla soggezione all'obbligo costituzionale». Conformemente, C. SCARPELLO, *L'archiviazione*, Padova, 2002, p. 10, e L. GIULIANI, *La regola di giudizio in materia di archiviazione (art. 125 disp.att. c.p.p.) all'esame della Corte costituzionale*, in *Cass. pen.*, 2, 1992, p. 251, che sottolinea: «in questo contesto l'obbligatorietà dell'azione penale deve ritenersi salvaguardata in presenza di due condizioni: da un lato, una sufficiente determinatezza dei presupposti per l'esercizio dell'azione penale tale da assicurare la trasparenza dell'esercizio delle funzioni di accusa; dall'altro, la presenza di efficaci strumenti di controllo che consentano una verifica sulla motivazione delle decisioni adottate dal pubblico ministero in ordine all'azione penale». In tal senso, già G. GREVI, *op. cit.*, p. 1297.

⁵⁸ G. COSTANZO, *op. cit.*, p. 73. In questa prospettiva, il principio in parola viene a rappresentare una forma di attuazione del principio di legalità, con l'ulteriore conseguenza – come sottolinea C. SCACCIANOCE, *op. cit.*, pp. 82 – 83 – di impedire «un esercizio discriminatorio dell'azione penale, ovviamente lesivo del principio di uguaglianza», oltre che condizionato da sollecitazioni politiche derivanti da altri poteri dello Stato. Infatti, spiega l'autore, «è ormai acclarato come l'innegabile garanzia della obbligatorietà dell'azione penale sia quella di salvaguardare l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge: obiettivo intanto raggiungibile in quanto il potere d'azione sia affidato a un organo pubblico che svolge pubbliche funzioni, che persegue pubblici interessi e che sia posto nelle condizioni di assolvere la funzione d'impulso dell'attività giurisdizionale senza alcuna interferenza o sollecitazioni esterne» (p. 69). Sul punto, coerentemente, G. COSTANZO, *op. cit.*, pp. 190 – 191, e R. E. KOSTORIS, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, cit., p. 2179, che chiarisce che il principio di obbligatorietà assolve «a tre obiettivi di centrale importanza, anch'essi di rilievo costituzionale: la tutela della parità di trattamento dei cittadini davanti alla legge, la tutela sul versante processuale del principio di legalità penale, che sarebbe tradito se venissero operate selezioni nella repressione dei reati, la tutela dell'indipendenza del pubblico ministero dagli altri poteri». Similmente, anche A. U. PALMA, *op. cit.*, p. 5, che rimarca la «funzione di “collettore” assolta dall'art. 112 Cost.» in quanto punto in cui convergono diversi principi cardine del nostro sistema costituzionale.

⁵⁹ «L'essenzialità del precetto polarizza l'attività istituzionale dell'organo inquirente al quale [...] non è accordata discrezionalità amministrativa ma unicamente un dovere di osservanza al principio di legalità» (così A. U. PALMA, *op. cit.*, p. 4).

⁶⁰ G. GREVI, *op. cit.*, p. 1297.

di norme in base alla quale si stabilisce se ci sono le condizioni tecniche per esercitare l'azione penale e quale sia il modo più adeguato per farlo»⁶¹.

In realtà, non può sottacersi come un modello così rigido finisca per soffrire di difetti congeniti, quali una minore efficienza della macchina giudiziaria e il progressivo sviluppo di «prassi discrezionali “occulte” che sfuggono alle maglie dei meccanismi di controllo»⁶². Dunque, al fine di attenuare tali effetti indesiderati, molti dei sistemi processuali ispirati al principio di obbligatorietà (*in primis*, quello italiano) hanno progressivamente introdotto istituti che consentano al pubblico ministero di assumere le proprie determinazioni finali sulla base di valutazioni discrezionali, seppur sulla base di una serie di parametri normativi e sottoposte a specifiche forme di controllo.⁶³

4.1. La tesi dell'obbligatorietà dell'iniziativa penale europea.

⁶¹ Sempre L. M. DíEZ-PICAZO, *op. cit.*, p. 924, che pure sottolinea che «l'esercizio dell'azione penale si caratterizza per la presenza» di tale margine di valutazione tecnica «come in qualsiasi altra operazione di applicazione del diritto». Più nello specifico, in G. COSTANZO, *op. cit.*, pp. 71 – 72 si chiarisce che «anche gli organi requirenti, al pari dei giudici, esercitano, infatti, la discrezionalità discendente dal potere di *disposizione* della fattispecie penale, se del caso risolvendo le questioni *valutative* derivanti dalla indeterminatezza, dalla semantica e dalla complessità delle norme, pure processuali. Compito del p.m., infatti, non è solo di coordinare le attività investigative ma pure di sostenere l'accusa in giudizio, valutando l'applicabilità di una norma in concreto e svolgendo, quindi, un'attività di interpretazione e sussunzione assimilabile a quella del magistrato giudicante. In questo senso è possibile affermare che [...] anche nell'esercizio l'azione penale si caratterizzi per la presenza di un ambito di discrezionalità *tecnica*».

⁶² L. LUPARIA, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *cit.*, p. 1754. Coerentemente, G. COSTANZO, *op. cit.*, pp. 76 – 77 e C. VALENTINI REUTER, *op. cit.*, pp. 40 – 42, che sottolinea come «sarebbe mistificante negare che il principio di obbligatorietà soffre difetti funzionali genetici». Invero, da un lato, «esistono momento fisiologicamente improntati a valutazioni che non è possibile definire altrimenti se non discrezionali», ineliminabili anche con l'imposizione del principio di obbligatorietà (il punto viene analizzato nel dettaglio in A. U. PALMA, *op. cit.*, pp. 5 ss, che giunge a ravvisare nell'esercizio dell'azione penale nel nostro sistema l'esercizio di una discrezionalità «non “tecnica” ma “psicologica”»). Dall'altro, «la scontata incapacità dello Stato di fornire risorse – umani e non – sufficienti ad assicurare l'ordinato proseguo della convivenza, ovvero a tutelare la società dal crimine, fornisce in maniera eloquente giustificazione ai rilievi di quanto notano come di fatto il principio di obbligatorietà riceva un ossequio meramente formale».

⁶³ L. LUPARIA, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *cit.*, p. 1758, indica che questa è l'ottica seguita dal nostro legislatore nell'introdurre «i meccanismi deflativi e riconciliativi presenti nella disciplina del processo davanti al giudice di pace (D.lgs. n. 274/2000)», nonché gli istituti «della mediazione, della declaratoria di particolare tenuità del fatto e dell'estinzione del reato per condotte riparatorie». Nell'esperienza tedesca, invece, si prevedono diverse «deroghe al dovere di agire che si traducono nella possibilità per il pubblico ministero di procedere all'archiviazione, generalmente previo consenso del giudice, pur in presenza di elementi sufficienti per il rinvio a giudizio», ad esempio, qualora «la “gravità della colpevolezza” non sia di ostacolo alla pronuncia archiviativa» (pp. 1754 e 1755). Infine, in Portogallo, si è introdotto «un sistema a doppio regime: dovere di azione al di sopra di un determinato limite edittale [...] e discrezionalità in relazione a reati punibili con una pena al di sotto del predetto limite» (p. 1756).

Come già accennato, la dottrina maggioritaria ritiene che il legislatore sovranazionale abbia improntato il sistema *EPPO* al modello dell'azione penale obbligatoria.

A tale conclusione si giunge, in primo luogo, sulla base di un'interpretazione stringente delle premesse n. 66 e 81.⁶⁴ La prima stabilisce che, per garantire la certezza del diritto e una lotta efficace contro i reati lesivi degli interessi finanziari UE, è opportuno che le indagini e l'azione penale dell'*EPPO* «siano informate al principio di legalità», mentre la seconda prevede che, di regola, le indagini del p.m. europeo dovrebbero condurre alla richiesta di rinvio a giudizio, «tenuto conto del principio di legalità».

L'opinione maggioritaria ritiene che l'enunciazione del principio di legalità in entrambe le premesse non dovrebbe essere letta come un richiamo al canone sostanziale del *nullum crimen, nulla poena sine lege*, bensì al principio di obbligatorietà o legalità dell'azione penale.⁶⁵

Tale posizione sarebbe confermata, anzitutto, dal carattere tassativo dei motivi di archiviazione elencati all'art. 39 reg. *EPPO*.⁶⁶ Infatti, ciò avrebbe l'effetto di limitare la scelta di “non agire”, in coerenza con un sistema ispirato al canone dell'obbligatorietà.⁶⁷ Secondariamente, si ritiene che tale principio sarebbe alla base del dovere di avviare il procedimento penale enunciato dall'art. 26, § 1, reg. *EPPO* laddove, utilizzando l'indicativo presente, dispone che il PED «avvia un'indagine e lo annota nel sistema automatico di gestione dei fascicoli». ⁶⁸ In particolare, pur riconoscendo che indagini ed

⁶⁴ Benché sfornite di autonomo valore precettivo, esse possiedono comunque un ruolo significativo nella ricostruzione del sistema normativo in esame.

⁶⁵ Tale è l'ottica espressa in G. BARROCU, *op. cit.*, pp. 132 – 133; M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 196; A.M. LORCA NAVARRETE, *op. cit.*, pp. 71 – 72; L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale (e dell'inazione) nel sistema della Procura europea*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2023, pp. 353 – 354; A. NOVOKMET, *op. cit.*, p. 146; L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, cit. p. 1386; R. VAN ZIJL, *Case dismissal: legality principle v. prosecutorial discretion*, disponibile sulla pagina web <https://ecba.org>, pp. 1 – 2; B. PIATTOLI, *op. cit.*, p. 27.

⁶⁶ A tal fine, rileva richiamare la premessa n. 81 che, nell'ultimo alinea, afferma espressamente che «i motivi di archiviazione di un caso sono stabiliti in modo esaustivo».

⁶⁷ R. BELFIORE, *L'esercizio dell'azione penale da parte dell'EPPO tra legalità e margini di discrezionalità*, in *Cass. pen.*, 10, 2022, pp. 3680 – 3681; S. RUGGERI, *op. cit.*, p. 612; A. NOVOKMET, *op. cit.*, p. 143. Effettivamente, riprendendo

⁶⁸ R. BELFIORE, *L'esercizio dell'azione penale da parte dell'EPPO tra legalità e margini di discrezionalità*, cit., pp. 3680, che – a sostegno della tesi in parola – richiama il rapporto annuale 2021 dell'*EPPO* nella parte in cui l'Ufficio sovranazionale, parlando di sé, afferma: «[w]e are a specialised prosecution office with a mandatory competence. This means that we do not have discretion to investigate only a few significant cases.» (Relazione Annuale della Procura europea 2021, sul sito ufficiale dell'*EPPO* di cui al seguente link: <https://www.eppo.europa.eu>, p. 8). Merita segnalare che la formulazione del citato art. 26 sembra riprendere quella della norma generale contenuta nell'art. 5, § 5, reg. *EPPO* che dispone:

esercizio dell'azione penale rappresentano attività distinte, si afferma che l'obbligo di iscrizione della notizia di reato e di avvio del procedimento penale costituirebbero la logica conseguenza dell'accoglimento del principio di obbligatorietà nel regolamento 2017/1939.⁶⁹ Infatti, se quest'ultimo impone l'esercizio dell'azione penale in presenza di una notizia di reato non infondata, sarà parimenti doveroso svolgere tutte le attività investigative necessarie per accertare l'effettiva sussistenza di un illecito penale. In mancanza di indagini complete, infatti, l'obbligo di esercitare l'azione penale verrebbe surrettiziamente eluso.

Tale osservazione trova ulteriore conferma nel fatto che la decisione di avviare un'indagine è condizionata esclusivamente alla verifica della sussistenza dei presupposti necessari perché l'*EPPO* eserciti la propria competenza e non a valutazioni di politica criminale tipiche dei sistemi ispirati al principio di opportunità.⁷⁰ Tanto è vero che, nel testo in inglese delle linee guida adottate dal collegio della Procura europea in materia di indagini, avocazione e *referral*, si può notare che, quando si tratta dell'avvio della fase investigativa, viene utilizzata la forma verbale "*shall*", così da esprimere l'idea della doverosità anziché dell'opportunità di iniziare le indagini.⁷¹

«L'*EPPO* avvia e conduce le indagini senza indebito ritardo». Particolarmente interessante risulta l'analisi della norma in L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, cit. p. 1375.

⁶⁹ Sul punto, sempre R. BELFIORE, *L'esercizio dell'azione penale da parte dell'EPPO tra legalità e margini di discrezionalità*, cit., pp. 3680; Coerentemente F. FALATO, *L'azione penale verso le nuove misure d'indagine europee (Metodo e contenuti di una categoria dommatica rivisitata alla luce della entrata in funzionamento della Procura europea tra fisiologie regolamentari e difetti della legge delega)*, in *Arch. Pen.*, 3, 2020, p. 44, che ravvisa proprio nell'art. 26, § 1, reg. *EPPO* l'enunciazione espressa del principio di obbligatorietà dell'azione sovranazionale.

⁷⁰ Come sottolineato in M. PANZAVOLTA, *op. cit.*, pp. 104 – 105.

⁷¹ O. MUÑOS MOTA, *Ejercicio de la competencia*, in S. G. PALOMARES, L. F. PORTALÉS, A. H. LÓPEZ, P. R. S. CAVIER (a cura di), *Tratado sobre la Fiscalía Europea y el procedimiento penal especial de la L.O. 9/2021, de 1 de Julio*, cit., pp. 358 – 359, che richiama la decisione del collegio dell'*European Public Prosecutor's Office* del 21 aprile 2021 che adotta linee guida operative su indagini, politica di avocazione e *referral*, n. 029/2021, successivamente modificata dalla decisione del collegio del 7 febbraio 2022, n. 007/2022, disponibile sul sito della Procura europea al seguente link: <https://www.eppro.europa.eu/sites/default/files>. Peraltro, S. GUERRERO PALOMARES, *op. cit.*, pp. 203 – 204, nota che l'imposizione dell'obbligo di iniziare le indagini, derivato diretto dell'obbligatorietà accolta a livello sovranazionale, viene riaffermata nella normativa di adeguamento all'istituzione della Procura europea adottata dal legislatore spagnolo (la *Ley Organica 9/2021, de 1 julio, de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada de la Fiscalía Europea*, di poi "LOFE"). Infatti, l'autore spiega che l'art. 18.1 LOFE ha ripreso la versione spagnola della norma contenuta nell'art. 26, § 1, reg. *EPPO*, stabilendo che i PED iniziano («*iniciarán*») le indagini quando recepiscono una notizia di reato relativa a fatti rientranti nel proprio campo di competenza.

Infine, la dottrina in parola scorge un'ulteriore traccia dell'obbligatorietà dell'azione penale sovranazionale nella previsione, all'interno del regolamento istitutivo, di «un ventaglio di controlli efficaci»⁷² sulla decisione di inazione dell'*EPPO*.

Infatti, in primo luogo, tale provvedimento sarebbe oggetto di un controllo gerarchico *ex ante* realizzato dal procuratore europeo supervisore e dalla camera permanente tramite la procedura di codecisione di cui all'art. 35 reg. *EPPO*. In tal modo, sarà possibile accertare, prima e ai fini dell'adozione della decisione di non agire, se l'astensione dall'obbligo di esercitare l'azione penale avvenga nelle sole ipotesi ammesse dall'art. 39, § 1, reg. *EPPO*.⁷³

Secondariamente, il legislatore sovranazionale ha introdotto un apposito meccanismo di *judicial review* che, attivato su istanza di parte a seguito dell'emissione del provvedimento di archiviazione, consenta di valutare se quest'ultimo è stato effettivamente emesso nel rispetto dei limiti sanciti dal regolamento istitutivo.⁷⁴ In particolare, l'art. 42, § 3, reg. *EPPO* affida tale scrutinio ai giudici di Lussemburgo, a condizione che la decisione di inazione adottata dalla Procura europea a seguito dell'*iter* di cui all'art. 35 reg. *EPPO* sia contestata direttamente sulla base del diritto dell'Unione conformemente all'articolo 263, § 4, TFUE.⁷⁵

⁷² M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 207.

⁷³ Come rimarcato in A. NOVOKMET, *op. cit.*, p. 146, nel regolamento istitutivo «*it is emphasised that the EPPO's – and thus the EDP's – investigation and prosecution activities should be guided by the principle of legality of criminal prosecution (Recital 66)*». Da ciò deriverebbe che, al fine di emettere un provvedimento di archiviazione senza violare l'obbligo di esercitare l'azione penale, tramite la procedura di controllo e codecisione è necessario accertare che «*the statutory prerequisites for initiating and prosecuting criminal proceedings are not fulfilled. That is, there must be a lack of relevant evidence (Art. 39(1)(g) of the Regulation) or procedural obstacles that prevent the initiation of criminal prosecution despite the existence of relevant evidence (Art. 39(1)(a-f) of the Regulation)*».

⁷⁴ M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 207, afferma che quello disciplinato dall'art. 42, § 3, reg. *EPPO* apre effettivamente «la strada a una verifica giurisdizionale in senso stretto.»

⁷⁵ L'art. 42, § 3, reg. *EPPO* indica espressamente che essa troverà applicazione «in deroga» alla regola generale di cui all'art. 42, § 1, reg. *EPPO*. Quest'ultima dispone che tutti gli «atti procedurali dell'*EPPO* destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi sono soggetti al controllo degli organi giurisdizionali nazionali» in base alla *lex fori*. Da ciò consegue che – come sostenuto in dottrina – a norma dell'art. 42, § 3, reg. *EPPO*, la Corte di giustizia gode di una riserva di giurisdizione esclusiva in relazione al sindacato di legittimità della decisione di inazione della Procura europea. Infatti, prevedendo l'applicazione di tale disposizione in via derogatoria rispetto alla regola generale di cui all'art. 42, § 1, reg. *EPPO*, il legislatore europeo sembra affermare chiaramente che il vaglio dei giudici nazionali non dovrebbe poter coinvolgere anche il provvedimento di archiviazione dell'*EPPO*, che invece è oggetto solo dello scrutinio dei giudici di Lussemburgo, ove se ne valuti la legittimità alla luce del diritto dell'Unione. Si esprimono in tal senso: E. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 15. Della stessa opinione L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 371; A. NOVOKMET, *op. cit.*, pp. 144 ss; V. MITSILEGAS, F. GIUFFRIDA, *Judicial review of EPPO acts and decisions*, in K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The European Public*

4.2. (Segue) obiezioni alla tesi maggioritaria.

La tesi dell'obbligatorietà dell'azione penale sovranazionale, per quanto maggioritaria, non è condivisa unanimemente dalla dottrina.

Difatti, non è mancato chi ha posto in discussione il presupposto secondo cui il principio di legalità enunciato nelle premesse n. 66 e 81 dovrebbe essere inteso come sinonimo di obbligatorietà. In questa prospettiva, si è privilegiata un'interpretazione letterale di tali enunciati e, in particolare, della premessa n. 66: quest'ultima, laddove afferma che le indagini e l'azione penale europee devono essere «informate al principio di legalità, per cui l'EPPO applica rigorosamente le norme stabilite» nel regolamento, non farebbe altro che riconoscere il principio di legalità processuale *stricto sensu* inteso, senza ulteriori implicazioni.⁷⁶

Accanto a questa opzione ermeneutica se ne è sviluppata una seconda, in base alla quale l'assenza di una chiara enunciazione del principio di obbligatorietà dimostrerebbe addirittura l'accoglimento, nel regolamento 2017/1939, dell'opposto principio di opportunità, tenuto conto di quanto previsto da alcune norme concernenti l'esercizio della competenza e le determinazioni finali dell'EPPO.

Tra le disposizioni del primo gruppo si segnalano gli artt. 25, § 2 e 3, lett. b, e 27, § 8, reg. EPPO.

La prima norma riguarda i casi in cui siano stati commessi reati di competenza della Procura europea che abbiano inflitto al *budget* europeo un danno inferiore a 10.000 euro. In tale eventualità, la previsione stabilisce che l'organismo può intervenire solo se «il caso ha ripercussioni a livello dell'Unione che richiedono lo svolgimento di un'indagine da parte dell'EPPO» (lett. a) oppure qualora possano essere sospettati di aver commesso il reato funzionari, agenti ovvero membri delle istituzioni o degli organismi europei (lett. b).

Diversamente, l'art. 25, § 3, lett. b, reg. EPPO prevede che, in linea generale, l'esercizio della competenza della Procura europea è consentito se, consultate le autorità interne, vi

Prosecutor's Office at launch., Adapting National Systems, Transforming EU criminal Law, cit., pp. 125 – 126; B. PIATTOLI, *op. cit.*, p. 174. Il tema verrà trattato più ampiamente *infra*, capitolo IV, § 7.

⁷⁶ L. APARICIO DÍAZ, *op. cit.*, pp. 285 – 288.

è motivo di presumere che il danno reale o potenziale causato da un reato PIF alle finanze europee sia «superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima».

Infine, in base all'art. 27, § 8, reg. *EPPO*, qualora un reato comporti o possa comportare un danno per gli interessi finanziari UE inferiore a 100.000 euro, il collegio dei procuratori europei può valutare la gravità del reato o la complessità del procedimento e concludere che «non sia necessario svolgere indagini o esercitare l'azione penale a livello dell'Unione», così da emanare delle direttive generali che consentano ai PED di evitare di avocare il caso.

Secondo la tesi in commento, le disposizioni in questione riconoscono all'*EPPO* un ampio margine di discrezionalità nel decidere se intervenire o meno in un determinato caso, con la conseguenza che – nelle ipotesi ivi previste – l'esercizio dell'azione penale dipende da una mera scelta di opportunità. Si pensi all'art. 25, § 2, che rimette al p.m. europeo la scelta se intervenire o meno in una determinata vicenda, sulla base di valutazioni espresse in termini particolarmente vaghi come le «ripercussioni» del caso a livello europeo. Parimenti, l'art. 25, § 3, lett. b, consente all'accusatore europeo di scegliere se esercitare o meno la sua competenza sulla base di un'astratta comparazione tra il danno subito dall'UE e quello sofferto da una qualsiasi altra vittima. Infine, l'art. 27, § 8, rimette interamente alle scelte di politica criminale del collegio la possibilità di avocare un caso e, conseguentemente, di esercitare l'azione penale sovranazionale.⁷⁷

Relativamente alle norme sulle determinazioni finali dell'*EPPO*, la dottrina in commento rinviene elementi a favore del principio di opportunità nella disposizione che regola l'archiviazione del caso (art. 39 reg. *EPPO*).

La norma consente all'*EPPO* di astenersi dall'agire per i motivi ivi elencati, a condizione che «l'esercizio dell'azione penale sia divenuto impossibile a norma del diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso» (art. 39, § 1, reg. *EPPO*). Si è osservato che tale inciso – per quanto semanticamente ambiguo – smentirebbe il carattere esaustivo delle ipotesi di inazione auspicato nella premessa n. 81, ricomprendendo tra queste ultime anche quelle stabilite a livello domestico.⁷⁸ Dunque, si

⁷⁷ Tali argomentazioni sono illustrate in M. I. GONZÁLEZ CANO, *La Fiscalía europea. Especial consideración sobre su actuación con arreglo al principio de oportunidad*, in C. ARANGÜENA FANEGO, M. DE HOYOS SANCHO, B. VIDAL FERNÁNDEZ (a cura di), *Garantías procesales de investigados y acusados. Situación actual en el ámbito de la Unión europea*, Valencia, 2018, pp. 564 – 566.

⁷⁸ R. BELFIORE, *L'esercizio dell'azione penale da parte dell'EPPO tra legalità e margini di discrezionalità*, cit., p. 3684; D. BRODOWSKI, *Sub. Article 39*, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C.

verrebbe a creare un elenco che andrà riempito di volta in volta in base al diritto dello Stato membro in cui vengono condotte le indagini, così da plasmare «un canone di archiviazione ‘a geometria variabile’, tale da aprire il varco a elementi di discrezionalità là dove ammessi a livello domestico». ⁷⁹

5. *L'individuazione del principio ispiratore dell'azione penale europea mediante un'interpretazione “costituzionalmente orientata”.*

L'ampio dibattito accademico sviluppatosi intorno alla regola di promovimento dell'azione penale sovranazionale dimostra sia la rilevanza di tale tematica sia l'oggettiva difficoltà di individuare tale criterio in assenza di un'espressa presa di posizione da parte del legislatore europeo.

Ciò rende auspicabile, innanzitutto, una riforma del testo del regolamento istitutivo che consenta di definire chiaramente il parametro che deve guidare l'iniziativa penale del p.m. europeo. A tal fine, potrebbe venire in soccorso la “clausola di revisione” di cui all'art. 119, § 2, reg. EPPO che consente alla Commissione europea di presentare proposte legislative per introdurre «norme aggiuntive o più dettagliate» in merito all'istituzione, alle funzioni ovvero alle procedure applicabili alle attività della Procura europea. In tal modo, si giungerebbe a una soluzione sicuramente più coerente con i Trattati, visto che

BURCHARD (a cura di), *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (“the EPPO”). Article-by-Article Commentary*, cit., p. pp. 359 – 361; L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale (e dell'inazione) nel sistema della Procura europea*, cit., pp. 366 – 368, che accolgono la tesi della non tassatività dei casi di archiviazione, senza però mettere in dubbio l'accoglimento del principio di obbligatorietà nel regolamento istitutivo. Questi autori spiegano che «a nostro ciò che è essenziale è che, aprendo le porte a nuove fattispecie archiviate, non si finisca per stravolgere il generale canone di legalità dell'azione, a cui è ispirato il disegno di armonizzazione europeo. Ed è proprio per tale ragione che è, in ogni caso, necessario apportare alla seconda esegesi (estensiva) quantomeno un correttivo, ritenendo che i procuratori europei possano al massimo avvalersi di quelle ipotesi di inazione previste dal diritto nazionale e non dall'art. 39 che o si basino su dati puramente oggettivi (quali, ad esempio, la sussistenza o meno di una condizione di procedibilità, nonché, nei sistemi che vi diano rilievo, l'età del prevenuto), oppure su valutazioni di tipo puramente tecnico. Per contro, mai potranno essere impiegati da EPPO motivi di inazione fondati su spazi di opportunità di natura puramente politica. È evidente che, così facendo, il sistema europeo sarebbe messo in grado di mantenere una certa flessibilità, senza tradire il disegno di fondo costruito dal legislatore eurounitario.»

⁷⁹ Come affermato in R. BELFIORE, *L'esercizio dell'azione penale da parte dell'EPPO tra legalità e margini di discrezionalità*, cit., p. 3684. L'autrice aggiunge che, un sistema come quello in discorso sarebbe «in grado di compromettere il trattamento omogeneo dei casi di competenza della Procura europea. Né varrebbe a scongiurare questo pericolo ricondurre a ogni costo l'impossibilità dell'azione penale secondo il diritto interno a uno dei motivi di archiviazione indicati nella fonte sovraordinata: si perverrebbe comunque al risultato di ampliare – di fatto – le cause dell'inazione, per di più con l'evidente forzatura che una simile operazione comporterebbe.»

l'art. 86, § 3, TFUE rimette al regolamento istitutivo il compito di definire le condizioni di esercizio delle funzioni dell'organo requirente euro-unitario, comprese quindi quelle relative alle dinamiche dell'azione penale.⁸⁰ Inoltre, una riforma *ex art. 119 reg. EPPO* scongiurerebbe il pericolo di lasciare allo stesso p.m. europeo la possibilità di scegliere autonomamente in base a quale criterio orientare l'esercizio della propria *potestas agendi*.

È probabile che per un intervento simile a quello proposto debba attendersi almeno fino al 2026. Infatti, l'iniziativa legislativa prevista dall'art. 119, § 2, parrebbe condizionata allo svolgimento di una valutazione complessiva del lavoro della Procura europea da parte della Commissione europea, che può essere effettuata soltanto una volta che sia trascorso un quinquennio dall'inizio delle sue attività (art. 119, § 1, reg. *EPPO*). Tuttavia, non è da escludere che nel frattempo il principio ispiratore dell'azione penale sovranazionale sia individuato per via giurisprudenziale. Infatti, le disposizioni del regolamento istitutivo sono già state oggetto di alcuni rinvii pregiudiziali di interpretazione e, considerati i punti critici emersi nel capitolo precedente, appare probabile che i giudici di Lussemburgo siano investiti di questioni relative anche alle norme sul rinvio a giudizio o sull'archiviazione dell'*EPPO*.⁸¹

In attesa di una riforma legislativa, così come dell'intervento nomofilattico della Corte di giustizia, la dottrina ha cercato di individuare il principio ispiratore dell'azione penale europea muovendo dalle norme del regolamento istitutivo. Tuttavia, non si è pervenuti ad una soluzione ermeneutica condivisa.

Tanto i sostenitori della tesi dell'obbligatorietà quanto i loro "detrattori" hanno basato le loro considerazioni sull'interpretazione delle premesse e delle norme del regolamento 2017/1939. D'altro canto, quest'ultimo rappresenta l'atto fondativo della Procura europea e, in base all'art. 86, § 3, TFUE, il legislatore sovranazionale avrebbe dovuto disciplinare ogni aspetto rilevante per il suo funzionamento mediante lo strumento regolamentare. Tuttavia, pur riconoscendo il valore dei risultati conseguiti nel dibattito scientifico, sembra possibile giungere a individuare il criterio orientativo dell'azione dell'*EPPO* mediante un approccio differente, caratterizzato da un'ottica sistematica e "costituzionalmente" orientata. In altre parole, il principio in questione potrebbe essere

⁸⁰ V. *supra*, capitolo I, § 4.

⁸¹ Per una *overview* in merito ai rinvii pregiudiziali concernenti il regolamento 2017/1939 che hanno investito la Corte di giustizia si rinvia a M. CAIANIELLO, *Sometimes the More is Less. Transnational Investigations in the eppo System After the Judgment of the EU Court of Justice*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 32, 2024, pp. 87 – 104.

dedotto dalle disposizioni del regolamento istitutivo, una volta che queste ultime siano interpretate alla luce di quanto stabilito nei Trattati.⁸²

Come abbiamo visto, secondo la dottrina maggioritaria, il legislatore sovranazionale avrebbe improntato le dinamiche dell'azione penale euro-unitaria al principio di obbligatorietà. Infatti, tale canone sarebbe stato espressamente richiamato nelle premesse n. 66 e 81 (attraverso il rinvio al “principio di legalità”) e troverebbe attuazione nella individuazione di ipotesi tassative di archiviazione (premessa n. 81 e art. 39, § 1), nel dovere di avvio delle indagini preliminari stabilito all'art. 26, § 1, e nella previsione di controlli gerarchici e giurisdizionali sull'inazione *ex artt.* 35, 39 e 42, § 3, *reg. EPPO*.

A voler condividere la tesi in parola, un ulteriore supporto a suo favore potrebbe rinvenirsi nell'art. 36, § 1, *reg. EPPO* che, nell'ultimo alinea, impone alla camera permanente il divieto di archiviare il caso quando il PED propone il rinvio a giudizio nella sua relazione finale.

Pare che tale previsione sia stata inserita durante nella fase finale dei negoziati in seno al Consiglio su spinta di alcune delegazioni nazionali. Queste ultime facevano notare che l'attribuzione alla camera permanente del potere di archiviare il caso anche quando il PED, concluse le indagini, si fosse determinato per il rinvio a giudizio, generava un'incompatibilità con la legislazione interna in merito allo *status* del pubblico ministero.⁸³ Ciò però non toglie – come pure si è sostenuto⁸⁴ – che un divieto come quello in parola avrebbe anche l'effetto di favorire l'esercizio dell'azione penale, mostrando plasticamente l'esistenza di un *favor actionis* all'interno del regolamento istitutivo. Infatti, ricevuta la proposta di rinvio a giudizio dal PED, la camera permanente – se non è d'accordo – potrà soltanto riesaminare il fascicolo e, eventualmente, imporre la

⁸² In tal modo si seguirà l'ottica espressa in M. PANZAVOLTA, *op. cit.*, p. 113, secondo cui «tutte le volte in cui l'interpretazione di un determinato concetto può restringere o alterare le responsabilità affidate all'EPPO, bisogna necessariamente concludere che quel concetto deve essere interpretato in una chiave (armonizzante) europea, tale da preservare la responsabilità dell'organo» ed evitare che quest'ultima sia «sia soggetta a una geometria variabile che dipenda dalle diverse giurisdizioni nazionali». Inoltre, più in generale, la linea di ricerca che si intende seguire pone alla sua base un presupposto ormai assodato, ossia che «i principi dell'obbligatorietà e dell'opportunità non hanno, di per se stessi, significati politico-istituzionali univoci e fra loro opposti, ma sono suscettibili di variazioni anche di rilievo in corrispondenza con il generale contesto sistematico sul quale si innestino» (O. DOMINIONI, *op. cit.* p. 409).

⁸³ Come riportato in H. H. HERRNFELD, *Sub Article 36*, cit., p. 334.

⁸⁴ A. NOVOKMET, *op. cit.*, p. 147; L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale (e dell'inazione) nel sistema della Procura europea*, cit., p. 359; V. MITSILEGAS, F. GIUFFRIDA, *Judicial review of EPPO acts and decisions*, cit., p. 126; L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, cit., p. 1390.

prosecuzione delle indagini. E queste potrebbero condurre, in ogni caso, a una nuova richiesta di esercizio dell'azione.

Sebbene alcune delle obiezioni mosse dalla dottrina minoritaria appaiano condivisibili, la ricostruzione prevalente non è avallata soltanto dalle disposizioni del regolamento istitutivo appena richiamate, ma pure dalle disposizioni dei Trattati e, nello specifico, dagli artt. 86 e 325 TFUE.

Se la prima di queste disposizioni fornisce la base giuridica per l'istituzione della Procura europea, la seconda riguarda la tutela degli interessi finanziari europei, quale bene giuridico di rilievo sovranazionale, da parte della stessa Unione europea e degli Stati membri. Tuttavia, mentre la base legale dell'*EPPO* è stata inserita nel titolo dedicato allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'art. 325 è ricompreso nella Parte VI del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, relativa alle disposizioni istituzionali e finanziarie.

A dispetto di ciò, in dottrina si è da tempo sottolineato che la diversa collocazione delle due disposizioni non può mettere in dubbio il loro «raccordo sistematico»⁸⁵. Esse dovrebbero essere considerate e interpretate unitariamente, così da costituire un'unica base giuridica composita, avendo origine storica comune e soprattutto la medesima *ratio legis*, ossia la tutela degli interessi finanziari europei.⁸⁶

Seguendo questa linea interpretativa è possibile giungere, secondo l'opinione di chi scrive, a risolvere proficuamente la questione in merito alla regola di promovimento dell'azione penale sovranazionale a favore della tesi dell'obbligatorietà.

Infatti, in base all'art. 325, § 1, TFUE, non solo gli Stati membri, ma anche l'Unione ha l'obbligo di fronteggiare tutte le attività illegali lesive dei propri interessi finanziari mediante misure dissuasive che ne consentano una protezione efficace.

Non può dubitarsi che l'accoglimento del canone dell'obbligatorietà nell'assetto normativo della Procura europea potrebbe garantire una protezione più efficace al *budget*

⁸⁵ L. PICOTTI, *Limiti garantistici delle incriminazioni penali e nuove competenze europee alla luce del trattato di Lisbona*, in G. GRASSO, L. PICOTTI, R. SICURELLA (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Milano, 2011, p. 225.

⁸⁶ L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della procura europea*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., p. 102, rimarcando il fatto che l'art. 325 TFUE rappresenta la norma in cui è confluito l'art. 280 del Trattato di Amsterdam che aveva a sua volta recepito (seppur parzialmente) l'art. 209 ATCE, norma introdotta con i Trattati di Maastricht sulla scia di quanto indicato dalla Corte di giustizia nella storica sentenza sul c.d. caso del mais greco (v. *supra*, capitolo I, § 2).

euro-unitario, in quanto – come già notato nel Libro Verde⁸⁷ – l'azione penale sovranazionale sarebbe esercitata in modo uniforme. Al contrario, ove le scelte del p.m. europeo fossero ispirate al criterio dell'opportunità, sia i PED sia i componenti delle camere permanenti potrebbero assumere le proprie decisioni lasciandosi guidare da considerazioni e prassi tipiche del proprio sistema processuale di provenienza.⁸⁸

Un rischio siffatto diviene concreto se si sposa la tesi per cui l'*incipit* dell'art. 39 reg. *EPPO* lascerebbe aperto il catalogo dei motivi di archiviazione, a dispetto di quanto asserito nella premessa n. 81 del medesimo regolamento istitutivo. Così come appare evidente che un pericolo del genere si profila ove si affermi che il regolamento non accoglie alcuna regola di giudizio concernente l'esercizio dell'azione penale, lasciando la sua definizione alle direttive assunte dal collegio (premesse n. 24 e art. 9 reg. *EPPO*)⁸⁹ e, in loro assenza, agli organi interni dell'*EPPO* coinvolti nelle indagini preliminari.

Quanto appena esposto ci induce allora a concludere che si debba procedere alla lettura dell'art. 86 in combinato disposto con l'art. 325, § 1, TFUE.

Più precisamente, giova prendere in considerazione l'art. 86 § 2 Trattato funz. UE, nella parte in cui afferma che la Procura europea «esercita l'azione penale» dinanzi alle corti interne. In questa prospettiva, attribuendo un significato normativo al tempo e al modo verbale utilizzato dal legislatore, risulta possibile scorgere un'indicazione a favore del principio di obbligatorietà dell'azione penale europea che, come si è anticipato, darebbe migliore attuazione alla disposizione di cui all'art. 325, § 1, TFUE.

Un'impostazione del genere non ha soltanto il pregio di tenere in debita considerazione lo stretto “legame genetico” che intercorre tra le due disposizioni

⁸⁷ Cfr. § 6.2.2.1.

⁸⁸ Non va dimenticato che, sebbene l'*EPPO* operi come un organismo requirente a sé stante, in ogni caso esso si compone di organi che non hanno una cultura giuridica comune e questo potrebbe influire, magari inconsciamente, sulle loro scelte in merito all'esercizio dell'azione penale. Ciò induce, in primo luogo, a sperare che la dottrina continui a studiare la disciplina dell'*EPPO*, sottoponendola a un'operazione sistematica che consenta di creare categorie dogmatiche autonome, coerenti con l'ordinamento giuridico euro-unitario e non influenzate dagli approdi del dibattito nazionale in merito alla figura dell'organismo requirente e all'azione penale. In secondo luogo, si crede che tale aspetto dovrebbe attrarre maggiormente l'attenzione delle istituzioni sovranazionali così da indurle a creare percorsi di formazione comune dei magistrati nazionali scelti per entrare a far parte della Procura europea.

⁸⁹ «Si tratta, evidentemente, di un potere delicato, poiché in grado, non solo di garantire l'efficacia e l'uniformità dell'operato della Procura europea nei diversi Stati membri, ma anche di incidere sulla concreta persecuzione dei reati da parte dell'accusatore europeo, ora accelerandola, ora ritardandola e, persino, compromettendola»: così, L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale (e dell'inazione) nel sistema della Procura europea*, cit., p. 360.

“costituzionali” citate, ma, per di più, sembra coerente sia con l’art. 3 TUE sia con uno dei principi fondamentali del diritto dell’Unione europea, quello di sussidiarietà.

Per quanto attiene al primo aspetto, l’accoglimento del principio di obbligatorietà dell’azione penale in ossequio al combinato disposto degli artt. 86 e 325 TFUE sarebbe in linea con il preciso obbligo di risultato imposto all’art. 3, § 2, TUE, nella parte in cui afferma che l’Unione deve garantire ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia «in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne [...] la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest’ultima».⁹⁰

In merito alla coerenza della tesi in commento con il principio di sussidiarietà, invece, va ricordato che, stando all’art. 5, § 3, TUE, tale canone deve orientare l’attività legislativa sovranazionale in materie che non sono di competenza esclusiva dell’Unione. Tra queste è ricompreso il settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che l’art. 4, § 2, lett. j, TFUE attribuisce espressamente alla competenza concorrente di Unione e Stati membri. Orbene, in virtù del principio di sussidiarietà, in questo ambito «l’Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell’azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione» (art. 5, § 3, TUE).

Come espressamente indicato nella premessa n. 12 del regolamento 2017/1939, il legislatore sovranazionale è giunto all’istituzione dell’EPPO «in ottemperanza al principio di sussidiarietà», in quanto «l’obiettivo di combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione può, a motivo della sua portata e dei suoi effetti, essere conseguito meglio» a livello euro-unitario, considerato che l’azione di contrasto messa in atto nel tempo dalle sole autorità nazionali non si è dimostrata efficace «a causa della disorganicità dell’azione penale nazionale».⁹¹

⁹⁰ E. PERILLO, *Ma se Cesare Beccaria fosse di nuovo tra noi, scriverebbe ancora «Dei delitti e delle pene»?*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell’attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., pp. 327 – 328, in cui si rimarca sia la doverosità della missione imposta dalla norma in parola sia il fatto che quest’ultima esprimerebbe la volontà degli Stati membri di rafforzare significativamente le competenze penali dell’Unione.

⁹¹ Coerentemente, in M. CAIANIELLO, *The decision to drop the case in the new EPPO’s regulation: Res Iudicata or transfer of competence?*, in *New Journal of European Criminal Law* (NJECL), 10 (2), 2019, p. 187, si rimarca che la Procura europea è un organismo «founded on the principle of subsidiarity contained in Article 5 TEU».

Dunque, è legittimo ritenere che, anche in linea con il criterio della sussidiarietà e con il fine di combattere efficacemente i crimini lesivi del *budget* euro-unitario, la *potestas agendi* sovranazionale sia stata improntata al canone dell'obbligatorietà, come ritiene la dottrina maggioritaria. Se, al contrario, il regolamento 2017/1939 avesse accolto il principio di opportunità o, peggio, non facesse riferimento ad alcun parametro orientativo, l'uniformità nella lotta ai reati PIF sarebbe posta seriamente a repentaglio. L'esercizio dell'azione penale sovranazionale, difatti, sarebbe rimesso alle scelte di politica criminale dell'organismo inquirente europeo, con il rischio che tali orientamenti possano essere influenzati dalle diverse pratiche vigenti nei sistemi processuali da cui provengono i suoi componenti.⁹²

5.1. *La fisionomia del favor actionis europeo.*

La lettura delle norme del regolamento istitutivo alla luce del combinato disposto degli artt. 86, § 3, e 325, § 1, TFUE, nonché del principio di sussidiarietà (art. 5 TUE), induce a ritenere che l'azione penale sovranazionale - così come delineata nel regolamento 2017/1939 - sia complessivamente ispirata al principio di obbligatorietà. Tale conclusione, però, non preclude ogni discussione ulteriore né vale a porre fuori gioco le obiezioni più significative. Al contrario, queste ultime si dimostrano in qualche modo utili a comprendere come si configuri il canone dell'obbligatorietà, nella sua peculiare declinazione europea.

⁹² Seguendo quest'ottica, si dovrebbe accogliere una precisa interpretazione dell'art. 9, § 1, reg. *EPPO* nella parte in cui stabilisce che il collegio della Procura europea adotta direttive «su questioni strategiche e su questioni di ordine generale derivanti da singoli casi, in particolare al fine di assicurare la coerenza, l'efficienza e l'uniformità della politica in materia di azione penale dell'EPPO in tutti gli Stati membri». Visto che la disciplina contenuta nel regolamento istitutivo, anche alla luce dei Trattati, sembra ispirarsi al principio di obbligatorietà, la norma in commento non dovrebbe consentire al collegio di adottare linee guida che smentiscano o contrastino con tale canone generale. Questa opzione ermeneutica, peraltro, sembra confermata dalla premessa n. 24 ove chiarisce espressamente che le direttive del collegio «su questioni di ordine generale non dovrebbero incidere sul dovere di indagare e perseguire in conformità del presente regolamento». Più in generale, si può ritenere che le linee guida del collegio non possano in ogni caso spingersi fino a definire la regola di promuovimento dell'azione penale europea: se così fosse, quest'ultima sarebbe nella piena disponibilità dell'*EPPO*, tanto da poter mutare in base alla posizione ermeneutica di volta in volta dominante tra i procuratori europei che compongono il collegio. In ogni caso, si può condividere la posizione espressa in B. PIATTOLI, *op. cit.*, p. 215, secondo cui sarebbe più opportuno che la definizione delle direttive strategiche e generali relative all'azione dell'*EPPO* fosse «più condivisa a livello istituzionale, tramite un intervento del Parlamento europeo».

Fermo il rigetto dell'idea secondo cui l'elenco dei motivi di archiviazione costituirebbe un catalogo aperto⁹³, sembra corretto ritenere che l'enunciazione del principio di legalità contenuta nella premessa n. 66 non possa riferirsi direttamente alla regola di obbligatorietà dell'azione penale. Invero, il tenore letterale della disposizione sembra più agevolmente collegabile al principio generale di legalità processuale.

Al medesimo tempo, non è priva di fondamento l'opinione di chi ha scorto nelle norme del regolamento istitutivo in materia di competenza e avocazione del caso (artt. 25 e 27 reg. *EPPO*) il riconoscimento all'*EPPO* di un certo margine di discrezionalità.

Queste due annotazioni aiutano a comprendere che, nel delineare il canone ispiratore dell'azione penale europea, l'atto istitutivo dell'*EPPO* ha compiuto un passo ulteriore, coniando un sistema inedito, non pienamente sovrapponibile a quelli nazionali, in quanto aderente ai caratteri e alle esigenze propri del sistema giuridico euro-unitario.

Come evidenziato nella premessa n. 12 reg. *EPPO*, il legislatore europeo è intervenuto nel rispetto del principio di proporzionalità: la disciplina dell'*EPPO* e della sua azione penale è stata individuata restando entro i confini di «quanto necessario» per conseguire il fine della lotta efficace ai reati PIF (art. 5, § 4, TUE). Inoltre, il regolamento istitutivo ha dovuto farsi carico della salvaguardia delle tradizioni giuridiche degli Stati membri, in ossequio agli artt. 4 TUE e 67 TFUE, incidendo sugli ordinamenti nazionali «nella misura più contenuta possibile» (premissa n. 12).⁹⁴

⁹³ Si ritiene infatti condivisibile l'opinione per cui il richiamo all'impossibilità dell'esercizio dell'azione penale in base al diritto interno espressa nell'*incipit* dell'art. 39, § 1, reg. *EPPO* non escluda la tassatività delle ipotesi di archiviazione stabilita a livello sovranazionale ed avrebbe un significato preciso. Esso imporrebbe di rileggere l'art. 39, § 1, reg. *EPPO* in combinato disposto con le singole norme nazionali in materia di archiviazione, in modo che la Procura europea possa scegliere l'azione esclusivamente nei casi previsti dall'art. 39, § 1, reg. *EPPO*, che – essendo privi di una specifica disciplina a livello sovranazionale – dovranno essere considerati alla luce delle disposizioni nazionali ad essi riferibili (v. *supra*, capitolo II, § 4). Tale soluzione sembra la più convincente, in quanto si profila rispettosa della lettera della premessa n. 81 (che, pur non avendo vincolatività giuridica, comunque ha il fine di rendere chiara la volontà del legislatore sottesa alla disciplina contenuta nel regolamento 2017/1939) e si sforza di assegnare un significato coerente all'*incipit* dell'art. 39, § 1, reg. *EPPO*. Dunque, se in tal modo si arriva ad ammettere la tassatività dei motivi di archiviazione, parimenti si rintraccia una traccia significativa dell'accoglimento del principio di obbligatorietà nel regolamento istitutivo della Procura europea. Infatti, per riprendere le parole di nostra autorevole dottrina, «se è vero che i presupposti positivi dell'archiviazione sono – proprio in quanto tali – i presupposti negativi dell'azione penale, appare evidente come i correlativi comportamenti del pubblico ministero non possano non essere vincolati all'esito dell'accertamento di tali presupposti, nella cornice del principio di legalità e, quindi, secondo il modello della condotta dovuta» (G. GREVI, *op. cit.*, p. 1281).

⁹⁴ Cfr., al riguardo, F. ZACCHÈ, *op. cit.*, p. 34, in cui si afferma come l'attuazione dell'art. 86, § 3, TFUE richiedeva che si tenesse conto delle tradizioni giuridiche nazionali in ottemperanza all'art. 67 TFUE.

In materia di azione penale, tale preoccupazione ha ragionevolmente indotto il legislatore europeo a evitare di “trapiantare” a livello sovranazionale un preciso modello di azione penale, ripreso da uno o più degli Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata istitutiva dell'*EPPO*. Perseguendo questa strada, infatti, si sarebbe imposto un meccanismo uniforme di azione penale con la conseguenza di violare i canoni di cui agli artt. 4 TUE e 67 TFUE, e soprattutto con il rischio di generare eventuali “crisi di rigetto” dovute alle fisiologiche differenze organizzative e ordinamentali che contraddistinguono ancora i sistemi processuali nazionali.

Le considerazioni svolte inducono a ritenere che con il regolamento 2017/1939 sia stata imboccata una via differente – e, per certi aspetti, più ardua – fondata su due direttrici di fondo.

Innanzitutto, pare che sia stata tenuta in considerazione l'evoluzione registrata nei sistemi processuali nazionali per quanto concerne la disciplina dell'esercizio dell'azione penale. In particolare, si è constatato come la rigida bipartizione tra obbligatorietà e discrezionalità non rifletta più il reale funzionamento della giustizia penale a livello domestico, ammesso che ciò sia mai avvenuto in passato. Le legislazioni processuali europee presentano, infatti, «tutta una serie di contaminazioni e di varianti che invoglierebbero piuttosto a descrivere l'attuale panorama europeo come composto di tanti ordinamenti “ibridi”»⁹⁵. Ciò potrebbe aver condotto a evitare coscientemente di seguire l'esempio dei precedenti progetti di disciplina del p.m. europeo e a non enunciare

⁹⁵ L. LUPARIA, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, cit. p. 1752, che chiarisce che «spinti dalla comune ricerca di un adeguato bilanciamento tra esigenze deflative e principio di uguaglianza, da una parte, i Paesi che prevedono, seppur con diversa intensità, una doverosità dell'azione penale dimostrano una apertura sempre maggiore verso ambiti di discrezionalità. Dall'altra, gli ordinamenti tendenzialmente più lontani dal canone dell'obbligatorietà dell'azione vanno continuamente temperando gli spazi discrezionali concessi all'agire del pubblico ministero». Coerentemente J. M. ROCA MARTÍNEZ, *Dando una oportunidad a la oportunidad*, in S. CALAZA LÓPEZ, J. C. MUÍNELO COBO, M. DE PRADA RODRÍGUEZ (a cura di), *El impacto de la oportunidad sobre los principios procesales clásicos: estudios y diálogos*, Madrid, 2021, pp. 422 ss. Tale conclusione era già stata raggiunta con il Libro Verde del 2001 che affermava: «la combinazione tra i sistemi di obbligatorietà, da un lato, e di discrezionalità, dall'altro, è ormai la situazione generale negli Stati membri. I sistemi basati su considerazioni di opportunità sono soggetti a determinati condizioni, per esempio l'esigenza di motivare le decisioni di archiviazione e la possibilità di presentare ricorso avverso le decisioni. I sistemi basati sull'obbligatorietà, a loro volta, sono temperati da varie possibilità di archiviazione condizionale» (§ 6.2.2.1). Come sottolineato in G. COSTANZO, *op. cit.*, p. 76, tale «movimento di convergenza e di armonizzazione» dei modelli di azione penale sembra agevolato dalla presa di coscienza dei «limiti applicativi» che essi incontrano e, soprattutto, di quelli che caratterizzano il sistema dell'azione penale obbligatoria. Infatti, proprio in ordinamenti che seguono questo paradigma si è ormai concluso che sussiste comunque «uno spazio di discrezionalità ineliminabile nelle scelte perpetrate dal p.m.», soprattutto se si considera l'incremento della complessità e della pericolosità dei casi, le esigenze di repressione della criminalità e, da un punto di vista organizzativo, la necessità di utilizzare in modo razionale le risorse disponibili

espressamente la regola dell'obbligatorietà nel regolamento istitutivo, pur lasciandola sottesa a gran parte delle sue disposizioni. In sostanza, sebbene tutto il diritto europeo abbia la naturale tendenza ad esprimersi per principi generali,⁹⁶ in questo caso, pur essendo necessaria l'indicazione di uno di essi, il legislatore sovranazionale avrebbe scelto il silenzio.

Analogamente, si può immaginare che, vista l'assenza di una costruzione dogmatica idonea a definire con precisione i contorni di un canone di obbligatorietà coerente con l'ordinamento euro-unitario, si sia scelto di evitare il rischio che gli interpreti appartenenti a sistemi processuali differenti cadessero in facili sovrapposizioni con i concetti validi per il proprio ordinamento interno. Ciò in un duplice senso: per coloro che provengono da sistemi di azione penale obbligatoria il rischio sarebbe stato quello di un'identificazione impropria tra il proprio sistema di riferimento e le disposizioni europee; al contrario, coloro che si riconoscono nelle esperienze connotate dalla discrezionalità dell'azione penale, avrebbero potuto ravvisare nel sistema *EPPO* una significativa causa di incompatibilità con il proprio ordinamento processuale.

Quanto fin qui osservato induce, allora, a concludere per l'infondatezza della tesi dell'obbligatorietà dell'azione penale sovranazionale, nella misura in cui essa individua un espresso riferimento a tale principio nelle premesse n. 66 e 81 reg. *EPPO*.

Ciò, tuttavia, non impedisce di ravvisare l'accoglimento del principio di obbligatorietà nel regolamento 2017/1939. Secondo quanto ricostruito in precedenza, l'obbligatorietà dell'azione penale, costituisce il presupposto di diverse norme del regolamento istitutivo, vale a dire gli artt. 26, § 1 (dovere di avviare le indagini preliminari), 36, § 1 (dovere di non archiviare in caso di proposta di rinvio a giudizio da parte del PED), 39, § 1, in combinato disposto con la premessa n. 81 (tassatività dei motivi di archiviazione) e con l'art. 35 reg. *EPPO* (controllo gerarchico preventivo sul provvedimento di archiviazione), e 42, § 3 reg. *EPPO* (controllo giurisdizionale sovranazionale sull'archiviazione della Procura europea). D'altra parte, il richiamo al principio di legalità nelle premesse del regolamento istitutivo è perfettamente in linea con l'obbligo di promuovere l'iniziativa penale, considerato che il nucleo essenziale di tale carattere risiede «nell'esclusiva soggezione alla legge» di chi ha il compito di esercitare l'azione penale e «si risolve in

⁹⁶ R. E. KOSTORIS, *Dal penale nazionale al penale transnazionale: le dinamiche del processo nell'intreccio tra un diritto per regole e un diritto per principi*, cit., p. 7.

un aspetto del principio di legalità, assumendo essenziale rilievo sul piano della suddivisione delle competenze tra potere giudiziario e potere legislativo»⁹⁷.

La seconda direttrice su cui si è mosso il legislatore UE dimostra la sua particolare attenzione al rispetto del principio di proporzionalità, in quanto è verosimile ritenere che si sia cercato di plasmare l'azione penale sovranazionale come uno strumento efficace nella lotta ai reati PIF che, al medesimo tempo, non stravolgesse il sistema giuridico a cui appartiene (appunto, quello euro-unitario).

Come abbiamo visto, l'Unione europea gode di una competenza concorrente con quella degli Stati membri nella materia dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (art. 4, § 2, lett. j, TFUE). Pertanto, il regolamento 2017/1939 non ha attribuito all'organismo requirente europeo una competenza esclusiva sulla persecuzione dei reati PIF – come avveniva nel *Corpus Juris* e nella proposta della Commissione europea del 2013 – orientandosi verso la creazione di un sistema di competenze concorrenti tra EPPO e p.m. nazionali, fondato sui canoni della sussidiarietà, della leale collaborazione e della priorità dell'intervento del primo rispetto a quello dei secondi (premesse 13, 14 e 58 reg. EPPO).⁹⁸ Tale scelta non poteva non avere conseguenze anche in materia di azione penale: invero, quest'ultima non poteva assumere una configurazione tale da non consentire meccanismi rapidi di trasferimento della legittimazione investigativa dalla Procura europea alle autorità nazionali, qualora ciò fosse stato necessario per l'efficiente gestione dei casi. Quindi, in un'operazione di sofisticato bilanciamento, si è “abbassato lo standard di doverosità” dell'azione penale sovranazionale, evitando di accogliere un principio di obbligatorietà tanto rigido da pretendere che, nei casi di sua competenza, la Procura europea debba sempre procedere alle indagini, senza alcuna possibilità di rimettere il caso alle autorità interne.⁹⁹ Conseguentemente, nel regolamento 2017/1939 sono stati inseriti

⁹⁷ Così V. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 6. Coerentemente, L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione: teoria del garantismo penale*, Roma – Bari, 1990, p. 582, che chiarisce che l'obbligatorietà è uno dei corollari che discendono da «altri essenziali connotati strutturali del sistema garantista», tra cui figura, in primo luogo, il principio di legalità o, in senso più generale, la «soggezione soltanto alla legge della funzione giudiziaria».

⁹⁸ Sul punto non può tacersi che un sistema così strutturato raccoglieva maggiore consenso da parte degli Stati membri, i quali non accettavano di dover esautorare completamente le proprie autorità interne dal potere di procedere per i reati di competenza dell'EPPO e si mostravano in generale più inclini a circoscrivere il più possibile la sfera di intervento dell'organismo (cfr. G. DE AMICIS, *La cooperazione verticale*, in R. E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, III ed., Milano, 2017, p. 269; R. SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale: l'istituzione della procura europea*, in *Dir. Pen. e Processo*, 7, 2018, p. 847).

⁹⁹ In buona sostanza, il valore dell'obbligatorietà «si raccorda con l'interesse all'efficienza giudiziaria nel più complesso sistema europeo» (B. PIATTOLI, *op. cit.*, p. 204).

degli strumenti che consentono all'*EPPO* di esercitare un certo margine di discrezionalità nel decidere di non procedere, lasciando ai p.m. nazionali la possibilità di esercitare le proprie prerogative.

In particolare, si fa riferimento a quei meccanismi che, secondo la dottrina minoritaria, sarebbero caratterizzati da una tale discrezionalità che potrebbe mettere in discussione l'obbligatorietà della *potestas agendi* sovranazionale (vale a dire le ipotesi di mancato esercizio della competenza di cui all'art. 25, § 2 e 3 e quella di non avocazione del caso di cui all'art. 27, § 8, reg. *EPPO*).

Non si può negare che, con tali istituti, il regolamento istitutivo attribuisca alla Procura europea un certo margine di valutazione nel decidere se abbandonare o meno la propria iniziativa per rimettere il caso alle autorità interne. Il punto, però, è che l'esercizio di tale potere di decisione è subordinato alla sussistenza di circostanze tassative e al rispetto di criteri sufficientemente determinati, che non confliggono con il principio di legalità processuale¹⁰⁰, né mettono in discussione l'obbligatorietà dell'azione sovranazionale. Il criterio prescelto rimane fermo, in quanto l'utilizzo degli strumenti in parola costituisce espressione di una discrezionalità che può dirsi tecnica. Infatti, in tutte le ipotesi in cui la dottrina minoritaria ravvisa l'attribuzione all'*EPPO* del potere di adottare scelte che presuppongono valutazioni di mera opportunità, al contrario, sembra che l'organismo requirente europeo si trovi a formulare un giudizio teso esclusivamente ad accertare l'integrazione, in concreto, dei presupposti stabiliti dal legislatore sovranazionale.¹⁰¹

Si pensi, in primo luogo, al potere di non intervenire ove il caso non abbia ripercussioni a livello dell'Unione, disciplinato dall'art. 25, § 2, reg. *EPPO*. Ebbene, in questa ipotesi, anzitutto, la norma chiarisce che tale scelta può essere compiuta solo ove il reato abbia

¹⁰⁰ Il punto è sottolineato in L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, cit., p. 1388. Inoltre, l'introduzione degli istituti in parola nel regolamento istitutivo si pongono in linea con l'esigenza avvertita dai sistemi tendenzialmente accusatori (a cui, come si è visto, si avvicina il sistema *EPPO*) di adottare «soluzioni flessibili» utili in limitate situazioni che, per la loro complessità, non possono più essere risolte con l'utilizzo dei tradizionali strumenti «offerti dalla cultura rigida continentale», (cfr. G. COSTANZO, *op. cit.*, pp. 85 – 86). Come evidenziato in E. DOLCINI, *Esercizio dell'azione penale, divisione dei poteri e prevenzione generale dei reati*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 2011, p. 1376, una delle conseguenze della rigidità che connota soprattutto i sistemi ispirati alla doverosità dell'azione penale è sicuramente il rilevante «scarto tra i reati accertati e puniti (con sentenza definitiva) e i reati effettivamente commessi», ossia il «fenomeno della *cifra nera* (o *cifra scura*)», che per alcune forme di criminalità può raggiungere livelli anomali, se non patologici.

¹⁰¹ Dunque, una vero e proprio esempio di discrezionalità di natura «tecnico-guridica [...], quindi di per sé non incompatibile, ed anzi pienamente coerente rispetto alla situazione soggettiva di dovere che definisce il ruolo del pubblico ministero dinanzi all'esercizio dell'azione penale» (G. GREVI, *op. cit.*, p. 1296).

prodotto «un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 10 000 EUR». Inoltre, la premessa n. 59 (seppur priva di valore vincolante) illustra le coordinate che la Procura europea dovrebbe seguire per comprendere se il caso ha avuto o meno ripercussioni a livello sovranazionale. In particolare, ivi si afferma che tale presupposto è integrato quando il «reato ha natura e portata transnazionali, quando tale reato vede coinvolta un'organizzazione criminale, o quando il tipo specifico di reato potrebbe costituire una grave minaccia per gli interessi finanziari dell'Unione o la reputazione delle istituzioni dell'Unione e la fiducia dei cittadini dell'Unione».

Per quanto attiene, invece, al potere della Procura europea di rinunciare ad esercitare le sue prerogative ai sensi dell'art. 25, § 3, lett. b, reg. *EPPO*, la norma non riconosce all'organismo requirente europeo un margine di valutazione così ampio nello scegliere se procedere in tal senso. Anzi, si indica un parametro tanto determinato da limitare la discrezionalità dell'organismo d'accusa europeo. Infatti, si consente a quest'ultimo di non intervenire solo a seguito di una valutazione, in termini quantitativi, del danno prodotto all'Unione in comparazione con quello arrecato ad altra vittima (peraltro previa consultazione con le autorità nazionali).¹⁰²

Infine, in merito alla disciplina contenuta nell'art. 27, § 8, reg. *EPPO*, è vero che quest'ultima rimette al collegio la definizione delle direttive sulla cui base i PED possono decidere di non avocare il caso. Tuttavia, non si può evitare di constatare come il legislatore abbia definito tutti i criteri che devono guidare detto organo collegiale nell'emettere le sue linee guida, restringendone significativamente il margine di valutazione.

In primo luogo, l'art. 27, § 8, chiarisce che tali direttive dovranno riguardare solo casi che possono comportare un danno per gli interessi finanziari euro-unitari inferiore a 100.000 euro. Secondariamente, nell'emettere tali linee guida, il collegio deve sempre tenere conto della gravità del reato o della complessità del procedimento relativo al singolo caso per comprendere se è «necessario svolgere indagini o esercitare l'azione penale a livello dell'Unione». Inoltre, si dovrà prendere in considerazione la natura del reato, l'urgenza dell'intervento in riferimento a quest'ultimo nonché «l'impegno delle autorità nazionali

¹⁰² In aggiunta, lo stesso art. 25, § 3, reg. *EPPO* stabilisce che, in tale ipotesi, «l'EPPO si astiene dall'esercitare la sua competenza». La lettera della norma sembra escludere una possibilità di scelta, volendo più propriamente imporre alla Procura europea di agire in tal senso una volta integrato il parametro di cui si è detto pocanzi.

competenti nell'adottare tutte le misure necessarie per una riparazione integrale del danno agli interessi finanziari dell'Unione». Infine, si impone al collegio di specificare tutti i dettagli necessari, le condizioni e i «criteri chiari» che devono guidare i PED nell'applicazione delle direttive emesse ai sensi della norma in commento.

Quanto appena illustrato non è il solo argomento che consente di confutare la tesi minoritaria che ravvisa negli istituti di cui agli artt. 25, § 2 e 3, lett. b, e 27, § 8, reg. *EPPO* le tracce dell'accoglimento del principio di opportunità a livello sovranazionale. Invero, a ciò si deve aggiungere che, come notato in dottrina, in tali ipotesi «le autorità nazionali conservano il potere di esercitare un'azione penale sussidiaria rispetto a quella della Procura europea e ciò contribuisce al rispetto del canone di obbligatorietà nell'ambito di un sistema giudiziario integrato»¹⁰³. Infatti, nell'eventualità in cui il p.m. europeo decida di non intervenire in un caso a norma dell'art. 25, § 2 e 3, reg. *EPPO*, oppure di non avocare a sé le indagini in corso a livello interno alle condizioni di cui all'art. 27, § 8, reg. *EPPO*, rimane comunque ferma la competenza degli organismi requirenti nazionali a svolgere le proprie attività investigative e ad esercitare l'azione penale in relazione alle condotte interessate.

6. *Obbligo di agire e principi di proporzionalità, imparzialità ed equità.*

Stando a quanto appena illustrato, l'obbligatorietà dell'azione penale sovranazionale assume una fisionomia peculiare, che la rende coerente con la disciplina della competenza della Procura europea e, al tempo stesso, con i caratteri tipici dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

In realtà, proprio l'obiettivo di preservare la coerenza del sistema *EPPO* con il complessivo quadro giuridico euro-unitario sembra aver spinto il legislatore sovranazionale a fare un passo ulteriore, ispirando tutte le attività dell'organo d'accusa euro-unitario ai principi di proporzionalità, imparzialità ed equità nei confronti dei soggetti accusati (premessa n. 65).

In tal modo, sembra essersi seguita la naturale tendenza del diritto europeo ad esprimersi per criteri generali, ma non è agevole comprendere il significato che essi assumono

¹⁰³ L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, cit., p. 1389.

all'interno della disciplina della Procura europea. Ciò vale soprattutto se si considera che la seconda parte della premessa n. 65 reg. *EPPO* afferma che il principio di proporzionalità, quello di imparzialità e quello di equità implicherebbero solo «l'obbligo di raccogliere tutti i tipi di prova, sia a carico che a discarico, di propria iniziativa o su richiesta della difesa».

Per quanto attiene al principio di proporzionalità (riproposto anche nell'art. 5, § 2, reg. *EPPO*), secondo alcuni esso dovrebbe fungere da guida per il p.m. europeo nel valutare il rapporto tra i mezzi investigativi impiegati e i fini perseguiti, adeguando la propria attività di indagine alla gravità dei fatti per cui si procede.¹⁰⁴ In realtà, si potrebbe pensare che il rinvio a tale parametro costituisca una vera e propria regola di valutazione che richiederebbe all'*EPPO* di compiere, in tutte le sue attività, il noto “esame in tre tappe”, tipicamente svolto dai giudici di Lussemburgo nell'accertare le violazioni di tale parametro fondamentale.¹⁰⁵ Dunque, gli organi dell'ufficio requirente sovranazionale sarebbero chiamati a stabilire, in primo luogo, se le misure da essi adottate superano i limiti di quanto idoneo al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dal regolamento istitutivo¹⁰⁶; successivamente, se vi sono più misure appropriate applicabili al caso, così

¹⁰⁴ Così L. APARICIO DÍAZ, *op. cit.*, p. 288, che indica: «*en este caso, la proporcionalidad se refiere a la obligación de la Fiscalía Europea de una actuación medida, medida y justa, en tanto que proporcionada a la gravedad de los hechos que se investigan. De donde se sigue que, por ejemplo, no se respetaría el principio de proporcionalidad si se solicitaran medidas de investigación completamente desahoradas en relación con la gravedad del hecho objeto de investigación*». Diversamente, in B. PIATTOLI, *op. cit.*, p. 27, si ritiene che l'applicazione del principio di proporzionalità nel sistema *EPPO* dovrebbe comportare l'intervento del p.m. europeo «solo quando è necessario». Tale eventualità, secondo l'autrice, si profilerebbe ove l'azione dell'organismo requirente sovranazionale «potrebbe fare meglio rispetto ad un intervento isolato degli Stati membri».

¹⁰⁵ Per una disamina approfondita sul punto, v. D. GALETTA, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione Europea)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 6, 2019, pp. 915 – 918.

¹⁰⁶ Una delle prime applicazioni dello scrutinio di proporzionalità si è avuta nel noto caso *Cassis De Dijon* (Corte di giustizia, 20 febbraio 1979, 120/78, *Cassis De Dijon*, in *Raccolta*, 1979). In tal caso, lo scrutinio della Corte di Lussemburgo riguardava il diniego dell'amministrazione del monopolio federale dell'alcool tedesca all'autorizzazione necessaria per importare il liquore *Cassis De Dijon* dalla Francia e metterlo in commercio nella allora Repubblica federale tedesca. La decisione era stata emessa sulla base del fatto che il liquore non superava il valore alcolemico minimo imposto dalla normativa nazionale della Repubblica federale tedesca. Pertanto, la Corte aveva valutato la citata regolamentazione e il diniego emesso in sua applicazione, giudicandoli inadeguati al raggiungimento dell'obiettivo della tutela della salute dei cittadini (§ 11).

da utilizzare necessariamente quella meno restrittiva¹⁰⁷; infine, se gli effetti restrittivi derivanti dalla propria decisione sono proporzionati rispetto agli scopi perseguiti.¹⁰⁸

Per quanto attiene al principio di imparzialità, invece, sembra che tale parametro rappresenti una sorta di regola di condotta che deve guidare l'attività di ricerca degli elementi di prova della Procura europea, visto che l'art. 5, § 4, reg. *EPPO* impone che le indagini siano svolte «in maniera imparziale», raccogliendo «tutte le prove pertinenti, sia a carico che a discarico»¹⁰⁹. Ciò, peraltro, non modificherebbe la naturale funzione di parte del procedimento penale che la Procura europea assume in quanto organo di accusa pubblica, ma avvicinerebbe l'*EPPO* al modello di un organo che agisce nell'interesse esclusivo della giustizia, similmente a quanto avviene nel nostro ordinamento giuridico¹¹⁰.

Infine, l'indicazione del principio di equità – per quanto desti qualche perplessità in una normativa penale – parrebbe costituire un'ulteriore regola di valutazione che richiederebbe all'*EPPO* di esercitare le proprie prerogative ponderando gli interessi in gioco. In buona sostanza, se il principio di proporzionalità esige un esame della necessità, dell'adeguatezza e dell'efficacia delle misure da prendere in riferimento agli obiettivi da raggiungere, il principio di equità guiderebbe il p.m. europeo nella ponderazione degli

¹⁰⁷ «Qualora si presenti una scelta tra più misure appropriate, è necessario ricorrere alla meno restrittiva e che gli oneri imposti non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti» (Corte di giustizia, 16 ottobre 1991, C-24/90, *Hauptzollamt Hamburg-Jonas c. Werner Faust offene Handelsgesellschaft Kg*, in *Raccolta*, 1991, p. 387, § 12).

¹⁰⁸ *Ex multis*, Corte di giustizia, 7 settembre 2006, C-310/04, *Regno di Spagna c. Consiglio*, in *Raccolta*, 2006, p. 7346, § 97, in cui si afferma: «con riferimento al controllo della proporzionalità, occorre ricordare che il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto comunitario, richiede che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti.» Sul punto, più nel dettaglio, v. D. GALETTA, *op. cit.*, pp. 917 – 918.

¹⁰⁹ Ciò potrà avvenire o su iniziative dell'*EPPO* ovvero su richiesta della difesa, come chiarito nella premessa n. 85.

¹¹⁰ La medesima constatazione si rintraccia in M. GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, 1, 2022, p. 8. Sul punto, merita richiamare uno dei punti fermi della giurisprudenza costituzionale italiana, secondo cui, nell'architettura del nostro codice di rito, «il ruolo del P.M. non è quello di mero accusatore, ma pur sempre di organo di giustizia obbligato a ricercare tutti gli elementi di prova rilevanti per una giusta decisione, «ivi compresi gli elementi favorevoli all'imputato» (cfr. direttiva n. 37 e, su di essa, la Relazione ministeriale alla Camera dei deputati e della Commissione seconda all'Assemblea del senato). Coerentemente a ciò, il legislatore delegato ha sottolineato che il «potere – dovere del pubblico ministero di estendere le proprie indagini a tutto ciò che può formare oggetto di prova per l'accusa o la difesa» tende «nel rispetto assoluto dei principi del sistema accusatorio e del ruolo di “parte” del pubblico ministero, ad evidenziare la natura ordinamentale, giudiziaria e pubblica dell'istituto e della funzione» [...]» (Corte cost., 15 febbraio 1991, n. 88).

interessi e delle caratteristiche oggettive di ogni circostanza in cui interviene, in modo da assumere la decisione più adeguata al caso.¹¹¹

In attesa di interventi nomofilattici della Corte di giustizia che possano chiarire il senso e la portata dei criteri in esame, si potrebbe muovere dalle considerazioni appena svolte per concludere che il campo di applicazione dei principi indicati nella premessa n. 65 non sia limitato alle sole indagini dell'*EPPO*. Difatti, essi parrebbero rilevanti anche ai fini delle determinazioni finali della Procura europea, influenzando non tanto sulla scelta di esercitare l'azione penale o meno (*l'an*) quanto sul come esercitarla (*il quomodo*).

Quello che si vuole dire è che non è sulla base di questi principi che la Procura europea decide se richiedere il rinvio a giudizio ovvero l'archiviazione, altrimenti si finirebbe per smentire la doverosità dell'azione penale sovranazionale manifestata dalle norme del regolamento istitutivo, così come interpretate alla luce del combinato disposto degli artt. 86 e 325 TFUE. Tuttavia, si può affermare che, una volta che le attività investigative hanno permesso di raccogliere elementi a sufficienza per esercitare l'azione penale, i parametri di cui alla premessa n. 65 possono guidare l'*EPPO* nel decidere se procedere con il rinvio a giudizio in forma ordinaria oppure attivando un procedimento speciale previsto a livello interno.

Ciò vale, innanzitutto, se si accoglie la tesi secondo cui l'art. 36, § 1, reg. *EPPO*, utilizzando l'ampia locuzione «portare un caso in giudizio», permetterebbe all'accusatore europeo di esercitare l'azione penale attivando una delle procedure alternative previste a livello interno (purché diverse da quelle espressamente individuate nell'art. 40 reg. *EPPO*).¹¹² Infatti, in tal caso, la scelta della *diversion* da attivare – non godendo di una compiuta regolamentazione alla pari delle procedure semplificate di cui all'art. 40 – troverebbe dei criteri orientativi minimi nella premessa n. 65 e richiederebbe al p.m.

¹¹¹ Come chiarito in L. APARICIO DÍAZ, *op. cit.*, p. 290, il rispetto del principio di equità richiamato nella premessa n. 65 imporrebbe alla Procura europea un «*mandato de ponderación*» della situazione che richiede il suo intervento in modo da comprendere quale decisione assumere in modo che si profili la più adeguata al caso. Dunque, secondo l'autore, «*la equidad puede constituirse como un límite a la discrecionalidad en la actividad investigadora de la Fiscalía Europea*».

¹¹² La tesi è espressa in H. H. HERRNFELD, *Sub Article 36*, cit., p. 333. Sul punto, si veda *supra*, capitolo II, § 6. Tuttavia, essa non trova alcun seguito nell'attività concreta dei nostri PED, i quali ritengono di poter attivare solo le procedure semplificate di azione penale previste a livello interno che rientrano nella categoria delineata all'art. 40 reg. *EPPO* (ossia – come affermato dal dott. Stefano Castellani – il patteggiamento e la sospensione del procedimento con messa alla prova). Sul punto, v. *Intervista al Procuratore europeo delegato dott. Stefano Castellani*, in appendice, pp. 214 – 215.

europeo una specifica valutazione in merito alla proporzionalità, all'imparzialità e all'equità della decisione.

Inoltre, sembra che la disciplina delle procedure semplificate di azione penale sia basata proprio sui canoni richiamati nella premessa in discorso. Infatti, come si è detto, l'art. 40, § 2, reg. *EPPO*, stabilisce che, nel decidere se accogliere la proposta di rito speciale avanzata del PED, la camera permanente debba fare una valutazione che tenga conto della gravità del reato, della volontà dell'indagato di riparare il danno cagionato dalla condotta illecita e della conformità del rito indicato rispetto agli obiettivi generali e ai principi di base del regolamento istitutivo. Nel fare ciò, le linee guida emesse dal collegio in merito all'applicazione del citato art. 40¹¹³ richiedono anche l'accertamento della proporzionalità e dell'opportunità della *diversion* (art. 1, § 2 e 3).

Così, il rito risulterà proporzionato se la camera permanente lo riterrà la scelta più ragionevole e adeguata al caso, prendendo in considerazione il criterio della gravità del reato di cui all'art. 40, § 2, lett. a, reg. *EPPO*. Quest'ultimo elemento deve essere dedotto dal danno reale o potenziale che la condotta criminosa produce nei confronti degli interessi protetti dalla norma incriminatrice ipoteticamente violata, oltre che dalla capacità della procedura semplificata proposta di riparare tale danno e di prevenire la reiterazione del reato.

Per quanto attiene all'accertamento dell'opportunità, sembra che la camera permanente sia chiamata a svolgere proprio uno scrutinio di imparzialità e di equità della procedura semplificata proposta dal PED.

In primo luogo, essa dovrà valutare se la scelta a favore di tale proposta si profili, appunto, imparziale e corretta nei confronti della difesa. Proprio il richiamo a quest'ultimo canone sembra configurare questo primo vaglio come un accertamento improntato anche alla ricerca di eventuali soluzioni più favorevoli per il soggetto accusato nel momento in cui si ritiene di procedere tramite l'attivazione di una *diversion* processuale.¹¹⁴

¹¹³ Decisione del collegio del 2 dicembre 2020 che stabilisce linee guida, rispettivamente, sulle procedure semplificate di azione penale e sulla delegazione di poteri da parte delle camere permanenti, n. 023/2020, disponibile sul sito della Procura europea al seguente link: <https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files>.

¹¹⁴ Tale aspetto è coerente con il fatto che, ai sensi dell'art. 5, § 4, reg. *EPPO*, il principio di imparzialità impone che le investigazioni europee siano volte a raccogliere anche elementi a favore dell'indagato e non solo quelli a suo carico. Pertanto, tali considerazioni inducono a credere che l'*EPPO* potrà essere più vicino di quanto pensiamo alla nostra idea del p.m. come parte del procedimento, in linea con il modello tendenzialmente accusatorio, e come organo di giustizia (v. nota n. 110). Inoltre, risulta interessante notare come la declinazione del principio di imparzialità nel sistema *EPPO* si discosti da quella propria del sistema

In secondo luogo, la camera è chiamata ad una valutazione sull'equità della scelta del rito alternativo proposto dal PED, dovendo comprendere se essa si profili come la più adeguata al caso, ponderando tutti gli obbiettivi che stanno alla base dell'esercizio dell'azione penale euro-unitaria: la tutela efficace degli interessi finanziari sovranazionali, il soddisfacimento dell'interesse pubblico a livello nazionale ed europeo con la chiusura del caso e/o la riparazione del danno prodotto dal reato, nonché la conformità della forma di promovimento dell'azione penale con la politica generale adottata in merito dall'*EPPO*.

7. Conclusioni.

La disciplina dell'azione penale sovranazionale risulta particolarmente complessa in quanto basata su fonti europee di rango differente (alcune norme dei Trattati, il regolamento 2017/1939 e gli atti interni dell'*EPPO*) e sulla legislazione processuale domestica per quanto riguarda le sue modalità del suo esercizio. Eppure, l'analisi condotta ha dimostrato che tale intricato *corpus* normativo si basa su precise linee di fondo che, per quanto difficili da cogliere, consentono di individuare il sistema razionale e coerente che sta alla base del regime della potestà punitiva della Procura europea.

Innanzitutto, l'art. 86 TFUE e le norme del regolamento istitutivo relative alla decisione di rinviare il caso a giudizio e di procedere mediante un rito alternativo previsto a livello domestico rendono chiara la nozione di azione penale sposata a livello euro-unitario: essa rappresenta la prerogativa dell'organo d'accusa sovranazionale di richiedere l'intervento giurisdizionale nazionale al fine di vagliare la fondatezza dell'accusa cristallizzata a seguito delle proprie attività investigative (indicando altresì il foro in cui si intende incardinare il giudizio).

In secondo luogo, l'analisi sistematica della base giuridica per l'istituzione del p.m. europeo, unitamente alle altre disposizioni contenute nei Trattati, ha consentito di partire dagli ultimi approdi dottrinali in merito all'iniziativa penale della Procura europea per giungere a dimostrare la sua natura sovranazionale, che non viene posta in discussione

processuale e costituzionale spagnolo, in cui tale canone si combina con il principio di legalità nell'art. 124.4 della Carta costituzionale così da potersene derivare il principio di obbligatorietà e il «divieto di interpretare e applicare la legge penale secondo criteri di convenienza politica» (L. M. DíEZ-PICAZO, *op. cit.*, p. 922).

per il solo fatto che sia la legislazione nazionale a regolare le sue forme di esercizio e a prevedere le norme incriminatrici a cui l'*EPPO* deve necessariamente fare riferimento. Infine, l'esame si è esteso fino a considerare una delle questioni più dibattute in merito all'azione penale sovranazionale, ossia quella relativa al suo principio ispiratore. Si è così cercato di rintracciare una soluzione alterativa a quelle circolate in dottrina sul punto, per conferire un senso al silenzio serbato dal legislatore sovranazionale in merito alla regola di promovimento della potestà punitiva dell'*EPPO*. Inoltre, e cosa più importante, si è tentato di individuare tale canone mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme del regolamento 2017/1939/UE. Per questa via, si è potuto concludere che, anche se non vi sono norme che lo enunciano espressamente, il criterio che deve guidare l'azione penale sovranazionale è una declinazione peculiare del principio di obbligatorietà. Si è così notato che la sua identità è il portato di una complessa e delicata opera di bilanciamento tra i caratteri che contraddistinguono il sistema giuridico euro-unitario e quelli tradizionalmente attribuiti all'azione penale obbligatoria.¹¹⁵ Dunque, esso non replica precisamente alcun modello accolto a livello statale. Inoltre, esso assume la fisionomia di un «coefficiente di “obbligatorietà temperata”»¹¹⁶, in quanto non si impone un dovere di promuovere l'azione penale tanto rigido da non riconoscere un margine di discrezionalità tecnica nel disporre di non intervenire in un caso, lasciandolo alla competenza sussidiaria delle autorità requirenti nazionali. Infine, si è notato che il legislatore sovranazionale ha accostato all'obbligo di agire anche altri principi propri dell'ordinamento giuridico euro-unitario, che parrebbero poter guidare l'*EPPO* nella scelta sul modo di esercitare l'iniziativa penale.

¹¹⁵ Coerentemente, G. BARROCU, *op. cit.*, p. 131. Al contrario, proprio in base a quanto illustrato sino ad ora, non può accogliersi l'idea espressa in M. CAIANIELLO, *The decision to drop the case in the new EPPO's regulation: Res Iudicata or transfer of competence?*, cit., p. 189, secondo cui il principio che ispira l'iniziativa penale sovranazionale sarebbe un “elegante compromesso” tra tradizioni giuridiche differenti. In realtà, il compromesso che pare essersi seguito è quello tra principio di doverosità dell'azione penale e caratteri fondamentali del sistema giuridico euro-unitario.

¹¹⁶ B. PIATTOLI, *op. cit.*, p. 215.

CAPITOLO IV

I MECCANISMI DI CONTROLLO A TUTELA DELL'OBBLIGATORIETA' DELL'AZIONE PENALE SOVRANAZIONALE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Principio di obbligatorietà e necessità di strumenti di controllo sulla decisione di inazione. – 3. Il sistema dei controlli sull'archiviazione dell'*EPPO*. – 4. Il controllo gerarchico preventivo: le origini della disciplina. – 4.1. Un “doppio binario archiviativo”. – 4.2. (Segue) il provvedimento di archiviazione della Procura europea. – 5. La procedura di controllo e codecisione per l'archiviazione del caso. La fase di avvio. – 5.1. La fase di valutazione intermedia – 5.2. La fase decisoria – 6. Il controllo gerarchico preventivo al cospetto del principio di obbligatorietà. – 7. Lo scrutinio giurisdizionale sulla decisione di archiviazione dell'*EPPO*. La competenza esclusiva della Corte di giustizia. – 7.1. I caratteri del ricorso di cui all'art. 42, § 3, reg. *EPPO*. – 8. Un controllo giurisdizionale adeguato ed effettivo? – 9. Conclusioni.

1. Introduzione.

Nel capitolo precedente si ha avuto modo di indagare l'identità dell'azione penale dell'*European Public Prosecutor's Office (EPPO)*.

Interpretando il regolamento 2017/1939 alla luce dei Trattati, è stato possibile proporre una prima definizione generale del potere d'iniziativa penale della Procura europea e se ne è predicata la natura sovranazionale.

Inoltre, l'interpretazione sistematica e "costituzionalmente" orientata del regolamento istitutivo ha consentito di accertare che l'esercizio dell'azione penale euro-unitaria è ispirato al principio di obbligatorietà, sebbene quest'ultimo non sia espressamente enunciato nelle norme del regolamento medesimo. Si è così delineata la fisionomia che tale canone orientativo assume a livello sovranazionale, sottolineando come quest'ultimo sia stato plasmato in linea con i caratteri propri dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea e con le finalità sottese all'istituzione dell'*EPPO*.

Resta ora da esaminare un ultimo aspetto relativo all'azione penale UE e, soprattutto, al principio generale che ne dovrebbe ispirare l'esercizio: il sistema dei controlli sulla decisione di archiviazione dell'*EPPO*.¹

A questo fine, nel presente capitolo – poste le dovute premesse generali – si analizzerà il regime normativo che il regolamento 1939/2017 dedica ai meccanismi di controllo sulla decisione di inazione della Procura europea. Ciò consentirà di chiarire tutti i caratteri fondamentali e le specificità di tali congegni di verifica. In tal modo, si avrà la possibilità di valutare se questi ultimi consentono di assicurare l'effettivo rispetto dell'obbligo di agire e dei diritti fondamentali dei soggetti interessati dal provvedimento di inazione dell'*EPPO* (*in primis*, le vittime).

2. Principio di obbligatorietà e necessità di strumenti di controllo sulla decisione di inazione.

Mutuando quanto affermato in riferimento al nostro ordinamento (in quanto valido anche per il sistema *EPPO*), «con il concetto di archiviazione [...] si indica (e si regola) l'operazione con la quale l'organo dell'accusa si astiene dal promuovere la domanda penale in relazione ad una notizia di reato: ne consegue la destinazione degli atti sino a quel momento compiuti all'archivio»².

¹ Come chiarito in C. VALENTINI REUTER, *Le forme di controllo sull'esercizio dell'azione penale*, Padova, 1994, p. 63, «proprio in quanto testimonianza dell'inutilità di agire, l'archiviazione diventa momento cardine per chi si accinga a rintracciare le "fattezze" normative dell'azione penale».

² M. CAIANIELLO, voce *Archiviazione*, in *Enc. dir.*, II, 2008, p. 59. Come sottolineato in C. SCACCIANOCE, *L'inazione del pubblico ministero*, Milano, 2009, p. 108, l'archiviazione ha funzione precipua di «evitare che il pubblico ministero, sulla base di una semplice *notitia criminis*, sia tenuto comunque ad attivarsi nei casi in cui si rilevi l'inutilità del processo». Vale la pena riprendere qui l'insegnamento espresso in F. CORDERO, voce *Archiviazione*, in *Enc. dir.*, II, 1958, p. 1025; «l'imporre all'organo dell'accusa un indiscriminato dovere di procedere in presenza di ogni *notitia criminis* condurrebbe ad un uso antieconomico di quel costoso strumento che è il processo: nella necessità di un

L'accoglimento del canone dell'obbligatorietà dell'azione penale in un dato sistema processuale richiede una specifica disciplina di tale potere del pubblico ministero, in quanto la sua realizzazione rappresenta un esito che l'obbligo di promuovere l'azione penale dovrebbe, in linea di principio, scongiurare.

In primo luogo, l'archiviazione deve essere oggetto di una regolamentazione che ne fissi tutti i presupposti positivi, ossia le sole ipotesi tassative in cui è ammesso astenersi dall'esercizio dell'iniziativa penale.³ In tal modo, si riduce al minimo il margine di valutazione dell'organo d'accusa nello scegliere se promuovere o meno l'azione penale, potendo decidere di non agire solo ove sia stata accertata la sussistenza delle condizioni perché non operi l'obbligo di esercitare la potestà punitiva.⁴

Oltre alla fissazione delle ipotesi in cui l'organo d'accusa può evitare di promuovere l'iniziativa penale, la compatibilità di un sistema processuale con il principio di obbligatorietà implica anche la necessità di predisporre appositi meccanismi di controllo sulla decisione di inazione del pubblico ministero. In tal modo, sarà possibile accertare se quest'ultimo ha aggirato l'obbligo di promuovere la potestà punitiva, disponendo l'archiviazione del caso fuori dalle ipotesi in cui ciò è ammesso *ex lege*.⁵

vaglio preliminare, inteso a scervere i casi nei quali l'accertamento giurisdizionale si palesa superfluo, trova appunto la sua giustificazione tecnica» l'istituto dell'archiviazione. Sulla «diagnosi di inutilità» del processo e la sua conformità con il principio di obbligatorietà accolto nella nostra Carta costituzionale, si veda R. E. KOSTORIS, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, Cass. pen., 2020, 6, p. 2180

³ Tali presupposti costituiranno, quindi, le «condizioni negative dell'azione penale» (cfr. L. PADULA, *L'archiviazione. Modelli, questioni e scelte operative*, Milano, 2005, p. 2).

⁴ Come autorevolmente affermato in ZAGREBELSKY, *Indipendenza del pubblico ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, in G. CONSO (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Bologna, 1984, p. 3, «dire che l'azione penale è obbligatoria significa escludere che il pubblico ministero possa discrezionalmente decidere se o non investire il giudice della questione relativa ad una notizia di reato».

⁵ Nell'insegnamento di V. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 3, «dire che l'azione penale è obbligatoria [...] significa anche e necessariamente prevedere qualche strumento di controllo che non consenta al pubblico ministero di sottrarsi all'obbligo impostogli». Come asserito in M. CAIANIELLO, voce *Archiviazione*, cit., 2008, p. 60, il controllo sull'inazione costituisce una garanzia per il principio di obbligatorietà, in quanto «esso risulterebbe in concreto svuotato di significato (e di effettività) ove si consentisse al titolare del potere di agire di scegliere, al di fuori di qualsivoglia verifica esterna, se promuovere o meno la domanda penale». Concordemente, F. CORDERO, *op. cit.*, p. 1025; G. GREVI, *Archiviazione per "inidoneità probatoria" ed obbligatorietà dell'azione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 1990, pp. 1298 ss; S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, in M. G. COPPETTA (a cura di), *Profili del processo penale nella costituzione europea*, Torino, 2005, p. 248; F. ALONZI, *Contenuti e limiti del controllo giurisdizionale sull'inazione del Pubblico ministero*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 3, 2006, pp. 959 – 960; C. SCACCIANOCE, *op. cit.*, pp. 92 – 93; L. GIULIANI, *La regola di giudizio in materia di archiviazione (art. 125 disp.att. c.p.p.) all'esame della Corte costituzionale*, in Cass. pen., 2, 1992, p. 251; G. ANGIOLINI, *I limiti del controllo sull'adempimento dell'obbligo costituzionale di esercizio dell'azione penale*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, p. 6.

Qualora tali meccanismi non fossero previsti, la scelta di “non agire” resterebbe una prerogativa insindacabile dell’organismo requirente, con la conseguenza che il principio di obbligatorietà perderebbe la sua forza impositiva. Invero, l’assenza di un controllo da parte di soggetti diversi dal procuratore procedente creerebbe il rischio concreto di un’elusione dell’obbligo di esercitare l’azione penale, senza alcuna possibilità di prevenire o risolvere tale circostanza patologica.⁶

In dottrina non manca chi, muovendo dall’esperienza giuridica nazionale, ha tentato di delineare una generale classificazione generale dei tipi di congegno di verifica della decisione di inazione del pubblico ministero. Ne sono stati individuati tre: un «controllo gerarchico di tipo amministrativo» e due di natura «giurisdizionale»⁷.

Il primo consiste nel meccanismo di verifica della decisione di inazione che compete all’autorità che, all’interno dell’ufficio in cui opera il p.m. incaricato del caso, è posta in posizione sovraordinata rispetto a quest’ultimo. Tale controllo può essere attivato *ex officio* o su impulso delle parti interessate dal provvedimento di archiviazione.⁸

Le altre due tipologie di controllo, invece, richiedono l’intervento dell’autorità giurisdizionale. Tuttavia, in un caso, lo scrutinio viene realizzato solo su istanza della persona offesa; nell’altro, invece, il giudice interviene *ex officio* e ogni volta che l’organo d’accusa sceglie di non promuovere l’azione penale.⁹

3. Il sistema dei controlli sull’archiviazione dell’EPPO.

Guardando alla disciplina dell’archiviazione contenuta nel regolamento istitutivo della Procura europea, si nota che, in linea con il principio di obbligatorietà, il legislatore sovranazionale non si è limitato a stabilire le ipotesi in cui l’EPPO è autorizzato ad

⁶ Con riferimento al sistema italiano, in C. SCARPELLO, *L’archiviazione*, Padova, 2002, p. 11, si sottolinea che «il provvedimento di archiviazione non può in nessun modo essere un’insindacabile prerogativa del pubblico ministero: ci si troverebbe, altrimenti, di fronte al rischio di un evidente ed incostituzionale elusione del dovere di agire».

⁷ Si fa riferimento a C. VALENTINI REUTER, *op. cit.*, pp. 142 – 143, che ha potuto derivare la suddetta classificazione a partire dalla disciplina dell’archiviazione contenuta nei nostri codici di procedura penale previgente e attuale, facendo riferimento anche a quanto previsto dall’art. 2, punto n. 50, della Legge-delega 16 febbraio 1987 n. 81, Delega legislativa al Governo della Repubblica per l’emanazione del nuovo codice di procedura penale, in GU n. 61, 16.03.1987.

⁸ C. VALENTINI REUTER, *op. cit.*, p. 142.

⁹ C. VALENTINI REUTER, *op. cit.*, p. 143.

astenersi dall'esercizio della potestà punitiva. In aggiunta, è stato apprestato un sofisticato sistema di controllo sull'inazione del p.m. europeo.

Innanzitutto, la disciplina che delimita il potere di astensione dall'obbligo di agire dell'*EPPO* è delineata dall'art. 39, § 1, reg. *EPPO*.¹⁰

La disposizione indica le ipotesi tassative in cui è possibile disporre l'archiviazione del caso,¹¹ senza però disciplinarle nel dettaglio. Dunque, come si è già avuto modo di osservare,¹² considerato che nell'*incipit* della disposizione si fa riferimento all'impossibilità di esercitare l'azione penale «a norma del diritto dello Stato membro» in cui si procede, tale regime specifico dovrebbe essere rintracciato nell'ambito delle legislazioni nazionali.

Per quanto attiene agli strumenti di controllo¹³ sulla scelta di non agire dell'*EPPO*, il regolamento 1939/2017 ne contempla uno di tipo gerarchico e uno di natura giurisdizionale.

Pur riflettendo alcuni dei caratteri essenziali dei modelli teorici analizzati pocanzi, tali congegni di verifica sono oggetto di una disciplina tanto peculiare da non poter essere accostati facilmente a quelli previsti nel nostro ordinamento interno.¹⁴

Per quanto riguarda il controllo gerarchico, esso viene regolato dagli artt. 39 e 35 reg. *EPPO*.

Nello specifico, l'art. 39, § 1, reg. *EPPO* dispone espressamente che, sussistendo una delle ipotesi tassative in cui è consentito astenersi dall'esercizio dell'azione penale, «la camera permanente decide» di archiviare il caso «sulla base di una relazione fornita dal procuratore europeo delegato incaricato del caso conformemente all'art. 35, paragrafo 1» reg. *EPPO*.

¹⁰ Come correttamente rimarcato in A. NOVOKMET, *The EPPO and Judicial Review of a Decision not to Prosecute: a Slippery Area or a Final arrangement?*, in *Hrvatski ljetopis z a k aznene z nanosti i p raksu*, 2020, p. 142, «preconditions for the withdrawal of prosecution are still prescribed in the Regulation following the typical characteristics of the principle of the legality of criminal prosecution».

¹¹ Sul punto, M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2022, p. 199, afferma che «la scelta di non agire è regolata [...] con previsioni il cui tenore, in qualche maniera richiama, pur con le dovute differenze, le prescrizioni dettate dal nostro ordinamento interno».

¹² V. *supra*, capitolo II, § 4.

¹³ Ai fini della nostra analisi, si sposa un concetto ampio di “controllo” sull'inazione, volto a ricomprende tutti i meccanismi che consentono di vagliare la fondatezza e la legittimità dell'archiviazione, siano essi attivati in via preventiva o successiva rispetto a quest'ultima.

¹⁴ Come pure non è sfuggito a L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale (e dell'inazione) nel sistema della Procura europea*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2023, p. 372.

Con quest'ultimo inciso, la disposizione non fa altro che rimandare alla disciplina che, come abbiamo visto¹⁵, regola la procedura di controllo e codecisione attraverso la quale la Procura europea deve adottare le determinazioni sull'esercizio dell'azione penale una volta concluse le indagini.

A norma dell'art. 39, § 1, reg. *EPPO*, dunque, la decisione di non agire del p.m. europeo presupponga la presentazione di una relazione con cui il PED propone di archiviare il caso, un «primo vaglio»¹⁶ del procuratore europeo supervisore su tale proposta e, infine, lo scrutinio della camera permanente volto ad adottare la propria decisione, che avalla o respinge il parere del PED incaricato del caso (art. 35 reg. *EPPO*).¹⁷

Quanto illustrato rende chiaro che il legislatore sovranazionale ha imposto che l'emissione del provvedimento di archiviazione del caso sia sempre preceduta da un controllo di tipo gerarchico.¹⁸

¹⁵V. *supra*, capitolo II, § 1 e 2.

¹⁶ Si riprendono le parole di G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Milano, 2021, p. 127.

¹⁷ Ben diversa la disciplina del controllo gerarchico sull'archiviazione disciplinata nel nostro codice di rito. In particolare, a differenza del controllo del procuratore europeo supervisore e della camera permanente, esso si esplica nel potere di avocazione delle indagini del procuratore generale presso la Corte d'appello territorialmente competente ed opererà in via eventuale e discrezionale. In primo luogo, stando agli artt. 409, co. 3, e 412, co. 2, c.p.p., ove il p.m. procedente abbia presentato la richiesta di archiviazione, il procuratore generale potrà avocare a sé le indagini solo se il provvedimento di archiviazione non debba essere adottato *de plano* dal g.i.p.. Secondariamente, in tale circostanza, l'avocazione non verrà disposta in ogni caso, bensì solo qualora il procuratore generale «lo ritenga opportuno» (C. SCARPELLO, *op. cit.*, p. 49). In particolare, come sottolineato in M. CAIANIELLO, voce *Archiviazione*, *op. cit.*, p. 74, «si tratta di una scelta discrezionale devoluta al superiore gerarchico», capace di assicurare il rispetto del principio di obbligatorietà: «un obbligo generale e indiscriminato non otterrebbe quell'efficacia dissuasiva che ci si può aspettare da un intervento rimesso alla libera ponderazione del magistrato d'appello, chiamato ad intervenire quando ravvisi una negligenza o un'inerzia meritevole di censura ad opera del subordinato». Un'ulteriore distinzione rispetto al controllo gerarchico sull'archiviazione dell'*EPPO* si rinviene nella finalità dell'istituto dell'avocazione. Come illustrato in G. GREVI, *op. cit.*, pp. 1034 – 1305, questo strumento ha lo scopo di intervenire «di fronte al pericolo di un “braccio di ferro” tra pubblico ministero e giudice – in rapporto alla richiesta di archiviazione presentata dal primo, e non condivisa dal secondo» – prevenendo, in caso, l'utilizzo dei meccanismi delle indagini *iussu iudicis* o della formulazione coatta dell'imputazione (art. 409, co. 4 e 5, c.p.p.). In ogni caso, l'attivazione dello strumento dell'avocazione, pur non risolvendo il contrasto tra organo giurisdizionale e accusa pubblica (in quanto il procuratore generale potrebbe anche condividere la scelta di archiviazione a suo tempo avanzata dal p.m. procedente), potrà comunque garantire un maggiore controllo sulle indagini e sui loro esiti, con la conseguente, verosimile «riduzione delle ipotesi in cui il giudice non ritenesse di poter accogliere» la richiesta di archiviazione (coerentemente sul punto, v. L. GIULIANI, *op. cit.*, p. 252). Per un raffronto tra la disciplina del controllo gerarchico prevista agli artt. 412 e 413 c.p.p. e quella contenuta nel codice previgente, v. F. CORDERO, *op. cit.*, p. 1026.

¹⁸ In M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit. p. 207, al controllo operato con la procedura di cui all'art. 35 reg. *EPPO* viene espressamente riconosciuto «carattere gerarchico interno». Coerentemente, A. NOVOKMET, *op. cit.*, p. 147, che parla di «*a strict hierarchical control*».

Ciò emerge dal fatto che, a norma degli artt. 39 e 35 reg. *EPPO*, tale vaglio preventivo deve essere realizzato dal procuratore europeo supervisore e dalla camera permanente, ossia quegli organi ai quali spetta la funzione di controllare le attività svolte dai PED a livello decentrato.

In particolare, al procuratore europeo spetta di supervisionare i delegati nell'assolvimento delle prerogative assegnate loro dal regolamento istitutivo, con la possibilità di impartirgli apposite istruzioni (art. 12 reg. *EPPO*). La camera permanente, invece, monitora ed indirizza le indagini e l'esercizio dell'azione penale, fornendo direttive ai PED per il tramite del procuratore europeo supervisore (premessa n. 23 e art. 10, § 5, reg. *EPPO*). Inoltre, solo ad essa compete decidere sulle proposte dei PED in merito al promuovimento dell'iniziativa penale, «alle condizioni e secondo le procedura previste» dal regolamento istitutivo (art. 10, § 3, lett. a – c, reg. *EPPO*)¹⁹.

Quest'ultima annotazione spiega come mai l'art. 39, § 1, reg. *EPPO* assegni alle sole camere permanenti il potere di decidere di non agire a seguito della procedura di cui all'art. 35 reg. *EPPO*.²⁰

Oltre al controllo gerarchico preventivo sulla decisione di inazione, il regolamento 1939/2017 prevede uno specifico meccanismo di *judicial review*.

Esso viene disciplinato dall'art. 42, § 3, reg. *EPPO*, che stabilisce che i provvedimenti di archiviazione emessi dalla Procura europea possono essere sottoposti allo scrutinio della Corte di giustizia, solo ove contestati «sulla base del diritto dell'Unione», attraverso il ricorso di cui all'art. 263, § 4, TFUE.

¹⁹ L'art. 10, § 3, reg. *EPPO* stabilisce che le camere permanenti decidono in merito all'esercizio dell'azione penale e, in particolare, in merito al rinvio a giudizio (lett. a), all'archiviazione del caso (lett. b) e all'attivazione di una procedura semplificata di azione penale (lett. c) (ossia le determinazioni disciplinate dagli artt. 36, 39 e 40 reg. *EPPO*). Inoltre, spetta sempre alle camere permanenti la decisione in merito al *referral* (lett. d) e alla riapertura del caso a seguito di inazione (lett. e). La norma chiarisce che tali decisioni dovranno essere adottate «secondo le procedure previste dal presente regolamento». In quest'ultimo caso, non può che farsi riferimento alla procedura di controllo e codecisione di cui all'art. 35 reg. *EPPO* e alle diverse modalità con cui quest'ultima si realizza in applicazione delle norme sull'esercizio dell'azione penale (artt. 36, 39 e 40 reg. *EPPO*), sul *referral* (art. 34 reg. *EPPO*) e sulla riapertura del caso a seguito di archiviazione (art. 39, § 2, reg. *EPPO*). Più ampiamente, sulla struttura della Procura europea, si rinvia *supra*, capitolo I, § 6, reg. *EPPO*.

²⁰ Ciò mette in luce il fatto che il controllo gerarchico sull'archiviazione dell'*EPPO* replica due dei caratteri tipici del controllo operato dal giudice per le indagini preliminari (g.i.p.). Infatti, come quest'ultimo, esso è operato prima e ai fini dell'emissione del provvedimento di archiviazione e solo “su istanza” del procuratore procedente (su quest'ultimo punto, v. *infra*, nota n. 22).

Tale meccanismo risponde ai requisiti tipici del secondo dei modelli generali di controllo descritti in precedenza.²¹ Infatti, da una parte, esso implica che la decisione di inazione sia sottoposta, a seguito della sua adozione, allo scrutinio di un'autorità giurisdizionale (in questo caso, sovranazionale); dall'altra, come si avrà modo di osservare, rinviando all'art. 263, § 4, TFUE, tale strumento di controllo successivo sarà attivabile solo su istanza di parte.²²

Tracciate le linee generali del sistema di controllo sull'archiviazione del caso disciplinato nel regolamento 1939/2017, non resta che esaminare i singoli congegni di verifica che lo compongono per evidenziarne i lineamenti evolutivi e i tratti fondamentali, in modo da avere tutti gli strumenti per valutare se essi risultano idonei ad assicurare il rispetto dell'obbligatorietà dell'azione penale.

4. Il controllo gerarchico preventivo: le origini della disciplina.

Come si è avuto modo di osservare, a norma degli artt. 39 e 35 reg. *EPPO*, il legislatore sovranazionale ha imposto che l'emissione del provvedimento di archiviazione del caso sia sempre preceduta dal controllo gerarchico del procuratore europeo supervisore e della camera permanente.

La scelta di sottoporre la decisione di inazione, così come tutte le determinazioni finali dell'*EPPO*, al vaglio preventivo degli organismi di vertice dell'ufficio requirente europeo appare come il risultato della rielaborazione del meccanismo di controllo

²¹ Concordemente M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 207, ove si afferma che quello disciplinato dall'art. 42, § 3, reg. *EPPO* apre effettivamente «la strada a una verifica giurisdizionale in senso stretto.»

²² È evidente la differenza con il controllo realizzato dal nostro Giudice per le indagini preliminari (g.i.p.) ai sensi degli artt. 408 – 410 c.p.p. Quest'ultimo, infatti, non ha carattere facoltativo ed eventuale, realizzandosi regolarmente ogni volta che il pubblico ministero ritiene sussistente una delle ipotesi di inazione previste *ex lege*. Tuttavia, l'intervento del g.i.p. non si verifica automaticamente, bensì solo “su istanza” del p.m. precedente. Infatti, a norma degli artt. 408 e 409 c.p.p., il procedimento di archiviazione «si apre con la relativa richiesta del p.m.» di non promuovere l'iniziativa penale, per poi chiudersi «con la decisione del medesimo giudice» su tale istanza della parte pubblica (L. PADULA, *op. cit.*, p. 5). In buona sostanza, come rimarcato in C. SCARPELLO, *op. cit.*, p. 49, nell'attuale sistema processuale penale italiano, «l'apertura del procedimento di archiviazione è segnata dall'iniziativa del pubblico ministero», che così definisce la base della cognizione del g.i.p.: «egli può conoscere dei fatti penali unicamente nei limiti dell'investitura ricevuta dal pubblico ministero». Dunque, più in generale, il meccanismo dell'archiviazione viene «subordinato alla domanda di un soggetto diverso dall'organo giurisdicente, principio sintetizzato nel noto canone “*ne procedat iudex ex officio*”» (C. VALENTINI REUTER, *op. cit.*, p. 144). Si apre così quel «tronco di un processo» in cui «si innesta il principio di legalità o, se si vuole, di obbligatorietà dell'azione penale», ove «l'iniziativa del pubblico ministero, spogliata di ogni traccia di discrezionalità, assurge ad oggetto di una rigorosa valutazione normativa» (F. CORDERO, *op. cit.*, p. 1025).

gerarchico contenuto nella proposta di regolamento avanzata dalla Commissione europea nel 2013.

Infatti, al contrario di quanto previsto nel *Corpus Juris* e nel Libro verde,²³ tale iniziativa legislativa stabiliva che le decisioni in merito all'esercizio dell'azione penale della Procura europea venissero assunte a seguito di un apposito vaglio gerarchico operato dal vertice monocratico dell'ufficio (il procuratore europeo).²⁴ In particolare, l'art. 27 prevedeva che, ritenute concluse le indagini, i procuratori europei delegati presentassero a quest'ultimo una sintesi del caso e una bozza di imputazione, unitamente alle prove raccolte. In tal modo, il procuratore europeo poteva controllare il fascicolo e decidere se ordinare ai delegati di proseguire le indagini, promuovere l'azione penale ovvero disporre l'archiviazione.

Il regolamento istitutivo ha ripreso lo schema «gerarchico-piramidale»²⁵ seguito dalla proposta del 2013 nel delineare l'organizzazione interna della Procura europea. Allo stesso tempo, però, esso è stato riadattato alla nuova fisionomia «collegiale, articolata e multilivello»²⁶ attribuita all'organismo a seguito dei negoziati. Per tale motivo, come

²³ In tali progetti si prevedeva che il capo dell'ufficio avesse un ruolo di controllo e direzione generale rispetto al complesso delle attività svolte dai procuratori europei delegati, ma non gli veniva affidata la prerogativa di decidere se esercitare o meno l'azione penale. Infatti, in base all'art. 21 del *Corpus Juris*, concluse le indagini, avrebbe dovuto essere il pubblico ministero delegato ad operare una valutazione in merito all'esercizio dell'iniziativa penale, seppur «sotto il controllo del procuratore generale europeo» (sul punto, v. P. TONINI, *Il pubblico ministero europeo nel Corpus Iuris sulla repressione delle frodi comunitarie*, in *Riv. ital. dir. pubbl. Comunitario*, 1, 1999, p. 15). Similmente, il Libro verde assegnava al procuratore europeo (ossia al capo dell'ufficio) il potere di «dirigere e coordinare l'azione dei procuratori delegati, in funzione delle esigenze dell'istruttoria e dell'esercizio dell'azione penale», con conseguente obbligo dei delegati di «obbedire alle sue istruzioni, generali non meno che particolari» (§ 4.2.2). Tuttavia, la decisione in merito al promuovimento dell'iniziativa penale rimaneva nelle mani dei delegati. Sul punto, si veda anche *supra*, capitolo II, § 1.

²⁴ Vale la pena ricordare che nella proposta del 2013, l'ufficio requirente europeo presentava una «struttura a “cascata”, fatta di un organo europeo centrale e di tanti rappresentanti con sede nei Paesi membri (che aderiscono al regolamento)» (cfr. A. CANDI, *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del pubblico ministero europeo nella Proposta della Commissione europea del 17 luglio 2013*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, p. 3).

²⁵ L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Arch. pen.*, 3, 2017, p. 10. Come rimarcato in M. CAIANIELLO, *The decision to drop the case in the new EPPO's regulation: Res Iudicata or transfer of competence?*, in *New Journal of European Criminal Law* (NJECL), 10 (2), 2019, p. 189, «the EPPO as envisaged in the proposal had a vertical, cost-efficient structure».

²⁶ Come rileva B. PIATTOLI, *Procura europea e criminalità finanziaria nella UE*, Pisa, 2022, p. 35, nel definire l'organigramma della Procura europea, si è seguita la strada della «centralizzazione leggera», in quanto si è passati da «un disegno iniziale di una procura estremamente snella e verticistica, composta da un procuratore capo europeo e da quattro procuratori aggiunti, ad una struttura collegiale, articolata e multilivello, che opera come ufficio unico con apparato decentrato». Coerentemente, A. MARLETTA, *It takes two to tango. The relationship between the European Public Prosecutor' and the Judge d'Instruction from the Luxembourg perspective*, in K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office at launch., Adapting National Systems, Transforming EU criminal Law*, Milano, 2020, p. 188, ove si rimarca il carattere collegiale della struttura e delle modalità di assunzione delle

notato nel capitolo II²⁷, il regolamento 2017/1939 ha ripreso la disciplina contenuta nel citato art. 27 della proposta, rielaborandola in coerenza con il nuovo assetto strutturale dell'*EPPO*.

Ciò ha condotto il legislatore sovranazionale a prevedere un controllo gerarchico preventivo sulla decisione di inazione dell'*EPPO*, nonché su tutte le sue determinazioni finali, e che esso si espliciti attraverso una complessa procedura interna volta a concludersi con una decisione definitiva adottata dalle camere permanenti competenti (art. 35 reg. *EPPO*).²⁸

4.1. Un “doppio binario archiviativo”.

Come rimarcato più volte, la disciplina del controllo gerarchico *ex ante* sull'archiviazione del p.m. europeo si rintraccia nell'art. 39 reg. *EPPO*.

Tale disposizione non regola in modo esaustivo soltanto i motivi per cui l'*EPPO* può decidere di non agire, ma anche la procedura attraverso la quale è possibile adottare tale determinazione.²⁹

Invero l'art. 39, § 1, fa esclusivamente riferimento all'art. 35 reg. *EPPO*, relativo alla procedura di controllo e codecisione interna alla Procura europea, evitando qualsiasi rinvio al diritto nazionale.

decisioni all'interno dell'*EPPO*, dovuto alla presenza del collegio dei procuratori europei (competente a decidere su questioni strategiche e generali) e delle camere permanenti (organi decisori per tutti gli aspetti operativi).

²⁷ V. § 2.

²⁸ Come rimarcato in H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 35*, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO"). Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden, 2021, pp. 322 – 323, rispetto alla proposta della Commissione europea, il regolamento istitutivo ha aggiunto un livello gerarchico («*additional hierarchical level*») nella struttura del controllo preventivo sulle determinazioni finali dell'*EPPO*, non essendo più svolto da un unico organo di vertice, bensì da due (procuratore europeo e camera permanente). Ciò ha portato ad una disciplina del procedimento di assunzione delle decisioni sull'azione penale che si profila molto più complessa di quelle presenti nei precedenti progetti di p.m. europeo.

²⁹ Come rimarcato in H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 42*, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO"). Article-by-Article Commentary*, cit., p. 433, «*the possible grounds for dismissal as well as the applicable procedures are set out in the Regulation*». Coerentemente, M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 205, ove si chiarisce che la disciplina dettata in tema di archiviazione dal regolamento istitutivo «appare quasi esaustiva (e comunque inclusiva dei passaggi più importanti della materia)».

In particolare, la disposizione non rimanda mai alle norme interne che eventualmente disciplinino i controlli giurisdizionali preventivi sulla scelta di non agire del pubblico ministero. Pertanto, nei casi per cui procede la Procura europea, l'archiviazione dovrà essere disposta solo a seguito del vaglio gerarchico operato *ex ante* dal procuratore europeo e dalla camera permanente, senza alcun coinvolgimento preventivo del giudice nazionale.³⁰

Le norme nazionali che stabiliscono la necessità di un controllo giurisdizionale preventivo sulla decisione di inazione saranno di conseguenza inapplicabili, poiché, in base all'art. 5, § 3, reg. *EPPO*, se una materia è disciplinata sia dalla *lex fori* sia dal regolamento istitutivo, «prevale quest'ultimo».³¹

In buona sostanza, quello creato dal legislatore sovranazionale è un «doppio binario archiviativo»³², in cui la scelta di non agire dell'*EPPO* può essere assunta solo attraverso il meccanismo di controllo gerarchico preventivo disciplinato dal regolamento istitutivo. Quest'ultimo si configura come autonomo e sostitutivo dei congegni di verifica *ex ante* previsti a livello statale. Da ciò consegue che, nei casi per cui procede la Procura europea, l'archiviazione del caso viene disposta direttamente con il provvedimento che la camera permanente emette a seguito della procedura di controllo e codecisione, non essendo necessario rivolgersi ad un organo giurisdizionale nazionale secondo le modalità previste dalla *lex fori* (nel nostro ordinamento, dagli artt. 409 – 410 c.p.p.).³³

³⁰ Per L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 372, «la scelta del legislatore UE» è stata quella «di attribuire, al contrario, direttamente alla Procura europea la titolarità della scelta di non agire». Parimenti, R. BELFIORE, *L'esercizio dell'azione penale da parte dell'EPPO tra legalità e margini di discrezionalità*, in *Cass. pen.*, 10, 2022, p. 3687, che afferma che «la Camera decide. Il caso è archiviato. Non vi è alcuna richiesta. Non vi è alcun vaglio preventivo da parte di un giudice».

³¹ E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Arch. pen.*, 3, 2019, p. 15, ove si afferma che «fra le attività più propriamente operative della Procura europea, esempi di una normativa “*self standing*” dell'Unione» si può rintracciare la disciplina dell'archiviazione di un procedimento penale contenuta all'art. 39. Dunque, in tale circostanza, i vari organi competenti della Procura europea applicheranno esclusivamente le norme del regolamento, che prevarranno su eventuali norme nazionali che per ipotesi regolassero la medesima materia o le medesime categorie di atti (art. 5, par 3, quarta frase, sopracitato).» Nel medesimo senso, A. NOVOKMET, *op. cit.*, p. 136 che spiega che «*the decision to dismiss a case has been fully transposed to the EU level so that national legal regulations on the review of withdrawal from prosecution are not applicable*».

³² F. FALATO, *L'azione penale verso le nuove misure d'indagine europee (Metodo e contenuti di una categoria dommatica rivista alla luce della entrata in funzionamento della Procura europea tra fisiologie regolamentari e difetti della legge delega)*, in *Arch. pen.*, 3, 2020, p. 85, che pure afferma che «il legislatore comunitario prevede una struttura autonoma, sostitutiva di quella che regola l'attività giudiziaria e giurisdizionale costruita intorno alla “inazione domestica”, alla quale bisogna accordare prevalenza per espresso indirizzo dell'art. 5, par. 3, ultima alinea, Reg.» (p. 80).

³³ Come sottolineato in S. RUGGERI, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea*, in *Proc. pen. e giust.*, 3, 2018, p. 614, il regolamento istitutivo delinea un

Tale conclusione trova una prima conferma nella disposizione che regola la riapertura delle indagini a seguito dell'archiviazione del caso.

In particolare, l'art. 39, § 2, reg. *EPPO* dispone che la decisione di non agire della camera permanente «non preclude ulteriori indagini» nell'eventualità in cui sopravvengano «nuovi fatti che non erano noti all'EPPO» al momento della decisione.³⁴ In altri termini, la norma sembrerebbe affermare che il provvedimento con cui la camera permanente decide di non agire avrebbe, di per sé, l'effetto di chiudere il caso, impedendo la prosecuzione delle indagini e l'esercizio dell'azione penale. Tuttavia, qualora sussistano le condizioni di cui all'art. 39, § 2, reg. *EPPO*, tale efficacia preclusiva viene meno e non osta alla ripresa delle attività investigative.³⁵

Appare evidente come, alla base di queste disposizioni, vi sia l'idea per cui non sia necessario un provvedimento giurisdizionale a livello nazionale per chiudere il caso con l'archiviazione. Infatti, l'effetto preclusivo scaturente da quest'ultima (sebbene «limitato e superabile»³⁶ alle condizioni di cui all'art. 39, § 2, reg. *EPPO*) si produce direttamente

meccanismo volto all'assunzione della decisione archiviazione senza il coinvolgimento di «un organo terzo e imparziale rispetto all'EPPO stesso», in quanto tale prerogativa è assegnata «a un organo che, pur diverso dal titolare delle indagini, è interno alla Procura europea.»

³⁴ Sussistendo le condizioni appena indicate, l'art. 59 reg. interno *EPPO* impone al procuratore europeo che supervisionava il caso di assegnare il compito di verificare le informazioni relative ai fatti nuovi al medesimo PED che aveva condotto le indagini prima dell'archiviazione oppure, ove ciò sia ritenuto opportuno, ad un altro PED in servizio nel medesimo Stato membro del primo. Successivamente, il PED incaricato riporterà le proprie conclusioni in un'apposita relazione, sottolineando l'influenza dei nuovi fatti sulla avvenuta archiviazione, specificando quali norme domestiche risultino applicabili ai fini della riapertura del caso e se siano necessarie ulteriori indagini. La relazione verrà registrata nel sistema automatico di gestione dei fascicoli che la inoltrerà alla camera permanente a suo tempo competente sul caso ovvero, se questa non è più operativa, ad un'altra camera individuata casualmente (art. 3, § 7, dec. camere permanenti). In tal modo, essa potrà discuterne e decidere se consentire al PED di riaprire il caso in base alla disciplina nazionale applicabile. Qualora ciò avvenga, il procuratore europeo competente dovrà assegnare il compito di riprendere le indagini ad uno dei PED dello Stato membro interessato, il quale successivamente potrà determinarsi in merito all'esercizio dell'azione penale e aprire il normale *iter* di codecisione di cui all'art. 35 reg. *EPPO*. Considerata la specifica regolazione dell'*iter* da seguire per riaprire le indagini, non si può condividere l'idea di una ripresa delle indagini meramente «esplorativa», espressa in G. BARROCU, *op. cit.*, cit., pp. 139 – 140. Al massimo, tale natura può avere la valutazione preventiva dei fatti nuovi da parte del PED. Inoltre, non si può condividere l'idea della fluidità del procedimento che permetterebbe tanto al PED, quanto al procuratore europeo supervisore e ai membri della camera permanente di richiedere l'apertura delle indagini, visto che l'art. 59 reg. interno *EPPO* attribuisce a tali organi ruoli precisi nella procedura di codecisione attivabile in questa eventualità. Tuttavia, l'autore coglie nel segno quando rimarca l'assenza, nell'art. 59 reg. interno *EPPO*, della distinzione tra riapertura delle indagini e revoca del provvedimento di archiviazione, visto che la norma sancisce che, disposta la riapertura del caso, si debbano sempre e solo riprendere le attività investigative.

³⁵ Come chiarito in C. RODRÍGUEZ-MEDEL NIETO, *Fiscalía Europea. Primero año de aplicación de Reglamento (UE) 2017/1939 y de la Ley Orgánica 9/2021 – LOFE*, Madrid, 2022, p. 410, «de conformidad con el Reglamento, el archivo es siempre provisional, en el sentido de que siempre es posible llevar a cabo nuevas investigaciones basadas en hechos nuevos».

³⁶ M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 203.

a partire dalla decisione con cui la camera permanente dispone che non venga esercitata l'iniziativa penale sovranazionale.

Tale carattere della decisione di inazione della camera permanente si può derivare anche dagli artt. 39, § 4, reg. *EPPO* e 56, § 7, reg. interno *EPPO*.

Queste ultime disposizioni impongono al PED di dare «comunicazione ufficiale» del provvedimento di archiviazione della camera permanente alle autorità statali competenti, alle istituzioni e organismi euro-unitari interessati e, se previsto dalla *lex fori*, all'accusato e alle vittime del reato.³⁷

Ciò si spiegherebbe con il fatto che la decisione di archiviazione della camera permanente è già produttiva di effetti nella sfera giuridica dei soggetti coinvolti nel procedimento, *in primis* indagato e vittima.³⁸ Dunque, questi ultimi devono essere posti nella condizione di conoscere tale provvedimento per poter scegliere se attivare gli strumenti con cui il regolamento istitutivo consente di sindacarne la legittimità.

In particolare, il detto obbligo comunicativo è propedeutico all'attivazione del meccanismo di *judicial review* disciplinato dall'art. 42, § 3, reg. *EPPO*.³⁹ Infatti, quest'ultima disposizione è chiara nello stabilire che si potrà adire la Corte di giustizia a norma dell'art. 263, § 4, TFUE, per contestare, sulla base del diritto dell'Unione, le «decisioni dell'EPPO di archiviare un caso».⁴⁰

4.2. (Segue) il provvedimento di archiviazione della Procura europea.

³⁷ Sul punto, in F. FALATO, *op. cit.*, p. 82, si sottolinea che «prescrivendo che «se il caso è archiviato, l'E.P.P.O. dà comunicazione ufficiale di tale archiviazione alle autorità nazionali competenti ed informa le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione interessati, nonché, ove opportuno ai sensi del diritto nazionale, gli indagati o gli imputati e le vittime di reato», immette la camera nella situazione di potestà e quindi di dispositività, di disponibilità dell'archiviazione, escludendo l'intervento garantista della giurisdizione».

³⁸ «A decision to dismiss taken by the Permanent Chamber or by the European Prosecutor handling the case has immediate legal effects vis-a-vis the suspect [...], but also vis-a-vis the victims of the alleged crime»: D. BRODOWSKI, *Sub. Article 39*, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO")*. *Article-by-Article Commentary*, cit., pp. 366 – 367. Si esprime coerentemente il PED di Torino, il dott. Castellani (cfr. *Intervista al Procuratore europeo delegato dott. Stefano Castellani*, in appendice, p. 211).

³⁹ Come sottolineato in L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 369.

⁴⁰ In M. CAIANIELLO, *The decision to drop the case in the new EPPO's regulation: Res Iudicata or transfer of competence?*, cit., p. 199 si rimarca che tale rimedio giurisdizionale sarà il solo percorribile in caso di archiviazione dell'EPPO, visto che l'art. 42, § 3, reg. *EPPO* prevede che lo scrutinio della Corte di giustizia sulle decisioni adottate in tal senso dalla Procura europea è previsto «in deroga» al paragrafo 1 della medesima disposizione (relativo al controllo giurisdizionale nazionale sugli atti procedurali dell'EPPO produttivi di effetti giuridici nei confronti di terzi). La questione verrà affrontata nel dettaglio *infra*, § 7.

Quanto appena illustrato induce a concludere che il legislatore sovranazionale abbia configurato in modo profondamente differente il provvedimento con cui il p.m. europeo sceglie di non avviare il processo e quello con cui decide di esercitare l'azione penale.⁴¹

Come già ampiamente osservato nei capitoli precedenti, l'art. 86, § 2, TFUE impone alla Procura europea di esercitare l'azione penale dinanzi alle autorità giurisdizionali statali. Pertanto, il legislatore sovranazionale ha evitato di disciplinare la fase processuale e, prima ancora, le modalità e le forme con cui vada promossa l'iniziativa penale sovranazionale dinanzi ai giudici interni. Queste ultime, infatti, rimangono appannaggio della sola legislazione nazionale, applicata in via sussidiaria a norma dell'art. 5, § 3, reg. *EPPO*.⁴²

Da ciò consegue che l'esercizio dell'iniziativa penale europea viene a configurare un «atto complesso»⁴³, formato dalla decisione della camera permanente che ordina al PED di esercitare l'azione penale e dall'atto con cui, ai sensi della normativa processuale nazionale, viene promossa l'iniziativa penale dinanzi alla giurisdizione domestica (nel nostro ordinamento, la richiesta di rinvio a giudizio).⁴⁴

⁴¹ Nonostante essi costituiscano l'esito di un *iter* di controllo e codecisione pressoché identico. Infatti, in entrambi i casi, il PED procedente, il procuratore europeo supervisore e la camera permanente competente seguono la procedura delineata dall'art. 35 reg. *EPPO*. Tuttavia, a differenza di quanto accade nel caso in cui il PED abbia proposto di non agire (come si dirà), ove sia stata avanzata la proposta di rinviare il caso a giudizio, alla relazione del PED dovrà essere allegato un progetto di decisione (art. 56, § 1, reg. interno *EPPO*) e la camera permanente dovrà adottare la propria decisione nei termini di cui all'art. 36, § 1, reg. *EPPO*, salvo silenzio assenso.

⁴² Vedi *supra*, capitolo III, § 2.

⁴³ Così è definito l'atto di esercizio dell'azione penale sovranazionale da parte del dott. Castellani, PED di Torino, riportando un'opinione diffusa tra i procuratori europei delegati italiani (cfr. *Intervista al Procuratore europeo delegato dott. Stefano Castellani*, cit., p. 202). A ben vedere, si tratterebbe di un atto a «fattispecie complessa a formazione necessariamente successiva» in quanto esso si compone di due atti differenti posti in essere «successivamente in un dato ordine» (cfr. N. DI PRISCO, voce *Procedimento (diritto privato)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXV, 1986, p. 843).

⁴⁴ Tale inquadramento sistematico porta a riflettere sulla collocazione temporale della notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari da parte della Procura europea. Non c'è dubbio che, ove l'*EPPO* si orienti per l'esercizio dell'azione penale, debba essere garantita alle parti private la *discovery* con l'applicazione dell'art. 415-*bis* c.p.p. In tal modo, si consentirebbe alle «persone coinvolte nel procedimento dell'*EPPO*» di godere di specifici «diritti procedurali» previsti dalla nostra legislazione processuale, in linea con l'art. 41, § 3, reg. *EPPO* (cfr. B. PIATTOLI, *op. cit.*, p. 213). Coerentemente sul punto, F. FALATO, *op. cit.*, pp. 78 – 79. Tuttavia, viene da chiedersi quando debba essere notificato l'avviso conclusivo. Secondo L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 361, «i PED devono provvedere alla notifica dell'avviso dell'art. 415-*bis* c.p.p. prima di determinarsi per l'esercizio dell'azione penale». In effetti, tale soluzione avrebbe il pregio di creare uno spazio per il confronto tra l'organo d'accusa europeo e la difesa prima che venga promossa l'iniziativa penale, del tutto assente nella procedura di controllo e codecisione disciplinata dal regolamento istitutivo (come nota S. RUGGERI, *op. cit.*, pp. 614 – 615). In tal

Per l'archiviazione, invece, vale il discorso opposto.

Come si è osservato, il regolamento istitutivo impone che la decisione di non agire venga emessa direttamente dalla camera permanente senza alcun coinvolgimento dell'organo giurisdizionale nazionale. Dunque, in linea teorica, l'archiviazione dell'*EPPO* non sarà un atto formato dal provvedimento con cui la camera permanente ordina al PED di chiedere l'archiviazione al g.i.p., dalla conseguente richiesta indirizzata a quest'ultimo dal PED e dal decreto o dall'ordinanza con cui il g.i.p. accoglie tale richiesta. Al contrario, nell'ottica del legislatore sovranazionale, il provvedimento di archiviazione del caso della Procura europea si configura semplicemente con la decisione con cui la camera permanente dispone che non venga promossa l'azione penale.

Come si è avuto modo di osservare, l'art. 39 reg. *EPPO* sembrerebbe essere molto chiaro sul punto. Eppure, all'atto pratico, pare che il dato normativo venga in qualche modo disatteso dalla Procura europea proprio quando procede nel nostro ordinamento giuridico.

Invero, per i casi di competenza dei PED italiani, l'archiviazione non viene disposta direttamente dalla camera permanente. Al contrario, terminata la procedura di controllo e codecisione, quest'ultima emette un provvedimento con cui ordina che non venga esercitata l'azione penale e, a sua volta, il PED formula la richiesta di cui all'art. 408 c.p.p. In tal modo, si percorre l'ordinario *iter* di cui agli artt. 409 – 410 c.p.p. al fine di ottenere dal g.i.p. il provvedimento di archiviazione del caso.⁴⁵

modo, si consentirebbe «alla difesa di incidere quantomeno sui contenuti della relazione che gli stessi [n.d.r. i PED] sono tenuti a presentare, ex art. 35, alla camera permanente», se non direttamente ad influenzare la decisione che quest'ultima emetterà al termine della procedura di controllo e codecisione. Si pensi al caso in cui, notificato l'avviso conclusivo da parte del PED, la difesa eserciti uno dei diritti previsti dall'art. 415bis, co. 3 – 5, c.p.p., depositando memorie o documentazione relativa alle indagini difensive oppure richiedendo al PED il compimento di altri atti di indagine o di farsi interrogare. In tal modo, in primo luogo, si pone il PED nella condizione di avere più elementi per decidere se richiedere il rinvio a giudizio alla camera permanente nella sua relazione conclusiva. Secondariamente, trasmessa tale relazione, è la stessa camera permanente ad essere agevolata nelle proprie valutazioni in merito all'accoglimento della proposta del PED di promuovere l'azione penale. Infatti, i risultati dell'esercizio dei diritti della difesa a seguito dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari sono accessibili all'organo collegiale (l'art. 10, § 6, reg. *EPPO* prevede che «tutto il materiale riguardante un caso è accessibile, su richiesta, alla competente camera permanente ai fini della preparazione delle decisioni») Dunque, essi costituiranno un utile strumento per valutare la fondatezza della proposta del PED di esercitare l'azione penale e, infine, per decidere se accoglierla o imporgli la prosecuzione delle indagini (fermo il divieto di disporre l'archiviazione ex art. 36, § 1, reg. *EPPO*).

⁴⁵ Ne dà conferma il PED di Torino, il dott. Castellani (cfr. *Intervista al Procuratore europeo delegato dott. Stefano Castellani*, cit., p. 211). Dunque, la prassi supporta l'opinione espressa in R. BELFIORE, *op. cit.*, p. 3687, secondo cui «non è peregrino ipotizzare che, nel contesto italiano, l'archiviazione del caso si configuri come una richiesta del procuratore europeo delegato – previamente avallata dalla Camera permanente – al giudice per le indagini preliminari.»

In sostanza, la Procura europea ha scelto di interpretare l'art. 39 reg. *EPPO* in modo tanto estensivo da consentire l'applicazione del regime nazionale del controllo preventivo del g.i.p. sulla richiesta di archiviazione.

Non si può tacere il fatto che, in tal modo, il p.m. europeo finisce per agire in linea con una disciplina che, secondo la dottrina maggioritaria, sarebbe imposta direttamente dalla nostra Carta costituzionale.⁴⁶ Inoltre, procedendo ai sensi degli artt. 408 – 410 c.p.p., si assicurerebbero «l'effettività dei principi di legalità e di uguaglianza, nonché i diritti dei soggetti coinvolti nei procedimenti di EPPO (e in particolare delle vittime di reato)»⁴⁷. Infatti, a queste ultime rimarrebbe garantito il diritto di proporre opposizione avverso la richiesta di archiviazione avanzata dal PED italiano (art. 410 c.p.p.) e di impugnare il decreto o l'ordinanza con cui il g.i.p. accoglie tale richiesta «nei casi di nullità tassativamente indicati dall'art. 410-*bis* c.p.p.»⁴⁸.

Al medesimo tempo, è pur vero che, interpretando l'art. 39 reg. *EPPO* in modo tale da lasciare invariata la procedura di archiviazione prevista a livello interno, si configura una serie di problemi di coordinamento tra la disciplina sovranazionale e quella contenuta nel nostro codice di rito, con significative ricadute sul piano pratico.⁴⁹ Inoltre, e cosa più importante, è indubbio che agire in linea con tale ottica si rivela in aperto contrasto con il regime dell'inazione delineato nel regolamento istitutivo, visto che quest'ultimo assegna

⁴⁶ «L'intervento del g.i.p. è cioè imposto dallo stesso art. 112 della Costituzione, a salvaguardia dell'obbligo di agire previsto a carico del p.m.»: così L. PADULA, *op. cit.*, p. 8. Coerentemente, C. SCARPELLO, *op. cit.*, p. 48; G. GREVI, *op. cit.*, pp. 1302 – 1303; C. VALENTINI REUTER, *op. cit.*, p. 144; F. FALATO, *op. cit.*, p. 84; C. SCACCIAOCE, *op. cit.*, pp. 92 – 93; S. RUGGERI, *op. cit.*, pp. 613 – 614; G. ANGIOLINI, *op. cit.*, p. 7; R. BELFIORE, *op. cit.*, p. 3687; V. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 4, ove si chiarisce che «il controllo del Giudice è tanto essenziale al concetto stesso di obbligo dell'azione penale, che proprio attraverso la mancanza di un tale controllo [...] si otteneva, prima della riforma del 1944, che di fatto omissioni determinate da motivi politici non trovassero rimedio».

⁴⁷ L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 373.

⁴⁸ Tale aspetto è correttamente rimarcato in R. BELFIORE, *op. cit.*, p. 3687: «in questo modo, peraltro, la prevista informazione sull'archiviazione, in particolare alla persona offesa, verrebbe a precedere il provvedimento giurisdizionale, compatibilmente con il diritto interno. Un aspetto, questo, certamente non secondario, che garantirebbe l'opposizione della persona offesa alla richiesta di archiviazione promossa dal procuratore europeo delegato e avallata dalla Camera permanente.» Inoltre, «una simile lettura del dato regolamentare consentirebbe inoltre di rendere praticabile il reclamo interno avverso il provvedimento archiviativo innanzi al tribunale in composizione monocratica nei casi di nullità tassativamente indicati dall'art. 410-*bis* c.p.p., di cui l'offeso gode proprio qualora venga violato il suo diritto al contraddittorio».

⁴⁹ Si condivide l'opinione espressa sul punto in L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, pp. 373 – 374, nota. n. 117. Ivi si sostiene che non è «chiaro che cosa accadrebbe nel caso in cui un g.i.p. interno, al posto di avallare la richiesta di EPPO di archiviare, ordinasse a quest'ultimo di formulare l'imputazione. Ebbene, a nostro avviso è forse possibile risolvere l'impasse, qualificando tale fattispecie come una decisione di “riaprire il caso”, proveniente da un giudice nazionale, rientrando nell'alveo di operatività dell'art. 59, par. 5, del regolamento interno della Procura europea».

chiaramente la titolarità del potere di disporre l'archiviazione alla sola camera permanente a seguito della procedura di cui all'art. 35 reg. *EPPO*.⁵⁰

Si può pensare che la Procura europea continui a seguire la procedura di archiviazione disciplinata dal nostro codice di rito allo scopo di consentire la realizzazione di un vaglio giurisdizionale nazionale sulla sua decisione di inazione che, diversamente, non opererebbe affatto. Infatti, la normativa con cui si è provveduto ad adeguare il sistema processuale italiano all'istituzione del p.m. europeo (il d.lgs. 9/2021) non ha introdotto alcun meccanismo di *judicial review* che consenta di impugnare dinanzi ai giudici nazionali il provvedimento di archiviazione disposto direttamente dalla camera permanente. Né si può ritenere che, a tal fine, possa essere percorsa la strada del reclamo di cui all'art. 410-*bis* c.p.p. Infatti, i motivi per cui è possibile attivare tale strumento corrispondono alle violazioni del contraddittorio che si possono verificare nella procedura di archiviazione di cui agli artt. 408 – 411 c.p.p.⁵¹

Da ciò consegue che l'unica soluzione per consentire alla Procura europea di operare in stretta osservanza con quanto stabilito dal regolamento istitutivo sia quella di introdurre a livello interno un congegno di verifica *ad hoc* con cui poter sindacare, dinanzi alla giurisdizione italiana, la legittimità del provvedimento di archiviazione a seguito della sua adozione da parte della camera permanente.⁵²

5. *La procedura di controllo e codecisione per l'archiviazione del caso. La fase di avvio.*

Analizzati gli aspetti generali del controllo gerarchico sulla decisione di inazione contenuta nel regolamento 1939/2017, non resta che esaminare come deve essere realizzato mediante il procedimento delineato dagli artt. 35 e 39 reg. *EPPO*.

⁵⁰ Come sottolineato in L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 374.

⁵¹ Come notato da più parti: F. FALATO, *op. cit.*, p. 85; L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 374; S. RUGGERI, *op. cit.*, p. 614.

⁵² F. FALATO, *op. cit.*, p. 85, pur giustificando il mancato intervento con il d.lgs. 9/2021, suggerisce di integrare le «situazioni di “reclamabilità”, oggi limitate ai casi di nullità del decreto di archiviazione dettati nei co. 1 e 2 dell'art. 410 bis c.p.p., lasciando invariati, viceversa, la competenza del tribunale monocratico, le forme ed i modi di definizione del controllo». Diversamente, L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 374, nota 120, ritengono opportuno che l'istituto da introdurre debba essere «configurato come un rimedio giurisdizionale *ex post*, attivabile su istanza di eventuali interessati (e in particolare della vittima)». Il punto verrà analizzato più ampiamente *infra*, § 7.

L'*iter* si sviluppa attraverso una fase di avvio, una fase di valutazione intermedia e una fase decisoria.

La prima fase si apre quando, concluse le indagini preliminari,⁵³ il PED ritenga di aver accertato che «l'esercizio dell'azione penale è divenuto impossibile a norma del diritto dello Stato membro» in cui procede, sussistendo uno dei motivi di inazione tassativamente elencati nell'art. 39, § 1, reg. *EPPO*.

A questo punto, egli formula la sua relazione conclusiva del caso «contenente una sintesi del caso e un progetto di decisione» di archiviazione (art. 35, § 1, reg. *EPPO*).⁵⁴

La finalità della relazione conclusiva è quella di predisporre l'oggetto del vaglio che verrà operato nelle fasi successive dal procuratore europeo supervisore e dalla camera permanente. Per questo motivo, il PED deve redigere la propria relazione in modo da consentire a questi ultimi di accertare se le risultanze investigative consentono di ritenere sussistenti i presupposti di cui all'art. 39, § 1, reg. *EPPO* per scegliere di non agire.⁵⁵ Tale obbiettivo dovrebbe essere raggiunto grazie all'art. 56, § 1, reg. interno *EPPO*, che stabilisce nel dettaglio il contenuto della relazione conclusiva.

In primo luogo, al fine di delineare la «sintesi del caso» richiesta dall'art. 35, § 1, reg. *EPPO*, la disposizione in esame impone al PED di illustrare i fatti per cui si procede

⁵³ Secondo M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 193, nell'indicare che le indagini si fermano quando il PED le ritiene concluse, l'art. 35 non dà solo un canone temporale, ma indica anche un obbiettivo di metodo. Infatti, le attività investigative si potranno ritenere concluse solo quando si sarà raccolto tutto il necessario per assumere le determinazioni in merito all'azione penale. Una «diligenza tale da raggiungere un adeguato livello di "completezza"» si ricava dalla necessità di attuare fedelmente, non solo il canone di legalità dell'azione penale, ma anche il mandato di proteggere al meglio gli interessi finanziari dell'UE» (L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 357).

⁵⁴ Va sottolineato che l'art. 35 reg. *EPPO* non scandisce i tempi né dell'intero *iter* né delle sue singole fasi. A ciò provvede l'art. 56, reg. interno *EPPO*. In primo luogo, la norma interna prevede che la procedura complessiva dovrà svolgersi «tenendo conto dell'esistenza di eventuali scadenze applicabili conformemente al diritto procedurale nazionale» (§ 8). Secondariamente, si impone che la fase intermedia si concluda nel termine di dieci giorni, eventualmente prorogabili, (§ 3) e che quella decisoria sia soggetta ad uno specifico regime temporale solo nel caso in cui il PED abbia proposto il rinvio a giudizio in linea con l'art. 36, § 1 e 2, reg. *EPPO* (§ 4).

⁵⁵ Il regolamento istitutivo non chiarisce che tipo di vaglio debba essere operato, prima, dal procuratore europeo supervisore e, successivamente, dalla camera permanente. Si ritiene che, in entrambi i casi, debba essere realizzato uno scrutinio simile a quello svolto dal nostro g.i.p. sulla richiesta di archiviazione. In sostanza, entrambi i suddetti organi di vertice dovrebbero operare «un doppio livello di controllo» sulla richiesta di archiviazione: «sia un controllo sulla completezza delle indagini svolte, sia un controllo sulla asserita sussistenza dei presupposti per archiviare» (G. GREVI, *op. cit.*, pp. 1298 – 1299). Più correttamente, si dovrebbe partire dal vaglio circa l'integrazione dell'ipotesi di archiviazione indicata dal PED precedente per risalire fino al controllo sulla completezza delle indagini. Ci si dovrebbe chiedere se le indagini consentono di ritenere effettivamente integrato il motivo di archiviazione indicato nella relazione conclusiva del PED; successivamente, se tale ipotesi è ricompresa nell'elenco chiuso di cui all'art. 39, § 1, reg. *EPPO*; infine, se è stata applicata correttamente la disciplina nazionale di dettaglio relativa a quella ipotesi archiviativa.

«quali risultano dalle prove esistenti» (56, § 1, lett. a, reg. interno *EPPO*). Ciò implica che debbano essere ripercorse le indagini compiute e chiarita la ricostruzione degli eventi sulla base delle risultanze investigative.

I fatti in tal modo descritti dovranno essere debitamente qualificati (lett. b). A tal fine, essi andranno sussunti nelle fattispecie incriminatrici nazionali, considerate applicabili al caso di specie, secondo quanto stabilito dal regolamento istitutivo⁵⁶.

Inoltre, la norma interna impone di specificare la modalità di applicazione di tali disposizioni ai fatti oggetto delle indagini.

A questo punto, il PED dovrà definire la sua «proposta motivata» di archiviare il caso (lett. c).

Né il regolamento istitutivo né le norme interne chiariscono in che modo vada formulata nel dettaglio tale proposta. Tuttavia, si può ritenere che, nel caso in cui si suggerisca di non agire, essa definirà l'*iter* logico-induttivo che consente di affermare che, sulla base delle indagini preliminari svolte, «l'esercizio dell'azione penale è divenuto impossibile a norma del diritto dello Stato membro» in cui si procede, sussistendo uno dei motivi di inazione tassativamente elencati nell'art. 39, § 1, reg. *EPPO*.

Come si è già avuto modo di chiarire⁵⁷, pur indicando tassativamente i motivi di archiviazione, l'art. 39, § 1, reg. *EPPO* non ne delinea la disciplina specifica. Pertanto, quest'ultima dovrebbe essere rintracciata nella *lex fori* volta per volta applicabile, considerato che l'*incipit* della norma europea rinvia al diritto nazionale per accertare l'impossibilità dell'esercizio dell'azione penale.

Da ciò consegue che, nella sua «proposta motivata» di decisione, il PED dovrebbe indicare la specifica ipotesi archiviazione di cui all'art. 39, § 1, reg. *EPPO* che si ritiene sussistente nel caso di specie e riportare le norme processuali nazionali che disciplinano in dettaglio tale motivo di archiviazione.⁵⁸

⁵⁶ Si fa riferimento all'art. 22 reg. *EPPO* che, nel definire le fattispecie criminosi per cui ha competenza la Procura europea, fa riferimento espresso alla normativa penale nazionale di volta in volta applicabile. Infatti, la norma dispone che l'*EPPO* è competente per i reati PIF «di cui alla direttiva (UE) 2017/1371, quale attuata dal diritto nazionale» (§ 1) e per i «reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale definiti dalla decisione quadro 2008/841/GAI, quale attuata dal diritto nazionale» (§ 2). Parimenti, essa è competente per qualsiasi altro reato previsto dalla sola legislazione interna, a condizione che sia «indissolubilmente connesso» alle condotte criminosi suddette (§ 3).

⁵⁷ V. *supra*, capitolo II, § 4.

⁵⁸ Solo ove venisse proposto il rinvio a giudizio, il PED dovrebbe specificare l'organo giurisdizionale nazionale competente e, eventualmente, se ritiene che si debba procedere alla riunione di più casi dinanzi ad esso (56, § 1, lett. d, reg. interno *EPPO*).

Infine, l'art. 35, § 1, reg. *EPPO* richiederebbe al PED di formulare anche un «progetto di decisione».

Tuttavia, l'art. 56, § 1, reg. interno *EPPO* sembra stabilire che quest'ultimo sarà allegato alla relazione conclusiva solo ove si proponga di promuovere l'azione penale o di attivare un rito speciale a norma dell'art. 40 reg. *EPPO*. Infatti, si fa riferimento solo ad un «progetto di imputazione» oppure una bozza «di proposta o di decisione di ricorrere a una procedura semplificata» redatta sulla base della normativa processuale nazionale applicabile. Da ciò consegue che, se il PED propone di archiviare il caso, non sarà necessario allegato alcun progetto di decisione.

Tale conclusione sarebbe coerente con il fatto che, come si è detto, al termine della procedura di controllo e codecisione, verrà adottato il provvedimento che archivia direttamente il caso, senza essere a tal fine necessario il coinvolgimento dell'autorità giurisdizionale nazionale (come invece accade nel caso di esercizio dell'azione penale o di attivazione di una *diversion* processuale).

In queste ultime eventualità, l'esercizio dell'azione penale sovranazionale si esplica tramite un atto complesso formato dalla decisione della camera permanente e dall'atto con cui, a norma della *lex fori*, si promuove l'iniziativa penale. Dunque, si comprende il motivo per cui il PED deve sottoporre agli organi che operano il controllo gerarchico la bozza di tale secondo atto.

Al contrario, l'archiviazione del caso è disposta direttamente dalla camera permanente, senza seguire le procedure previste a livello interno e ottenere il corrispondente provvedimento dell'autorità giurisdizionale nazionale. Pertanto, non dovrebbe essere necessario presentare una bozza dell'atto con cui si richiede al giudice interno di emettere il provvedimento di archiviazione a norma della legislazione nazionale (nel nostro caso, la richiesta di archiviazione di cui all'art. 408 c.p.p.).

Tuttavia, visto che, all'atto pratico, quando si procede nel sistema processuale italiano, si segue la procedura di archiviazione disciplinata dal codice di rito, si può ritenere che il PED italiano debba sempre allegare alla propria relazione conclusiva anche la bozza della richiesta di archiviazione.

5.1. La fase di valutazione intermedia.

Formulata la relazione conclusiva, a norma dell'art. 35, § 1, reg. *EPPO*, il PED la trasmette al procuratore europeo supervisore.

In tal modo, si apre la fase di valutazione intermedia che consentirà al procuratore europeo supervisore di realizzare un primo vaglio sulla scelta operata dal PED.

La disciplina normativa al riguardo è piuttosto scarna.

Innanzitutto, l'art. 56, § 2, reg. interno *EPPO* si limita a stabilire che la relazione conclusiva deve essere trasmessa al procuratore europeo supervisore attraverso il sistema automatico di gestione dei fascicoli. Una volta ricevuta, il procuratore europeo avrà a disposizione dieci giorni (prorogabili)⁵⁹ per svolgere il suo scrutinio e trasmettere, a sua volta, la relazione conclusiva alla camera permanente, unitamente alle sue «eventuali» osservazioni (artt. 35, § 1, reg. *EPPO* e 56, § 3, reg. interno *EPPO*). Con queste ultime, il procuratore europeo supervisore potrà avanzare anche le sue «proposte di decisione» (art. 12, § 1, reg. *EPPO*), siano esse conformi o meno a quelle formulate nella relazione conclusiva del PED⁶⁰.

Stando a quanto appena illustrato, il vaglio del procuratore europeo è volto alla formulazione di osservazioni in merito alle proposte del PED e, soprattutto, alla trasmissione della relazione conclusiva alla camera permanente, in modo da consentirle il proprio scrutinio finale. Infatti, senza quest'ultima fase di controllo, non sarebbe possibile l'adozione del provvedimento che accoglie o rigetta la relazione del PED. Quest'ultima, infatti, è una prerogativa esercitabile solo dalla camera permanente, ai sensi degli artt. 10, § 3, lett. a – c, e 35, § 1 e 2, reg. *EPPO*.

⁵⁹ Stando all'art. 56, § 3, reg. interno *EPPO*, «a meno che il progetto di decisione del procuratore europeo delegato non proponga di portare un caso in giudizio, il procuratore europeo può chiedere al presidente della camera permanente una proroga del termine di dieci giorni.» Dunque, nel caso in cui il PED abbia richiesto l'archiviazione (così come il *referral* o l'esercizio dell'azione penale in forma semplificata), il procuratore europeo supervisore avrà la possibilità di richiedere una proroga del termine. Tuttavia, si deve sottolineare che la norma interna non è molto chiara. Innanzitutto, non si chiarisce il *dies a quo* di detto termine, limitandosi a stabilire che il procuratore europeo trasmette il report del PED e le sue eventuali osservazioni «entro dieci giorni». Dunque, si può ritenere che il tempo cominci a decorrere dalla ricezione effettiva, da parte del procuratore europeo, della relazione finale. A ciò si deve aggiungere che, nell'ammettere la possibilità di richiedere una proroga del termine ove il PED non abbia proposto l'esercizio dell'azione penale, non si comprende se l'art. 56, § 3, reg. interno *EPPO* consente una proroga di ulteriori dieci giorni ovvero se il procuratore europeo può concordare con la camera permanente il lasso di tempo aggiuntivo di cui necessita. È probabile che nella prassi si proceda per questa via. Ciò consentirebbe ad entrambi gli organi di vertice coinvolti nella procedura di codecisione di stabilire una proroga eventualmente maggiore di dieci giorni, tenendo in debito conto i termini processuali stabiliti dalla normativa nazionale applicabile al caso (come imposto dall'art. 56, § 8, reg. interno *EPPO*).

⁶⁰ Come sottolineato in M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 195, il procuratore europeo «potrà avallare o discostarsi, in tutto o in parte, da quello formulato» dal PED precedente.

Tale rilievo induce a non condividere l'opinione espressa in dottrina secondo cui, ove il procuratore europeo supervisore non concordasse con le conclusioni a cui è pervenuto il PED, potrebbe restituire a quest'ultimo la relazione conclusiva e impartirgli apposite istruzioni per modificare il suo report o continuare le indagini preliminari.⁶¹

Ammettere un'eventualità di questo tipo significherebbe stravolgere la procedura di controllo e codecisione delineata dall'art. 35 reg. *EPPO* e porre nel nulla le norme che disciplinano i poteri della camera permanente.

In primo luogo, il procuratore europeo non fungerebbe più da intermediario tra il PED e la camera permanente, con la funzione di trasmettere la relazione del primo alla seconda, una volta concluso il suo vaglio intermedio. Al contrario, riconoscendogli il potere di restituire la relazione conclusiva al PED, il procuratore europeo spezzerebbe la linea di comunicazione tra quest'ultimo e la camera permanente.⁶²

Secondariamente, permettendo al procuratore europeo l'esercizio di un potere reiettivo, la procedura di codecisione finirebbe per arrestarsi prima del suo naturale epilogo che, a norma dell'art. 35, § 1 e 2, reg. *EPPO*, corrisponde solo alla decisione della camera permanente (sia essa conforme o meno alle proposte del PED).

Infine, se si riconoscesse al procuratore europeo supervisore il potere di imporre al PED di modificare la sua relazione conclusiva o di continuare le indagini, egli si troverebbe ad esercitare un potere decisorio che non gli spetta né in base al regolamento istitutivo né in base alle norme interne.

L'art. 10, § 3, lett. a – c, reg. *EPPO* e tutte le norme che regolano l'assunzione delle determinazioni finali dell'*EPPO* (artt. 35 – 40) riconoscono solo alle camere permanenti il potere di decidere se esercitare o meno l'azione penale sulla base della relazione conclusiva del PED.⁶³ Coerentemente, l'art. 56, § 6, reg. interno *EPPO* stabilisce che è la

⁶¹ La tesi è espressa in H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 35*, cit., p. 326. Egli aggiunge che, in tali circostanze, il PED dovrebbe procedere in linea con gli ordini impartiti del procuratore europeo. Qualora il primo non concordasse, egli potrebbe chiedere al secondo di trasmettere comunque la sua relazione conclusiva alla camera permanente. Quindi, il procuratore europeo dovrà procedere in tal senso, corredando la relazione conclusiva delle proprie osservazioni.

⁶² Ciò sarebbe in completa contraddizione con la natura stessa dei procuratori europei che, stando alla premessa n. 28 e all'art. 12, § 5, reg. *EPPO*, fungono «da collegamento e canali di informazione tra le camere permanenti e i procuratori europei delegati». Coerentemente, in G. BARROCU, *op. cit.*, p. 67, si evidenzia che «la figura intermedia tra le diramazioni collegiali, il vertice gerarchico e i procuratori delegati è costituita dai procuratori europei».

⁶³ Come sottolineato in F. TESTA, *I profili strutturali della Procura europea: coordinamento europeo e funzioni nazionali*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, cit., p. 26, tutte le decisioni più importanti relativamente alla sorte di un procedimento penale (comprese quelle relative all'esercizio

camera permanente ad accogliere (anche con modifiche) la decisione proposta dal delegato oppure a rigettarla, approvando una determinazione diversa o incaricando il PED di proseguire l'indagine.

L'unica possibilità per il procuratore europeo supervisore di esercitare un potere decisorio ai fini dell'assunzione delle determinazioni finali dell'*EPPO* è solo quella di ricevere, a tal fine, un'apposita delega da parte della camera permanente a norma dell'art. 10, § 7, reg. *EPPO*.⁶⁴

Come chiarito in precedenza,⁶⁵ ciò potrà avvenire solo ove il danno da reato non superi il valore di 100.000 euro e il PED abbia proposto il rinvio a giudizio oppure l'archiviazione (purché non per «mancanza di prove pertinenti» *ex art. 39, § 1, lett. g, reg. EPPO*)⁶⁶. Inoltre, la delega deve essere giustificata con riferimento alla gravità del reato o alla complessità del procedimento.⁶⁷

5.2. La fase decisoria.

Una volta recepite la relazione conclusiva e le eventuali osservazioni del procuratore europeo supervisore, si aprirà la fase decisoria.

Quest'ultima ha l'obiettivo di consentire alla camera permanente di svolgere il suo scrutinio conclusivo sulla proposta di inazione del PED e adottare il provvedimento che

dell'azione penale) «sono rimesse alla responsabilità delle Camere permanenti e non del procuratore europeo delegato». Come sottolineato in G. BARROCU, *op. cit.*, p. 56, le camere permanenti «di fatto, costituiscono il vero fulcro decisionale dell'attività requirente condotta dalla procura europea» (importante novità dogmatica rispetto a quanto accade nel nostro ordinamento giuridico, ove la figura del pubblico ministero viene considerato «come *uti singuli*, sebbene sottoposto a controlli e – “fuori udienza” – sostituibile»). Coerentemente, B. PIATTOLI, *op. cit.*, p. 211.

⁶⁴ Merita segnalare che il potere di decisione sulle determinazioni finali dell'*EPPO* rimane una prerogativa della camera permanente anche a seguito della delega di cui all'art. 10, § 7, reg. *EPPO*. Infatti, quest'ultima disposizione stabilisce che la camera permanente può sempre ritirare la delega su richiesta di uno dei suoi membri oppure del Procuratore capo europeo. Infatti, ogni camera permanente deve informare quest'ultimo di ogni decisione di delegare il proprio potere decisionale. In tal modo, nei tre giorni successivi alla ricezione della comunicazione, il capo dell'ufficio requirente europeo può chiedere alla camera permanente di riesaminare la decisione con cui ha disposto la delega al procuratore europeo supervisore.

⁶⁵ V. *supra*, capitolo II, § 2.

⁶⁶ Dunque, ciò non avverrà nell'eventualità in cui il PED abbia proposto di trasferire il caso alle autorità interne (art. 34 reg. *EPPO*) oppure di esercitare l'azione penale tramite una procedura semplificata a norma dell'art. 40 reg. *EPPO*.

⁶⁷ Va da sé che, nell'ipotesi in cui la camera permanente abbia delegato il procuratore europeo ad assumere le determinazioni finali, la procedura di codecisione non presenterà tre fasi, ma solo quella di avvio e quella decisoria, in cui il provvedimento finale è adottato dal procuratore europeo supervisore e non dalla camera permanente.

accoglie quest'ultima (disponendo direttamente l'archiviazione del caso) oppure che la rigetti.

La fase decisoria può essere suddivisa in tre “micro fasi” interne: una iniziale, una di discussione e, infine, una deliberativa.

La fase iniziale si apre con la ricezione, da parte dei membri della camera permanente, dei documenti trasmessi dal procuratore europeo supervisore.

Si può assumere che questo momento costituisca la prima occasione in cui essi hanno contezza del report del PED. Invero, l'art. 56, § 2, reg. interno *EPPO* prevede che, quando il PED registra la sua relazione conclusiva nel sistema automatico di gestione dei fascicoli, quest'ultimo ne dà avviso sia al procuratore europeo supervisore sia alla camera permanente. Tuttavia, il report viene «presentato» solo al primo e non anche alla seconda. In linea con l'art. 35, § 1, reg. *EPPO*, i membri della camera permanente dovrebbero poter accedere alla relazione che formerà oggetto del loro scrutinio solo dopo che gli sia stata trasmessa dal procuratore europeo (unitamente alle sue eventuali osservazioni).⁶⁸

Una volta ricevuta la relazione del PED, il presidente della camera permanente fissa la data in cui inizieranno le discussioni dei suoi membri.⁶⁹ Si apre così la sottofase in cui si realizza l'ultimo voglio del controllo gerarchico sulla relazione finale del PED. Merita sottolineare che, ove si debba decidere se archiviare il caso o meno, la camera permanente non è tenuta a svolgere il suo vaglio nel rispetto dello specifico termine di ventuno giorni stabilito dall'art. 36, § 1, reg. *EPPO*.⁷⁰ Come si è avuto modo di

⁶⁸ Tale conclusione non pare smentita dall'art. 10, § 6, reg. *EPPO*, ove prevede che «tutto il materiale riguardante un caso è accessibile, su richiesta, alla competente camera permanente ai fini della preparazione delle decisioni». Infatti, si può ritenere che tra il materiale accessibile alla camera permanente non debba essere compresa la relazione conclusiva del PED. In caso contrario, non avrebbe senso prevedere, sia nel regolamento istitutivo sia nel regolamento interno, la necessità che tale relazione sia trasmessa prima al procuratore europeo e, solo successivamente, tramite quest'ultimo, alla camera permanente. L'art. 10, § 6, reg. *EPPO*, nel parlare di materiale utile alla preparazione delle decisioni, sembrerebbe fare riferimento agli atti contenuti nel fascicolo delle indagini preliminari e all'utilizzo di questi ultimi per l'assunzione delle decisioni che la camera permanente dovrebbe assumere nella fase investigativa (esercizio del diritto di avocazione, deferimento di alcune questioni strategiche o di ordine generale al collegio, riassegnazione del caso ad altro PED ecc). Sicuramente, ciò non toglie che, coordinando le attività investigative e potendo accedere in qualsiasi momento al fascicolo del PED, i membri della camera permanente possano già formare un proprio iniziale convincimento in merito all'esercizio dell'azione penale. Tuttavia, in base all'art. 35 reg. *EPPO*, perché si possa procedere all'assunzione delle determinazioni finali in via definitiva, essi dovranno attendere la trasmissione della relazione finale del PED da parte del procuratore europeo, potendo adottare tale decisione solo sulla base di tale report.

⁶⁹ Esse potranno avvenire in presenza, in videoconferenza o, in casi eccezionali, in via cartolare (artt. 23 e 24 reg. interno *EPPO*), come sottolineato *supra*, capitolo II, § 2.

⁷⁰ Nel formulare tale disposizione, il legislatore sovranazionale non è stato particolarmente preciso. In particolare, la norma evita di indicare il *dies a quo* del termine di ventuno giorni. Tuttavia, va considerato che, come si è detto, solo a seguito della ricezione del report del PED la camera permanente ne può avere

osservare,⁷¹ tale disposizione è chiara nello stabilire che tale regime temporale della fase decisoria della procedura di controllo e codecisione dovrebbe rilevare solo nell'eventualità in cui il PED abbia «presentato un progetto di decisione in cui propone di portare un caso in giudizio».

Benché né il regolamento istitutivo né le norme interne permettano di chiarire in che modo le valutazioni compiute in questo frangente si distinguano da quelle operate nella fase intermedia, si possono comunque sottolineare due differenze tra il vaglio del procuratore europeo supervisore e quello della camera permanente.

In primo luogo, a differenza di quanto accade nella fase di valutazione intermedia, nella fase decisoria il controllo viene realizzato collegialmente, coinvolgendo i tre membri della camera permanente (un presidente e due «membri permanenti») e il procuratore europeo supervisore (art. 10, § 1 e 3, reg. *EPPO*)⁷².

Inoltre, alle discussioni possano prendere parte anche altri organi dell'ufficio requirente sovranazionale. In particolare, l'art. 10, § 9, reg. *EPPO* consente alla camera permanente di invitare altri procuratori europei (non membri della stessa) o PED «interessati» al caso che andrà discusso.⁷³

La seconda differenza tra il controllo intermedio e quello svolto dalla camera permanente riguarda i loro esiti.

effettiva contezza e, quindi, vagliarlo e decidere sulle proposte in merito all'esercizio dell'azione penale ivi espresse. Conseguentemente, si può concludere che il termine previsto dall'art. 36, § 1 e 2, reg. *EPPO* per l'assunzione della determinazione in merito alla proposta di rinvio a giudizio avanzata dal PED dovrebbe decorrere a partire da tale momento. Tale considerazione risulta particolarmente importante se si considera che, l'art. 36, § 2, reg. *EPPO*, prevede che, ove la camera permanente non si esprima nel termine di ventuno giorni sulla proposta di esercizio dell'azione penale del PED, varrà la regola del silenzio-assenso. Infatti, se non si chiarisce il *dies a quo* del detto termine, non sarebbe possibile stabilirne la decorrenza in concreto. In particolare, il PED potrebbe farlo decorrere dalla data di trasmissione della relazione conclusiva da parte del procuratore europeo supervisore agli altri membri della camera permanente. In tal modo, egli potrebbe ritenere scaduto il termine prima del suo effettivo avveramento. Ciò significa che, qualora la camera permanente non si sia espressa nel mentre, il PED potrebbe ritenere che si sia formato il silenzio-assenso. Dunque, egli potrebbe ritenersi già autorizzato a procedere a livello interno con la richiesta di rinvio a giudizio, sebbene la camera permanente si stia ancora pronunciando.

⁷¹ V. *supra*, capitolo II, § 5.

⁷² A norma dell'art. 10, § 1, reg. *EPPO*, ogni camera permanente si compone di un presidente (che può essere il Procuratore capo europeo, uno dei suoi sostituti o un procuratore europeo appositamente nominato) e da due «membri permanenti». Oltre ad essi, prenderà parte alle riunioni della camera permanente anche il procuratore europeo supervisore, il quale potrà anche esercitare diritto di voto (§ 9).

⁷³ Questi ultimi non possono esercitare alcun potere decisionale, essendo sprovvisti di diritto di voto. Tuttavia, tali membri «eventuali» potranno coadiuvare la camera permanente nello svolgimento del suo esame della relazione conclusiva del PED. Infatti, a tal fine, il presidente della medesima camera può invitarli «a presentare osservazioni per iscritto entro un termine specificato» (art. 23, § 3, reg. interno *EPPO*).

Come abbiamo visto, l'esame realizzato dal procuratore europeo supervisore ha l'unico obbiettivo di consentire il passaggio alla fase successiva (salvo che egli sia stato appositamente delegato a norma dell'art. 10, § 7, reg. *EPPO*).⁷⁴ Al contrario, il vaglio realizzato nella fase decisoria è finalizzato all'assunzione di una decisione sull'esercizio dell'azione penale "in via definitiva". Infatti, come si è già avuto modo di chiarire, il regolamento istitutivo e le norme interne stabiliscono che tale provvedimento può essere adottato soltanto dalla camera permanente, a seguito di un suo esame della proposta di decisione avanzata dal PED (artt. 10, § 3, lett. a – c, 35, § 1 e 2, reg. *EPPO* e 56, § 6, reg. interno *EPPO*).

Una volta concluse le discussioni, si accede all'ultimo passaggio della fase decisoria, ossia quella di deliberazione della decisione di non esercitare l'azione penale. La disciplina apprestata in merito sia dal regolamento istitutivo sia dalle norme interne consente di chiarire alcuni aspetti caratteristici dell'*iter* che conduce all'archiviazione del caso.

Innanzitutto, ove il PED proponga di non agire, la camera permanente deve sempre adottare un provvedimento espresso.

Come si è già avuto modo di chiarire, essa non è tenuta a decidere nel termine di ventuno giorni imposto dall'art. 36, § 1, reg. *EPPO*, in quanto tale regime temporale opera solo nel caso in cui il PED propone di esercitare l'azione penale. Ciò implica che, ove quest'ultimo suggerisca di archiviare il caso, non sia neanche applicabile la disciplina del silenzio assenso prevista all'art. 36, § 2, reg. *EPPO*. In assenza di un termine specifico, mancherebbe la preconditione per la formazione di una decisione tacita (la scadenza del termine medesimo).

Tale disciplina è coerente con il fatto che il legislatore europeo ha previsto il diritto di contestare il provvedimento di archiviazione dell'*EPPO* dinanzi alla Corte di giustizia (art. 42, § 3, reg. *EPPO*). Se si fosse previsto il silenzio assenso, tale diritto sarebbe stato posto nel nulla, in quanto si sarebbero venute a concretizzare ipotesi in cui, pur essendo

⁷⁴ Inoltre, il vaglio del procuratore europeo supervisore è utile ad individuare gli aspetti peculiari del sistema processuale in cui opera il PED e, successivamente, a specificarli alle camere permanenti nelle sue osservazioni. Non va dimenticato che il procuratore europeo supervisiona «le indagini e le azioni penali di cui sono responsabili i procuratori europei delegati incaricati del caso nel rispettivo Stato membro di origine» (art. 12, § 1, reg. *EPPO*). Peraltro, in tal modo, egli realizza la sua funzione di collegamento tra PED e camere permanenti a norma dell'art. 12, § 5, reg. *EPPO*.

stata disposta l'archiviazione, non sarebbe stato possibile sindacare la legittimità del relativo provvedimento, in quanto del tutto mancante.

Un altro aspetto peculiare risiede nel fatto che, ove la camera permanente non condivida la proposta di archiviazione del PED, essa dispone di una completa libertà di decisione.

In particolare, ove le valutazioni effettuate dalla camera permanente inducano ad accogliere la proposta di archiviazione del PED, come si è già osservato, essa emetterà il provvedimento che dispone direttamente l'archiviazione, che sarà comunicato ai sensi dell'art. 39, § 4, reg. *EPPO*.

Al contrario, se la camera permanente non ritiene di poter accogliere (in tutto o in parte) la proposta di archiviazione del PED, essa può riesaminare il fascicolo delle indagini preliminari (art. 35, § 2, reg. *EPPO*) e adottare una vasta gamma di decisioni. Infatti, si potrà accogliere con modifiche la proposta di archiviazione del PED, rigettare quest'ultima ed imporre la prosecuzione delle indagini, oppure adottare la decisione opposta a quella proposta dal PED, sempre che le indagini consentano di richiedere il rinvio a giudizio (56, § 6, reg. interno *EPPO*).⁷⁵

Quest'ultimo aspetto differenzia sensibilmente la disciplina del controllo gerarchico sull'archiviazione da quello relativo alla decisione sul rinvio a giudizio. Infatti, in quest'ultimo caso, ove non fosse d'accordo con la proposta formulata in tal senso dal PED, la camera permanente non avrebbe la possibilità di archiviare (nemmeno qualora ritenga sussistenti i presupposti di cui all'art. 39 reg. *EPPO*). Tale facoltà è espressamente esclusa dall'art. 36, § 1, reg. *EPPO*.⁷⁶

⁷⁵ In sostanza, la competenza decisoria della camera permanente può «tradursi in una decisione interlocutoria, volta a «impartire ulteriori istruzioni» al Procuratore europeo delegato, ovvero definitiva» (S. RUGGERI, *op. cit.*, p. 611)

⁷⁶ La procedura mediante la quale si realizza il controllo gerarchico preventivo sull'archiviazione del caso può presentare una conformazione parzialmente differente rispetto a quella descritta fino ad ora. In particolare, ciò può avvenire ove si proceda per un caso ricompreso nella competenza ancillare della Procura europea (art. 22, 3, reg. *EPPO*) oppure per una euro-frode in materia di spesa (art. 3, § 2, lett. a e b, Direttiva PIF), purché provochi un danno reale o potenziale alle finanze europee non superiore a quello arrecato ad altra vittima. In base all'art. 39, § 3, reg. *EPPO*, sussistendo una di queste due ipotesi, la Procura europea potrà archiviare il caso solo a seguito di un «procedimento aggravato»⁷⁶ (L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 369). Infatti, in tali eventualità, la decisione finale può essere assunta solo previo parere delle autorità nazionali preposte alla risoluzione dei conflitti di competenza tra *EPPO* e p.m. nazionali (per l'Italia, la Procura generale presso la Corte di cassazione, a norma dell'art. 18 d.lgs. 9/2021). Inoltre, se queste ultime ne hanno fatto richiesta a norma dell'art. 34, § 6 – 8 reg. *EPPO* e la camera permanente ritenga di accogliere la proposta di archiviazione del PED, essa dovrà disporre anche il *referral* del caso a favore di tali autorità. Sul punto, si veda *supra*, capitolo II, § 3 e 3.1.

6. Il controllo gerarchico preventivo al cospetto del principio di obligatorietà.

In apertura del capitolo si è detto che la conformità di un sistema processuale con il principio di obligatorietà dell'azione penale implica la previsione di congegni di controllo volti ad impedire che il pubblico ministero travalichi i limiti entro cui gli è consentito astenersi dall'obbligo di agire.

Tuttavia, come insegna autorevole dottrina, occorre comunque «interrogarsi sull'adeguatezza»⁷⁷ di detti meccanismi a raggiungere tale scopo.

Pertanto, ai fini della nostra ricerca, risulta necessario comprendere se il controllo gerarchico disciplinato dagli artt. 35 e 39 reg. *EPPO* permetta effettivamente di escludere il pericolo di non esercitare l'azione penale fuori dai casi consentiti dal regolamento istitutivo, assicurando così il rispetto del principio di obligatorietà accolto a livello sovranazionale.

In primo luogo, pare potersi accogliere con favore la scelta del legislatore sovranazionale di sottoporre la decisione di inazione della Procura europea ad una verifica preventiva. In tal modo, infatti, si predispone uno strumento di controllo che, almeno in linea di principio, potrebbe prevenire il rischio di disporre l'archiviazione del caso fuori dalle ipotesi tassative in cui ciò è ammesso a norma dell'art. 39, § 1, reg. *EPPO*. Ciò che lascia perplessi, però, è il fatto che tale congegno di verifica *ex ante* abbia natura meramente gerarchica.

Gran parte della nostra dottrina è ferma nel ritenere che «a sindacare la legittimità dell'inazione da parte del pubblico ministero non possa che essere lo stesso organo deputato a pronunciarsi, una volta provocata la giurisdizione, sulla fondatezza dell'azione penale»⁷⁸. Solo «il giudice – quale organo per definizione imparziale – è il “controllore” più adatto»⁷⁹ a perseguire lo scopo proprio del procedimento di archiviazione. Eppure, il

⁷⁷ G. GREVI, *op. cit.*, p. 1298, esprimendosi conformemente a quanto enunciato dalla nostra Corte costituzionale nella sentenza 15 febbraio 1991, n. 88, ove si richiamava la necessità di «verificare l'adeguatezza tra i meccanismi di controllo delle valutazioni di oggettiva non superfluità del processo e lo scopo ultimo del controllo, che è quello di far sì che i processi concretamente non instaurati siano solo quelli risultanti effettivamente superflui». La pronuncia viene richiamata anche in F. FALATO, *op. cit.*, p. 84.

⁷⁸ C. SCARPELLO, *op. cit.*, p. 12.

⁷⁹ C. VALENTINI REUTER, *op. cit.*, p. 144. Come si sottolinea G. GREVI, *op. cit.*, p. 1302, «il congegno di controllo affidato al giudice sulla richiesta di archiviazione» offre «una sufficiente garanzia a tutela dell'adempimento, da parte del pubblico ministero, dell'obbligo di promuovere l'azione penale». Coerentemente, G. ANGIOLINI, *op. cit.*, p. 7; L. PADULA, *op. cit.*, p. 8; C. SCACCIANOCE, *op. cit.*, pp. 92 –

legislatore sovranazionale non ha attribuito all'autorità giurisdizionale (nazionale o europea) lo scrutinio preventivo sulla decisione di inazione del p.m. europeo.

Si può credere che questa sia stata una scelta per certi versi obbligata. È vero che l'art. 86, § 3, TFUE lascia al legislatore euro-unitario un ampio margine di manovra nel prevedere «le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali» adottati dal p.m. europeo nell'esercizio delle sue funzioni.⁸⁰ Tuttavia, è anche vero che attribuire il vaglio preventivo sull'archiviazione dell'*EPPO* ai giudici nazionali, seguendo le procedure disciplinate dalla *lex fori*, sarebbe stato controproducente. Non tutti gli Stati membri prevedono meccanismi di controllo *ex ante* sull'archiviazione e, quelli che lo prevedono, non lo disciplinano in modo uniforme. Dunque, se il regolamento istitutivo avesse semplicemente rinviato alle normative nazionali nel regolare il congegno di verifica, si sarebbe creata una situazione in cui tale scrutinio sarebbe stato realizzato con modalità di volta in volta differenti oppure non si sarebbe realizzato affatto.⁸¹

Inoltre, si ritiene che il regolamento istitutivo non avrebbe potuto assegnare alla Corte di giustizia lo svolgimento di tale controllo preventivo sulla decisione di inazione dell'*EPPO* sulla base dell'art. 86, § 3, TFUE. Ciò avrebbe significato delineare una disciplina in completo contrasto con l'art. 263 TFUE che stabilisce che i giudici europei possono operare solo uno scrutinio *ex post* sugli atti di istituzioni o organismi europei e su ricorso di uno Stato membro, del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione, nonché di persone fisiche e giuridiche.

93; S. RUGGERI, *op. cit.*, pp. 613 – 614; R. BELFIORE, *op. cit.*, p. 3687; V. ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 4; F. FALATO, *op. cit.*, p. 84.

⁸⁰ Come si è illustrato in L. PRESSACCO, *La Corte di giustizia tra Procura europea e giurisdizioni nazionali*, in *Ind. pen.*, 3, 2015, p. 533, l'art. 86, § 3, TFUE «prevede un'ampia riserva di regolamento, estesa praticamente a tutti gli aspetti qualificanti la disciplina del pubblico ministero europeo, comprese le «regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni».

⁸¹ Sul punto, si riprendono le considerazioni svolte in A. NOVOKMET, *op. cit.*, p. 139 – 140, quando chiarisce: «*various EU Member States have completely different systems of judicial control of a decision to dismiss a case, and some do not have them at all, which is largely dependent on the institutional and organisational position of the public prosecutor's office in the legal systems across the EU. Even those countries that knew a certain system of review of a decision to dismiss a case differ significantly in the forms of that review*». Inoltre, l'autore rimarca che non sarebbe stata percorribile neppure la strada dell'armonizzazione dei regimi nazionali del controllo sull'archiviazione con l'adozione di una direttiva sulla base dell'art. 82, § 2, lett. d, TFEU. Non solo tale intervento non sembra essere del tutto in linea con il tenore letterale di tale disposizione (che consente l'emissione di direttive per «facilitare la cooperazione tra le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione all'azione penale e all'esecuzione delle decisioni»). Inoltre, «*such an action would require the harmonisation of national criminal justice systems in all cases of withdrawal from criminal prosecution and the creation of a uniform reviewing framework, which is nearly impossible to achieve*».

È vero che l'art. 263, § 5, TFUE consente agli atti istitutivi di organi e organismi sovranazionali di prevedere «condizioni e modalità specifiche» per adire la Corte. Tuttavia, queste ultime devono pur sempre essere «relative a ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche» avverso gli atti di detti organi o organismi europei.⁸²

Infine, non avrebbe risolto il problema neppure l'istituzione di un tribunale specializzato a norma dell'art. 257 TFUE, considerato che tale disposizione stabilisce espressamente che lo scrutinio di tali organi giurisdizionali può essere attivato solo *ex post*, attraverso apposito ricorso, così come accade per la Corte di giustizia.⁸³

Da ciò consegue che, pur di assicurare il rispetto del principio di obbligatorietà tramite la previsione di un controllo *ex ante* sull'archiviazione dell'*EPPO*, non vi era altra via se non quella di introdurre un meccanismo di natura gerarchica, sulla falsa riga di quanto già previsto nella proposta di regolamento del 2013.

Il punto è, allora, chiedersi se un congegno di verifica preventiva di tal fatta sia effettivamente adeguato al suo scopo.

Pur senza porre in dubbio il fatto che l'attribuzione all'autorità giurisdizionale della funzione di controllo *ex ante* sull'archiviazione sarebbe la scelta preferibile, parte della nostra autorevole dottrina ritiene che l'obbligo di esercitare l'azione penale sarebbe comunque garantito prevedendo che tale prerogativa sia esercitata tramite meccanismi di natura gerarchica.⁸⁴

⁸² A ciò si aggiunge che, attribuire alla giurisdizione europea il compito di vagliare ogni volta la decisione di archiviazione prima di essere emessa, avrebbe significato appesantire oltremodo il carico di lavoro della Corte di giustizia.

⁸³ La norma dispone che «il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono istituire tribunali specializzati affiancati al Tribunale, e incaricati di conoscere in primo grado di talune categorie di ricorsi proposti in materie specifiche» (§ 1).

⁸⁴ F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, Napoli, 1994, pp. 518 ss., afferma che, nel nostro sistema processuale, «sarebbe costituzionalmente illegittima una disciplina processuale che non prevedesse alcuna reale forma di controllo sul mancato esercizio della *potestas agendi*». Tuttavia, l'autore prosegue sottolineando che un controllo giurisdizionale come quello disciplinato dal nostro codice di rito (anche se «costituzionalmente preferibile») presenta comunque dei limiti: l'impossibilità del g.i.p. di sostituirsi al p.m. nello svolgimento delle indagini e nel promuovere l'azione penale, il rischio che il suo vaglio si riveli un mero «adempimento burocratico», nonché il fatto che il suo controllo sia condizionato da un'apposita istanza del p.m. (conformemente sul punto, L. GIULIANI, *op. cit.*, p. 252). Pertanto, su questa base, si arriva ad affermare che «la sola possibilità di garantire il rispetto effettivo dell'art. 112 Cost. è quella che passa attraverso l'esercizio del potere di avocazione del procuratore generale». Particolarmente critico sul punto, L. PADULA, *op. cit.*, p. 6, che afferma che assegnare al superiore gerarchico il controllo sull'archiviazione significherebbe apprestare «un rimedio peggiore del male, potendo l'organo "superiore" inibire le iniziative del p.m. precedente e, così, divenire il vero *dominus* dell'azione e dell'inazione». In buona sostanza, «si toglierebbe la discrezionalità al titolare dell'azione penale, per affidarla ad un diverso ufficio di accusa, con evidente ritorno al passato, in spregio della reale democrazia» (nota n. 22).

Nello specifico, alcuni hanno sottolineato che «l'attribuibilità di un potere di controllo al superiore gerarchico non sembra in linea di principio in contrasto con l'obbligatorietà»,⁸⁵ purché a certe condizioni. In particolare, tale vaglio non dovrebbe essere operato dal «solo capo dell'ufficio cui appartiene il magistrato che ha investigato sulla *notitia criminis*» e dovrebbe concludersi con l'emissione di un «provvedimento motivato, eventualmente passibile di una forma di reclamo»⁸⁶.

Si può allora cercare di comprendere se il meccanismo gerarchico predisposto dal regolamento 2017/1939 riprenda i tratti essenziali di quest'ultimo modello teorico, così da accertarne l'adeguatezza rispetto al fine di evitare che l'archiviazione venga disposta dall'*EPPO* fuori dalle ipotesi di cui all'art. 39, § 1, reg. *EPPO*, assicurando il rispetto dell'obbligo di agire.

Per quanto attiene al soggetto competente a realizzare il controllo gerarchico, effettivamente il legislatore sovranazionale non ha attribuito il potere di vagliare *ex ante* la decisione di inazione europea al solo capo dell'ufficio requirente sovranazionale (il Procuratore capo europeo). Anzi, quest'ultimo non ha alcuna competenza a tal fine, visto che lo scrutinio sull'archiviazione dovrà essere operato da altri due organi interni all'*EPPO*, ossia il procuratore europeo supervisore e la camera permanente, mediante la procedura di controllo e di codecisione di cui all'art. 35 reg. *EPPO*.⁸⁷

Proprio quest'ultima scelta presenta una serie di aspetti positivi di non poco momento. Infatti, prevedendo che il controllo gerarchico si svolga tramite tale *iter*, si può ritenere che esso assicuri un esame particolarmente approfondito della legittimità dell'archiviazione proposta dal PED prima di essere accolta o rigettata.

Tramite la procedura di controllo e codecisione, i citati organi di vertice opereranno un doppio scrutinio sulla proposta di inazione del PED: uno intermedio, svolto dal procuratore europeo supervisore, e uno finale da parte della camera permanente.⁸⁸

⁸⁵ M. CAIANIELLO, voce *Archiviazione*, cit., p. 61.

⁸⁶ M. CAIANIELLO, voce *Archiviazione*, cit., pp. 60 – 61.

⁸⁷ Come pure sottolineato in S. RUGGERI, *op. cit.*, p. 614.

⁸⁸ Sul punto si potrebbe subito ribattere che la garanzia rappresentata dallo svolgimento del doppio scrutinio potrebbe anche non operare ove il procuratore europeo supervisore sia stato delegato dalla camera permanente ad assumere individualmente una decisione in merito alla proposta di archiviazione del PED a norma dell'art. 10, § 7, reg. *EPPO*. Se questo è vero, non deve comunque dimenticarsi che tale strumento è limitato non solo a casi non particolarmente gravi e di non rilevante valore economico, ma anche e soprattutto a quelli in cui il PED abbia ravvisato la sussistenza di ipotesi di archiviazione «“in diritto”» (per riprendere L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 365). Si fa riferimento ai casi di morte dell'indagato (o liquidazione, se persona giuridica), amnistia, immunità, prescrizione e *ne bis in idem*. Ebbene, come notato in M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p.

Oltre a valutare la legittimità della proposta di archiviazione alla luce dell'art. 39 reg. *EPPO*, il controllo intermedio potrebbe essere utile ai fini dello scrutinio conclusivo della camera permanente. Infatti, al contrario dei membri della camera permanente, il procuratore europeo supervisore proviene dallo stesso Stato membro in cui sono state svolte le indagini (12, § 1, reg. *EPPO*).⁸⁹ Pertanto, egli avrebbe tutti gli strumenti per esaminare gli aspetti applicativi della disciplina processuale nazionale relativa al motivo di archiviazione che si ritiene sussistente in concreto e chiarirli nelle osservazioni che sottoporrà alla camera permanente.⁹⁰

Per quanto attiene al vaglio compiuto nell'ultima fase della procedura di controllo, invece, si può credere che esso assicuri un elevato grado di analiticità nell'esame preventivo della decisione di archiviazione in quanto realizzato da ben tre procuratori europei (ossia, i membri della camera permanente).⁹¹ Inoltre, svolgendosi dopo quello del procuratore

201, l'accertamento della sussistenza di uno di questi motivi di inazione non richiede valutazioni tecniche particolari, ma basterà «prenderne atto e optare per la archiviazione». Dunque, il legislatore sovranazionale ha scelto di ammettere la possibilità che il doppio scrutinio manchi per concessione della delega di cui al citato art. 10, § 7, reg. *EPPO* solo perché in tali eventualità è effettivamente superfluo un controllo così approfondito. Al contrario, il doppio scrutinio non mancherà mai qualora il PED abbia proposto di non attivare il processo per mancanza di prove pertinenti (ossia il motivo di cui all'art. 39, § 1, lett. g, reg. *EPPO*). In tal caso, l'accertamento dell'integrazione di tale ipotesi di archiviazione richiede necessariamente lo svolgimento di valutazioni tecniche. Dunque, il doppio scrutinio è indispensabile.

⁸⁹ La norma stabilisce che i procuratori europei «supervisionano le indagini e le azioni penali di cui sono responsabili» i PED «nel rispettivo Stato membro di origine». La premessa n. 23 chiarisce che la funzione di supervisione «dovrebbe essere intesa come riferita a un'attività di controllo più stretta e costante sulle indagini e azioni penali, comprendente, ove necessario, interventi e istruzioni» su questioni che concernono queste ultime.

⁹⁰ «*The members of the Chamber will not necessarily have personal knowledge of the relevant national law of the handling EDP's Member State and/or of the language in which the case file has been kept*» (cfr. H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 35*, cit., p. 326).

⁹¹ Come rimarcato in M. CAIANIELLO, *The decision to drop the case in the new EPPO's regulation: Res Iudicata or transfer of competence?*, cit., p. 193, the «*decision [n.d.r. whether or not to prosecute] requires the agreement of three prosecutors*». Per A. NOVOKMET, *op. cit.*, p.147, tale fattore assicurerebbe una maggiore probabilità di assumere la decisione più corretta in merito alla proposta del PED. Più in particolare, secondo l'autore, «*this ensures real and strict control over the work of the EDP, and it provides a guarantee that the decision to drop the case is based on objective criteria simply because three prosecutors will be able to more prudently and conscientiously consider passing such an important and sensitive decision than could be done by an individual prosecutor*». Peraltro, poiché i membri della camera permanente non provengono dal medesimo Stato membro del PED precedente, si può credere che essi realizzeranno un controllo abbastanza imparziale, evitando di adottare una decisione che sia coerente con il diritto nazionale applicabile ma non del tutto conforme alle disposizioni del regolamento istitutivo. In effetti, pare che ciò avvenga già in concreto. Infatti, il PED di Torino, il dott. Castellani, ha riportato che i PED italiani ritengono che il motivo di archiviazione di cui all'art. 39, § 1, lett. g, reg. *EPPO* («mancanza di prove pertinenti») possa essere interpretato tanto estensivamente da consentire di disporre l'archiviazione per la particolare tenuità del fatto ai sensi dell'art. 131-*bis* c.p. Come riporta il dott. Castellani, nella prassi i PED italiani si imbattono spesso in questo genere di casi. Dunque, essi hanno iniziato ad avanzare proposte di decisione di archiviazione basate sull'art. 39, § 1, lett. g, reg. *EPPO* ogni volta che hanno accertato la particolare tenuità del fatto. In tal modo, nell'ottica dei PED italiani, si libererebbe subito l'indagato dal procedimento penale e si eviterebbe di aprire un processo che andrebbe comunque incontro al

europeo supervisore, lo scrutinio finale potrebbe anche servire a riesaminare le osservazioni formulate dal procuratore europeo supervisore nella fase di valutazione intermedia ed eventualmente giungere a conclusioni diametralmente opposte.

Quest'ultima considerazione induce a credere che, se la camera permanente deve avere la possibilità di prendere in considerazione e, eventualmente, scrutinare le osservazioni del procuratore europeo supervisore, queste ultime devono sempre essere formulate al termine della fase intermedia.

Tale conclusione sembrerebbe smentita dal fatto che l'art. 35, § 1, reg. *EPPO* stabilisce che il procuratore europeo supervisore può trasmettere le sue osservazioni «ove lo ritenga necessario», mentre l'art. 56, § 3, reg. interno *EPPO* parla di «eventuali osservazioni».

In realtà, queste ultime disposizioni non sembrano escludere la sussistenza di un obbligo, in capo al procuratore europeo supervisore, di formulare le sue conclusioni ogni volta che termina il suo vaglio della proposta del PED. Al contrario, esse sembrano più che altro affermare che le modalità per rendere note tali osservazioni alla camera permanente siano rimesse alla scelta del procuratore europeo supervisore.

A tale considerazione si perviene leggendo i citati artt. 35, § 1, reg. *EPPO* e 56, § 3, reg. interno *EPPO* in combinazione con l'art. 10, § 9, reg. *EPPO*.

Quest'ultima disposizione prevede che il procuratore europeo supervisore partecipa alle discussioni in cui la camera permanente valuterà se accogliere o meno le proposte del PED. Da ciò può desumersi che egli dovrà sempre formulare le proprie conclusioni, ma ha comunque la possibilità di scegliere se riportarle durante le riunioni della camera permanente oppure trasmetterle a quest'ultima per via cartolare, a norma degli artt. 35, § 1, reg. *EPPO* e 56, § 3, reg. interno *EPPO*.⁹²

proscioglimento. Ciononostante, le camere permanenti si mostrano di diverso avviso. Infatti, esse tendono a rigettare le proposte di archiviazione del caso per particolare tenuità del fatto, in quanto esse ritengono che tale ipotesi non possa essere in alcun modo ricompresa nel campo applicativo dell'art. 39, § 1, lett. g, reg. *EPPO* (cfr. *Intervista al Procuratore europeo delegato dott. Stefano Castellani*, cit., pp. 208 – 209). Quanto osservato fino ad ora induce allora a non condividere l'opinione espressa in B. PIATTOLI, *op. cit.*, p. 174, ove si critica la scelta di sottoporre la decisione di inazione ad un controllo preventivo gerarchico, affermando che «la via del non procedere è decisa da un'articolazione interna alla Procura stessa, che forse sarebbe stato più opportuno non concentrare nella medesima entità, dal momento che tale commistione potrebbe attribuire una sfumatura di parzialità».

⁹² Si può ritenere che il procuratore europeo trasmetterà le proprie osservazioni unitamente al report del PED ove il caso richieda di chiarire complessi aspetti applicativi della normativa nazionale oppure qualora ci si occupi di un caso del tutto differente da quelli affrontati in precedenza. In tali circostanze, le precisazioni del procuratore europeo supervisore possono risultare utili agli altri membri della camera permanente nel momento in cui si apprestano ad analizzare la relazione conclusiva del PED. Infatti, se il caso richiede di valutare complesse questioni normative oppure non è mai stato affrontato prima dalla

Si è detto che, per rispondere al modello teorico illustrato pocanzi, il meccanismo di controllo gerarchico preventivo dell'archiviazione del p.m. europeo dovrebbe concludersi con un provvedimento motivato suscettibile di reclamo.

Ebbene, proprio su questo punto sorgono i maggiori problemi. Invero, pur prevedendo la possibilità di impugnare la decisione di inazione della camera permanente dinanzi alla Corte di giustizia (art. 42, § 3, reg. *EPPO*), il regolamento istitutivo non impone mai alla camera permanente di motivare tale provvedimento. Né a ciò supplisce il regolamento interno che, all'art. 56, § 6, si limita a prevedere quali determinazioni può assumere l'organo collegiale al termine del suo controllo conclusivo. Quindi, si comprende bene il motivo per cui, all'atto pratico, le camere permanenti non stiano emettendo mai provvedimenti motivati quando decidono al termine di una procedura di cui all'art. 35 reg. *EPPO* (quindi, anche quando archiviano un caso).

Pare che tali decisioni si limitino a richiamare le disposizioni europee alla base della loro adozione, ad indicare le norme incriminatrici relative ai reati oggetto di indagine e a disporre o che il caso sia archiviato o che il PED eserciti l'azione penale.⁹³

Visto che l'art. 42, § 3, reg. *EPPO* prevede la possibilità di ricorrere alla Corte di giustizia avverso i provvedimenti di archiviazione emessi dalla Procura europea, sarebbe stato meglio stabilire che, almeno tali decisioni fossero sempre motivate.⁹⁴ In assenza di

camera permanente, quest'ultima può utilizzare le osservazioni del procuratore europeo come un utile strumento per esaminare con minore difficoltà la relazione conclusiva. Al contrario, se il caso non presenta profili di particolare complessità o è simile a quelli già affrontati in precedenza, è più probabile che il procuratore europeo riporti le proprie osservazioni direttamente in seno alle discussioni della camera permanente. Infatti, in tali eventualità, gli altri membri della camera permanente sono già nella condizione di svolgere autonomamente la propria analisi della relazione conclusiva del PED. In ogni caso, essi potranno usufruire degli eventuali chiarimenti del procuratore europeo supervisore direttamente durante le riunioni con il. Un'opinione parzialmente differente è espressa in H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 35*, cit., p. 326. Ivi si sottolinea che il regolamento istitutivo avrebbe dovuto imporre al procuratore europeo di inviare sempre le proprie osservazioni alla camera permanente per un duplice ordine di ragioni. In primo luogo, prevedendo la mera facoltà per il procuratore europeo di sottoporre le sue osservazioni, l'art. 35 entrerebbe in contraddizione con l'art. 12, § 1, reg. *EPPO*. Quest'ultimo prevede che tale organo di vertice presenta «sintesi dei casi [...] e, se del caso, proposte di decisioni» alla camera permanente sulla base delle relazioni preparate dal PED. Secondo l'autore, tale disposizione imporrebbe ai procuratori europei di presentare sempre le proprie valutazioni alle camere permanenti. Secondariamente, si rimarca che solo imponendo al procuratore europeo di trasmettere sempre le proprie osservazioni si agevola la valutazione della camera permanente competente, in quanto la maggioranza dei suoi membri non conosce il diritto nazionale applicabile al caso né la lingua del procedimento che si svolge a livello decentrato.

⁹³ Sul punto, v. *Intervista al Procuratore europeo delegato dott. Stefano Castellani*, cit., p. 203.

⁹⁴ A questo riguardo, il legislatore sovranazionale avrebbe potuto prendere in considerazione il modello contenuto nelle *Model Rules*. Infatti, all'art. 65, § 3, si prevedeva un espresso «obbligo di motivazione» funzionale alla «possibilità di un'impugnazione» della decisione di archiviazione (cfr. G. DI PAOLO, *Note a margine della recente proposta di istituzione di una Procura europea contenuta nelle Model Rules for the*

una disposizione che imponga un obbligo del genere, ci si chiede come i giudici europei potrebbero svolgere efficacemente il loro controllo, visto che non avranno la possibilità di riesaminare le valutazioni sulla cui base si è giunti a decretare la sussistenza di una delle ipotesi di inazione di cui all'art. 39 reg. *EPPO*.

Il problema si profila significativamente più rilevante nel caso in cui si decida di archiviare il caso per «manca di prove pertinenti» (art. 39, § 1, lett. g), in quanto l'accertamento della sussistenza di tale motivo di archiviazione richiede all'*EPPO* di esercitare una certa discrezionalità tecnica.⁹⁵ Dunque, più che mai in situazioni del genere, il provvedimento di archiviazione dovrebbe rendere conto delle valutazioni che hanno condotto la camera permanente ad accertare l'integrazione di tale ipotesi di inazione, così da consentire alla Corte di giustizia di sindacarne la legittimità.

Inoltre, ci pare che tale *vulnus* non possa essere del tutto risolto semplicemente allegando alla decisione della camera permanente la relazione conclusiva del PED e le osservazioni del procuratore europeo supervisore.⁹⁶ Una soluzione del genere rivela la sua utilità solo quando la camera permanente accoglie *de plano* la relazione conclusiva del PED, in quanto, in tale ipotesi, la decisione di inazione replicherebbe le considerazioni espresse nella parte motiva della relazione conclusiva stessa. In buona sostanza, il provvedimento di archiviazione sarebbe motivato *per relationem*.

Al contrario, la soluzione in discorso si rivela inaccettabile nell'eventualità in cui la decisione di inazione accolga con modifiche la proposta del PED (ipotesi consentita a norma dell'art. 56, § 6, reg. interno *EPPO*). In tal caso, per operare il suo sindacato, la

Procedure on the European Public Prosecutor's Office, in F. RUGGIERI, T. RAFARACI, G. DI PAOLO, S. MARCOLINI, R. BELFIORE (a cura di), *Processo penale, lingua e Unione europea*, Padova, 2013, p. 142).

⁹⁵ Come pure è stato notato in M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 201, ove si sottolinea che «in riferimento a questo parametro [...] l'interprete gode di un non indifferente spazio di libertà applicativa». Diversamente, come già netto nella nota n. 88, qualora emergessero le altre ipotesi di archiviazione (morte dell'indagato o liquidazione della persona giuridica indagata, infermità mentale, amnistia, immunità, prescrizione e *ne bis in idem*), «non resta al procuratore europeo che prenderne atto e optare per l'archiviazione.»

⁹⁶ Tale soluzione è stata prospettata dal dott. Castellani in riferimento all'esercizio dell'azione penale. Infatti, egli riporta che, secondo i PED italiani, potrebbe essere utile allegare alla richiesta di rinvio a giudizio anche il loro *report* e la loro bozza di decisione, così da integrare il contenuto della decisione della camera permanente (appunto, particolarmente scarno). Secondariamente, il dott. Castellani rimarca che, se non ricompresi nel fascicolo del Giudice dell'udienza preliminare, il *report* e la bozza di decisione dei PED non sarebbero accessibili né alla difesa né al giudice. Pertanto, in tal modo si impedirebbe a questi ultimi di sindacare la conformità sia dell'atto formale di esercizio dell'azione penale predisposto dal PED sia del provvedimento della camera permanente sulla base di eventuali discrasie con gli atti con cui lo stesso PED ha attivato il procedimento interno all'*EPPO* per l'assunzione delle determinazioni finali (cfr. *Intervista al Procuratore europeo delegato dott. Stefano Castellani*, cit., p. 203).

Corte di giustizia dovrebbe conoscere tanto il contenuto della proposta del PED quanto la motivazione sulla cui base la camera permanente ha deciso di non accoglierla in pieno. Così, i giudici europei sono posti nella condizione di scrutinare la legittimità del provvedimento di archiviazione e, in particolare, la correttezza del vaglio operato dalla camera permanente in sede di decisione.

Le considerazioni illustrate fino ad ora lasciano qualche dubbio sull'adeguatezza ad assicurare il rispetto del principio di obbligatorietà da parte del meccanismo gerarchico preventivo disciplinato dal regolamento istitutivo.

Come si è osservato, prevedendo una catena di controlli *ex ante* (prima quello del procuratore europeo supervisore e poi quello della camera permanente), il regolamento istitutivo sembra garantire un vaglio analitico della decisione di inazione prima della sua adozione. Tuttavia, evitando di prevedere che il provvedimento di archiviazione debba essere motivato, resta il dubbio che le valutazioni compiute durante tale esame risultino effettivamente scrutinabili da parte dei giudici europei e, prima ancora, "accessibili" ai destinatari della decisione di inazione, *in primis* le vittime del reato.

Proprio per quanto riguarda queste ultime, non solo esse non avranno alcuna possibilità di influire sulla decisione di archiviazione della camera permanente, visto che gli artt. 39 e 35 reg. *EPPO* non ne prevedono alcun coinvolgimento nella procedura di controllo e codecisione.⁹⁷ In aggiunta, ricevuto l'avviso dell'adozione di tale provvedimento a norma dell'art. 39, § 4, reg. *EPPO*, esse non avranno neanche la possibilità di comprendere quali valutazioni hanno condotto la camera permanente a scegliere di non agire (in accoglimento totale o parziale della proposta del PED).

Questo aspetto rivela tutta la sua delicatezza quando l'archiviazione è disposta per il motivo di cui all'art. 39, § 1, lett. g., reg. *EPPO*: se la camera permanente non deve motivare la sua decisione, come può la vittima avere contezza delle valutazioni che hanno condotto tale organo collegiale a concludere che non siano state raccolte «prove pertinenti» ai fini dell'esercizio dell'azione penale?

⁹⁷ In buona sostanza, nel procedimento di controllo in discorso, la vittima riveste un ruolo ancor più marginale di quello che aveva nel nostro «vecchio codice di procedura penale del 1930», in cui le era riconosciuta – nella sola fase istruttoria – almeno la «facoltà di presentare memorie, indicare elementi di prova e proporre indagini per l'accertamento della verità» (C. SCARPELLO, *op. cit.*, p. 84).

Inoltre, se la vittima non ha accesso alla motivazione del provvedimento di archiviazione, si può credere che per essa risulterà particolarmente arduo formulare il ricorso con cui impugnare tale atto dinanzi alla Corte di giustizia.

Le perplessità sin qui illustrate inducono a ritenere doveroso un intervento del legislatore sovranazionale.

In particolare, attivando la clausola di revisione di cui all'art. 119, § 2, reg. *EPPO*, la Commissione europea potrebbe proporre un'integrazione del regolamento istitutivo su più fronti.

In primo luogo, si rivela necessario specificare chiaramente che il procuratore europeo deve formulare sempre le sue osservazioni al termine della fase intermedia, così da evitare il rischio che gli artt. 35 reg. *EPPO* e 56 reg. interno *EPPO* siano interpretati in modo da consentire che si proceda in tal senso solo ove egli lo ritenga opportuno.

Secondariamente, appare indispensabile che il legislatore sovranazionale integri l'art. 39, § 1, reg. *EPPO*, prevedendo espressamente che la camera permanente motivi il provvedimento di archiviazione.⁹⁸

7. Lo scrutinio giurisdizionale sulla decisione di archiviazione dell'EPPO. La competenza esclusiva della Corte di giustizia.

⁹⁸ Un intervento del genere si profila particolarmente utile soprattutto per la mancanza di forme di coinvolgimento della vittima nel procedimento volto all'adozione del provvedimento di archiviazione (come già sottolineato pocanzi). A questo riguardo, si potrebbe pensare di consentire alla persona offesa di partecipare a tale procedura. Tuttavia, ciò implicherebbe la necessità di prevedere anche l'intervento della difesa, in modo da poter tutelare il suo interesse all'archiviazione del caso. Una soluzione del genere, però, avrebbe l'effetto di appesantire troppo la procedura di controllo gerarchico preventivo, senza tenere in debita considerazione il fatto che la vittima ha comunque la possibilità di sindacare la decisione di inazione dell'*EPPO* dinanzi ai giudici di Lussemburgo. Dunque, è vero che né il regolamento istitutivo né le norme interne contengono una disciplina soddisfacente in merito alla «dimensione di interazione con l'attività della Procura da parte dell'indagato/imputato e della vittima del reato» (B. PIATTOLI, *op. cit.*, p. 176). Ciononostante, si può ritenere che prevedere forme di coinvolgimento di vittima e difesa nella procedura di controllo e codecisione finalizzata all'archiviazione del caso non sia la soluzione ottimale, risentendone soprattutto l'efficienza dell'ufficio requirente. Al massimo, si potrebbe ammettere l'ipotesi di introdurre in tale *iter* delle occasioni di contraddittorio tra *EPPO*, persona sottoposta alle indagini e vittima, soltanto su istanza di quest'ultima e in alcune particolari ipotesi. Si pensi, ad esempio, all'eventualità in cui la Procura europea ritenga di archiviare per mancanza di prove pertinenti e il reato abbia causato un danno particolarmente rilevante ad una persona fisica. In tal modo, in primo luogo, la “finestra” di contraddittorio non si avrebbe sempre, ma solo quando la vittima ne abbia reale interesse. Secondariamente, ciò consentirebbe di intensificare il controllo preventivo rispetto ad una decisione di inazione basata su un motivo di archiviazione, la cui sussistenza può essere valutata con una certa discrezionalità tecnica da parte dell'*EPPO*. In aggiunta, si riconoscerebbe alla persona (fisica) offesa una tutela più effettiva, che, come vedremo più avanti, non è detto che sia assicurata mediante l'attivazione del meccanismo di controllo giurisdizionale previsto dall'art. 42, § 3, reg. *EPPO*.

Il sistema dei controlli sulla scelta di non agire della Procura europea – si è detto – non si compone solo di un meccanismo di natura gerarchica, ma anche di uno strumento di *judicial review*.

Quest'ultimo viene disciplinato dall'art. 42, § 3, reg. *EPPO*. Esso stabilisce che le «decisioni di archiviazione dell'EPPO» possono essere contestate «sulla base del diritto dell'Unione» dinanzi alla Corte di giustizia in conformità con l'art. 263, § 4, TFUE.

Il primo aspetto che merita particolare attenzione riguarda l'assegnazione ai giudici di Lussemburgo della competenza a svolgere il vaglio di legittimità sulla decisione di archiviazione della Procura europea.

Tale soluzione è il frutto di una precisa scelta del legislatore sovranazionale tesa ad escludere che tali provvedimenti siano soggetti al controllo delle corti interne in base alla legislazione nazionale. Infatti, la norma indica espressamente che essa troverà applicazione «in deroga» alla regola generale di cui all'art. 42, § 1, reg. *EPPO*. Quest'ultima dispone che tutti gli «atti procedurali dell'EPPO destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi sono soggetti al controllo degli organi giurisdizionali nazionali» in base alla *lex fori*.⁹⁹

Da ciò consegue che, a norma dell'art. 42, § 3, reg. *EPPO*, la Corte di giustizia gode di una «riserva di giurisdizione esclusiva»¹⁰⁰ in relazione al sindacato di legittimità della decisione di inazione della Procura europea. Infatti, prevedendo l'applicazione di tale disposizione in via derogatoria rispetto alla regola generale di cui all'art. 42, § 1, reg.

⁹⁹ La norma è al centro di un interessante dibattito dottrinale teso a comprendere se essa consenta di applicare le disposizioni nazionali che prevedono lo svolgimento di un controllo giurisdizionale preventivo rispetto all'adozione di specifiche misure investigative oppure se essa si riferisca solo ai meccanismi di *judicial review* che, a norma del diritto nazionale, vagliano la legittimità di tali misure e che, dunque, operino *ex post* rispetto ad esse. Quest'ultima è la posizione espressa in H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 42*, cit. pp. 403 – 404, ritenendo che lo svolgimento di un controllo *ex ante* eventualmente previsto dalla normativa nazionale è comunque possibile in applicazione degli artt. 30, § 5, e 31, § 3, reg. *EPPO*, che rimandano espressamente alle procedure previste dal diritto interno. Al contrario, ritengono che l'art. 42, § 1, reg. *EPPO* sia la base giuridica che consenta di realizzare un controllo giurisdizionale sia *ex ante* sia *ex post* rispetto all'adozione di specifiche misure investigative, ove stabilito dalla legislazione domestica, tra gli altri: M. GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, 1, 2022, pp. 20 – 21; A. NOVOKMET, *op. cit.*, pp. 136.

¹⁰⁰ E. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 15. Della stessa opinione L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 371; B. PIATTOLI, *op. cit.*, p. 174; A. NOVOKMET, *op. cit.*, pp. 144 ss; V. MITSILEGAS, F. GIUFFRIDA, *Judicial review of EPPO acts and decisions*, in K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office at launch., Adapting National Systems, Transforming EU criminal Law*, cit., pp. 125 – 126, ove si sottolinea che il sindacato di legittimità svolto dalla Corte di giustizia non concorre con quello dei giudici nazionali, in quanto la disciplina “derogatoria” prevista dall'art. 42, § 3, reg. *EPPO* esclude l'applicazione della legislazione nazionale in merito al controllo sulla decisione di archiviazione in base al principio di prevalenza del regolamento istitutivo sul diritto interno, a norma dell'art. 5, § 3, reg. *EPPO*.

EPPO, il legislatore europeo sembra affermare chiaramente che il vaglio dei giudici nazionali non dovrebbe poter coinvolgere anche il provvedimento di archiviazione dell'EPPO, che invece è oggetto solo dello scrutinio dei giudici di Lussemburgo, ove se ne valuti la legittimità alla luce del diritto dell'Unione.¹⁰¹

L'art. 42, § 3, reg. EPPO è il risultato del rigetto del modello fatto proprio dalla proposta di regolamento avanzata dalla Commissione europea nel 2013. All'art. 36, § 1, quest'ultima stabiliva una *fictio juris* in base alla quale, «quando adotta atti procedurali nell'esercizio delle sue funzioni, la Procura europea è considerata un'autorità nazionale ai fini del controllo giurisdizionale».¹⁰²

Nell'ottica della Commissione europea, l'organismo requirente sovranazionale si sarebbe caratterizzato per una «natura specifica», costituendo «un organismo dell'Unione la cui azione» avrebbe avuto riflessi «sugli ordinamenti giuridici nazionali»¹⁰³. Pertanto, la competenza a svolgere il controllo giurisdizionale sugli atti procedurali del futuro

¹⁰¹ In H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 42*, cit. p. 433, si afferma che la decisione di inazione della Procura europea rappresenta «*the only type of "procedural act"*» che può essere sottoposto al vaglio di legittimità dei giudici europei. In effetti, l'inquadramento di detta decisione tra gli atti procedurali dell'EPPO (espressamente considerati nell'art. 42, § 1, reg. EPPO) è possibile interpretando *a contrario* la premessa n. 89 reg. EPPO. Quest'ultima, infatti, stabilisce che sono «decisioni amministrative dell'EPPO» quelle che «non sono adottate nell'esercizio delle sue funzioni volte a svolgere indagini, esercitare l'azione penale o portare casi in giudizio». Da ciò consegue, come chiarito in E. TRAVERSA, *op. cit.*, pp. 36 – 37, che siano atti procedurali tutti quelli che l'EPPO adotta proprio nell'esercizio delle suddette funzioni (come pure è confermato in R. BELFIORE, *op. cit.*, p. 3689). In particolare, il provvedimento di archiviazione del caso potrebbe essere considerato un atto procedurale emesso nello svolgimento delle funzioni volte ad esercitare l'azione penale. L'ampiezza di questa espressione consente di ricomprendervi tutti gli atti relativi all'iniziativa penale, siano essi finalizzati al suo promuovimento o meno. Peraltro, ciò pare confermato dal fatto che la premessa n. 89 considera specificatamente gli atti adottati nell'esercizio delle funzioni volte «a portare casi in giudizio». Da ciò discende che tra gli atti procedurali adottati nello svolgimento delle attività relative all'esercizio dell'azione penale possano essere ricompresi quelli che non rientrano tra i provvedimenti finalizzati a portare un caso in giudizio, tra cui in primo luogo l'archiviazione. Pare confermare l'inquadramento dell'archiviazione tra «gli atti procedurali dell'EPPO destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi» (art. 42, § 1, reg. EPPO) anche L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 370, affermando che «l'archiviazione è ontologicamente un atto suscettibile di produrre effetti nella sfera giuridica degli individui che partecipano al rito penale».

¹⁰² La proposta del 2013 non disciplinava il controllo giurisdizionale in base al tipo di decisione presa, prevedendo che qualsiasi atto dell'EPPO fosse soggetto allo scrutinio delle corti interne, «*regardless of whether the EPPO rendered a decision to prosecute or to dismiss a case*» (cfr. A. NOVOKMET, *op. cit.*, p. 139).

¹⁰³ Si fa riferimento a quanto affermato nella Relazione della Commissione sulla Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, {SWD(2013) 274 final} {SWD(2013) 275 final}, COM(2013) 534 final, § 3.3.5. Come sottolineato nella premessa n. 37 della proposta, lo stretto collegamento con i sistemi nazionali si scorgeva in due aspetti: da un lato, il p.m. europeo avrebbe dovuto esercitare l'azione penale dinanzi alle autorità giurisdizionali nazionali ai sensi dell'art. 86, § 2, TFUE; dall'altro, i suoi atti investigativi sarebbero stati eseguiti per lo più dagli organi inquirenti interni ed eventualmente previa autorizzazione di un giudice nazionale.

EPPO avrebbe potuto essere assegnata alle corti nazionali, escludendo qualsiasi intervento della Corte di giustizia.

Tale disciplina avrebbe trovato la sua base legale nell'art. 86, § 3, TFUE, che, rimettendo completamente al regolamento istitutivo la definizione delle regole del vaglio giurisdizionale sugli atti procedurali del p.m. europeo, sembrava consentire anche una deroga all'art. 263, § 1, TFUE. Quest'ultima, infatti, assegna ai soli giudici di Lussemburgo il controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione europea.¹⁰⁴

Questa lettura della base giuridica dell'*EPPO* e la conseguente disciplina contenuta nella proposta dell'esecutivo europeo non convinse la dottrina.

Quest'ultima sottolineò che, nonostante la forte connessione con gli ordinamenti domestici, la Procura europea rimaneva un organismo euro-unitario. Dunque, i suoi atti procedurali non potevano essere completamente sottratti al vaglio della Corte di giustizia previsto dall'art. 263 TFUE.

In particolare, si rimarcava che le regole sul controllo giurisdizionale dei provvedimenti del p.m. europeo dovessero essere stabilite sulla base dell'art. 86, § 3, TFUE, letto alla luce dell'art. 263, § 5, TFUE, che stabilisce che gli atti che istituiscono organismi sovranazionali «possono prevedere condizioni e modalità specifiche» per proporre ricorso contro gli atti di tali organismi dinanzi alla Corte di giustizia.¹⁰⁵ Dunque, a norma dell'art. 86, § 3, TFUE, il regolamento istitutivo della Procura europea avrebbe potuto disciplinare il controllo giurisdizionale sui suoi atti procedurali, introducendo «condizioni e modalità specifiche» di accesso alla Corte di giustizia in linea con l'art. 263, § 5, TFUE, anziché escludere del tutto l'intervento dei giudici europei.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Come correttamente sottolineato in L. PRESSACCO, *op. cit.*, pp. 549 – 550, la Commissione ha ritenuto «l'art. 86 § 3 una *lex specialis* rispetto alla regola sancita dal successivo art. 263 Trattato funz. UE: siccome il primo prevede una riserva di regolamento circa «le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali» adottati dalla Procura europea», esso avrebbe consentito «di derogare alla competenza di legittimità sugli atti di organi, organismi ed istituzioni dell'Unione, attribuita dal secondo in via generale alla Corte di giustizia». Sul punto, coerentemente, H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 42*, cit., p. 405.

¹⁰⁵ Nello specifico, la norma dispone: «Gli atti che istituiscono gli organi e organismi dell'Unione possono prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti».

¹⁰⁶ Si esprimevano in tal senso V. MITSILEGAS, F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office and the human rights*, in W. GEELHOED, L. H. ERKELENS A. W.H. MEIJ (a cura di), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Berlino, 2018, pp. 78 – 83; A. CANDI, *op. cit.*, p. 14; L. PRESSACCO, *op. cit.*, pp. 551 – 552. Infine, in G. DI PAOLO, S. MARCOLINI, *Verso l'istituzione di una Procura europea a protezione degli interessi finanziati dell'Unione: la proposta di regolamento COM(2013)534 FINAL**, in *Cass. pen.*, 2014, 1, p. 367, si sottolineava che la scelta di affidare alle sole

Tale posizione sembrava condivisa dalla maggior parte dei rappresentanti degli Stati membri coinvolti nei negoziati per l'istituzione del p.m. europeo.¹⁰⁷ Tuttavia, questi ultimi non propugnavano l'esclusione di qualsiasi controllo giurisdizionale delle corti interni per ammettere solo quello della Corte di giustizia. Al contrario, molte delegazioni proponevano di prevedere nel regolamento istitutivo la possibilità di ricorrere dinanzi ai giudici di Lussemburgo, a norma dell'art. 263 TFUE, contro specifiche decisioni del p.m. europeo.

In particolare, si faceva riferimento ai provvedimenti relativi alla scelta del foro presso cui esercitare l'azione penale sovranazionale, alla riallocazione del caso presso un PED diverso da quello precedente, nonché alla decisione di archiviazione.

La proposta non fu accolta *in toto* e l'unanimità si raggiunse solo in relazione alla impugnabilità, ai sensi dell'art. 263 TFUE, della decisione di inazione dell'*EPPO*.¹⁰⁸ In tal modo, si è pervenuti all'attuale art. 42, § 3, reg. *EPPO*.

7.1. I caratteri del ricorso di cui all'art. 42, § 3, reg. EPPO.

Chiariti gli aspetti relativi all'attribuzione alla Corte di giustizia della competenza esclusiva a vagliare la legittimità della decisione di archiviazione del p.m. europeo, si rende opportuno analizzare i caratteri del meccanismo di *judicial review* disciplinato dall'art. 42, § 3, reg. *EPPO*.

corti interne lo scrutinio sugli atti della Procura europea avrebbe concretizzato «il rischio di una tutela disomogenea dei diritti fondamentali».

¹⁰⁷ E non solo. Durante le discussioni in seno al Consiglio, con la Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2014 sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, COM(2013)0534 – 2013/0255(APP), il Parlamento europeo sottolineava che, pur non dovendosi rinunciare al controllo giurisdizionale operato dalle corti nazionali, in ogni caso, le decisioni adottate dal p.m. europeo «prima del processo o indipendentemente da esso» (tra cui quelle in merito alla competenza e all'archiviazione del caso) dovessero «essere soggette a mezzi di ricorso disponibili dinanzi ad organi giurisdizionali dell'Unione» (§ 5.7). In M. M. PISANI, *La creazione dell'ufficio del Procuratore europeo: lo stato del negoziato in occasione di una conferenza internazionale a Roma*, in *Cass. pen.*, 9, 2015, p. 3316, si sottolineava che il fine della proposta di emendamento avanzata in tale risoluzione era quello di affidare la soluzione di questioni come quelle citate «ad una giurisdizione europea per assicurare uniformità di applicazione dei principi generali (e della garanzie)». Al contrario, se fossero state competenti in tal senso solo le giurisdizioni nazionali, si sarebbero inevitabilmente prodotti «tanti risultati quante sono le autorità coinvolte dalle indagini, ciascuna con le proprie regole e con i propri criteri interpretativi».

¹⁰⁸ La ricostruzione delle discussioni svolte nei negoziati in merito alla norma sul controllo giurisdizionale della decisione di archiviazione della Procura europea si riprende da H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 42*, cit., p. 403.

In primo luogo, la norma stabilisce chiaramente, da un lato, che il vaglio dei giudici di Lussemburgo non possa svolgersi prima e ai fini dell'emissione del provvedimento di archiviazione; dall'altro, che tale controllo non opererà *ex officio* ogni volta che la Procura europea sceglie di non agire. Al contrario, esso riproduce il modello del «controllo facoltativo *ex post*»¹⁰⁹.

Il carattere successivo del controllo dei giudici europei è reso palese dal fatto che l'art. 42, § 3, reg. *EPPO* prevede espressamente che esso abbia ad oggetto «le decisioni dell'EPPO di archiviare il caso». Ciò implica necessariamente che esso non potrà che realizzarsi a seguito della loro emissione.

Tale aspetto – per quanto apparentemente scontato – assume particolare rilevanza, in quanto pone la disciplina del ricorso alla Corte di giustizia in coerenza con il regime relativo all'adozione della decisione di inazione della Procura europea. Infatti, se lo scrutinio dei giudici di Lussemburgo può operare solo sulla decisione di archiviazione, si conferma il fatto che quest'ultima non viene preceduta dal vaglio preventivo né del giudice nazionale (come illustrato in precedenza) né della Corte di giustizia. Dunque, si conferma il fatto che l'unico controllo prodromico rispetto all'assunzione della scelta di non agire dell'*EPPO* è quello gerarchico realizzato a norma degli artt. 35 e 39 reg. *EPPO* e, conseguentemente, che la decisione emessa dalla camera permanente a seguito di tale vaglio avrà l'effetto di archiviare direttamente il caso.

Passando a considerare il carattere facoltativo del controllo di cui all'art. 42, § 3, reg. *EPPO*, esso si evince dal fatto che la norma impone che il ricorso dinanzi alla Corte di giustizia si svolga in conformità all'art. 263, § 4, TFUE.

Tale disposizione disciplina il diritto di qualsiasi persona fisica o giuridica di proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia per chiedere l'annullamento degli atti adottati dagli organismi europei «nei suoi confronti» o che la riguardino «direttamente e individualmente».

Pertanto, i giudici di Lussemburgo potranno realizzare il loro scrutinio sul provvedimento di archiviazione solo ove quest'ultimo sia stato impugnato da una persona fisica o giuridica interessata da tale provvedimento.¹¹⁰

¹⁰⁹ La definizione è ripresa da R. E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo e indagini "nazionalizzate"*, in *Cass. pen.*, 2013, 12, p. 4742.

¹¹⁰ «*The Regulation has established only an optional system of judicial review of a decision to dismiss a case*» (A. NOVOKMET, *op. cit.*, p. 147). Coerentemente, B. PIATTOLI, *op. cit.*, p. 212, sottolinea che il controllo giurisdizionale sull'archiviazione europea non è «generale», in tal modo intendendosi che la sua

Si può ritenere che nella categoria dei legittimati a proporre il ricorso di cui all'art. 42, § 3, reg. *EPPO* non vada ricompreso l'indagato, in quanto – come notato in dottrina – quest'ultimo non risulterebbe in alcun modo inficiato dalla decisione di archiviazione del p.m. europeo.¹¹¹

Al contrario, non vi è dubbio che la legittimazione spetti alla vittima del reato per cui si è proceduto.¹¹²

attivazione richiede sempre l'iniziativa di parte tramite un ricorso ex art. 263 TFUE. Coerentemente, M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 205, che definisce il provvedimento di archiviazione dell'*EPPO* come «impugnabile, secondo le disposizioni del Regolamento».

¹¹¹ D. BRODOWSKI, *Sub. Article 39*, cit., p. 367, sottolinea che il provvedimento di archiviazione dell'*EPPO* non produce «negative legal consequences» per la persona sottoposta alle indagini preliminari. Pertanto, quest'ultimo non avrebbe interesse ad attivare il controllo della Corte di giustizia a norma dell'art. 42, § 3, reg. *EPPO*. Tale constatazione non pare neanche smentita dal fatto che il provvedimento di archiviazione può aggravare la posizione della persona accusata quando dispone anche il deferimento del caso alle autorità nazionali che ne abbiano fatto espressa richiesta a norma dell'art. 39, § 3, reg. *EPPO*. In tale circostanza, l'indagato vede il caso archiviarsi per mano della Procura europea, ma allo stesso tempo riaprirsi a livello nazionale. Inoltre, come segnalato in M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., pp. 208 – 209, il soggetto accusato subisce lo spostamento della competenza dal livello europeo a quello nazionale, dovendo rielaborare la strategia difensiva. In realtà, in questi casi, si crede che l'indagato non voglia sindacare la decisione di inazione della Procura europea (per lui liberatoria), ma il trasferimento del caso a livello interno (vero effetto negativo per la difesa). Tuttavia, in primo luogo, si dubita che sul punto possa essere competente la Corte di giustizia, visto che – a norma dell'art. 42, § 3, reg. *EPPO* – il suo controllo dovrebbe riguardare la sola decisione di archiviazione, non anche quella di rimettere il caso a livello interno, sebbene sia possibile che entrambe le determinazioni saranno contenute nel medesimo atto. Inoltre, ammettere il ricorso ai giudici di Lussemburgo contro un provvedimento che dispone il *referral* a seguito dell'archiviazione del caso, significa consentire alla difesa di dimostrare l'assenza del presupposto del trasferimento del caso, vale a dire l'archiviazione stessa. Infatti, l'art. 34, § 6, reg. *EPPO* (a cui rinvia l'art. 39, § 3, reg. *EPPO*) richiede che il *referral* venga disposto «senza ritardo» a favore delle autorità richiedenti quando la camera permanente dispone l'archiviazione per una delle ipotesi indicate nella seconda delle citate disposizioni. Quindi, paradossalmente, la difesa si troverebbe a contestare che il caso non andava archiviato nei propri confronti. Da ciò deriva che, in questa particolare circostanza, l'unica strada che la difesa potrebbe percorrere per adire la Corte di giustizia sia quella del rinvio pregiudiziale interpretativo a norma dell'art. 42, § 2, lett. c, reg. *EPPO*. Come conferma M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., pp. 205 – 206, è vero che quest'ultima disposizione si riferisce agli artt. 22 e 25 reg. *EPPO*. Tuttavia, queste ultime sono espressamente richiamate nell'art. 39, § 3, reg. *EPPO*. Dunque, esse «ben possono trovare applicazione anche nel momento di chiudere il procedimento con un *nolle prosequi* da parte dell'*EPPO* per rimettere la notizia di reato e l'indagine a una autorità nazionale».

¹¹² Sul punto è doverosa una precisazione. Come correttamente evidenziato in V. MITSILEGAS, F. GIUFFRIDA, *Judicial review of EPPO acts and decisions*, cit., pp. 124 – 125, l'*EPPO* ha competenza per i reati che ledono il *budget* euro-unitario. Pertanto, la vittima legittimata a proporre un ricorso contro la decisione di archiviazione del p.m. europeo dovrebbe essere, *in primis*, l'Unione europea per il tramite delle sue le istituzioni, agenzie, organi ed organismi. Al contrario, l'art. 42, § 3, reg. *EPPO* – rinviando all'art. 263, § 4, TFUE – attribuisce la facoltà di ricorrere alla Corte di Lussemburgo per contestare la legittimità dell'archiviazione dell'*EPPO* solo alle persone fisiche o giuridiche. Ciò avviene in quanto, come chiarito dalla premessa n. 89 reg. *EPPO*, le disposizioni del regolamento istitutivo «lasciano impregiudicata la possibilità, per uno Stato membro dell'Unione europea, per il Parlamento europeo, per il Consiglio o la Commissione, di proporre ricorsi per l'annullamento ai sensi dell'articolo 263, secondo comma, e dell'articolo 265, primo comma, TFUE, e procedimenti di infrazione di cui agli articoli 258 e 259 TFUE». Da ciò consegue che il ricorso contro l'archiviazione dell'*EPPO* di cui all'art. 42, § 3, reg. *EPPO* è un rimedio previsto per le sole persone fisiche e giuridiche. Le istituzioni e gli organismi sovranazionali,

In particolare, a tale conclusione si perviene in forza dell'art. 11 della direttiva 2012/29¹¹³, il quale attribuisce ad ogni persona offesa da reato il diritto di chiedere il riesame della decisione di inazione.

Si è notato che, sebbene tale normativa europea non sia menzionata nel regolamento istitutivo, essa dovrebbe comunque avere forza vincolante nel sistema della Procura europea in ragione del «principio di uguaglianza stabilito dal Trattato e dalla Carta dei diritti fondamentali»¹¹⁴. In caso contrario, la vittima di un reato per cui ha proceduto l'*EPPO* subirebbe un trattamento deteriore rispetto a quello di cui godrebbe a livello statale, dove invece la direttiva deve trovare attuazione.¹¹⁵

Accogliendo tale opzione ermeneutica, la comunicazione alla vittima dell'avvenuta archiviazione prevista dall'art. 39, § 4, reg. *EPPO* si dovrebbe ritenere obbligatoria.

Nonostante la disposizione stabilisca che tale avviso venga eseguito solo «ove opportuno ai sensi del diritto nazionale», si può ritenere che la persona offesa dovrebbe riceverlo sempre, così da porla in condizione di poter esercitare il proprio diritto a ricorrere alla Corte di giustizia a norma dell'art. 42, § 3, reg. *EPPO*.¹¹⁶

Infine, risulta fondamentale considerare un ultimo carattere del controllo giurisdizionale sovranazionale sull'archiviazione del p.m. europeo.

invece, alla pari di qualsiasi Stato membro, potranno contestare il provvedimento di archiviazione dell'*EPPO* direttamente sulla base dell'art. 263, § 1, TFUE.

¹¹³ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, in GUUE L 315/57, 14.11.2012.

¹¹⁴ M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 206.

¹¹⁵ Sempre M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 206. Concordemente, anche L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 369; R. BELFIORE, *op. cit.*, p. 3689, che specifica che il rimedio di cui all'art. 42, § 3, reg. *EPPO* ha il fine primario di «tutelare la persona offesa». Tuttavia, A. NOVOKMET, *op. cit.*, p. 151, ritiene che quest'ultima non possa essere la sola ad essere compresa nella categoria dei legittimati a ricorrere ai sensi dall'art. 42, § 3, reg. *EPPO*. L'autore parte dal presupposto che l'art. 263, § 4, TFUE prevede che un ricorso per annullamento può essere avanzato davanti ai giudici di Lussemburgo contro un atto di un organismo europeo da parte di persone fisiche o giuridiche nei cui «confronti» è stato disposto l'atto oppure che siano interessate «direttamente e individualmente» da quest'ultimo. Da ciò consegue che i legittimati a proporre ricorso contro il provvedimento di archiviazione del p.m. europeo dovrebbero essere tutte le persone fisiche o giuridiche (singolarmente o in gruppo) che possano vantare un «*identifiable status*», essendo soggetti nei cui «confronti» è stato disposto il provvedimento di archiviazione stesso oppure essendo interessati «direttamente e individualmente» da quest'ultimo. Secondo l'autore, essi sarebbero tutti coloro che hanno denunciato il reato per cui si è proceduto o che abbiano fornito informazioni all'*EPPO*, su sua richiesta o di propria iniziativa, purché dimostrino «*some indication of the unlawfulness of the dismissal decision*».

¹¹⁶ Si esprime in tal senso M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 205.

L'art. 42, § 3, reg. *EPPO* ne circoscrive l'operatività ai soli casi in cui la decisione di inazione sia stata contestata «direttamente sulla base del diritto dell'Unione».

Tale generica locuzione si rinviene anche nell'art. 42, § 2, lett. a, reg. *EPPO*. In questo caso, si considera la competenza della Corte di Lussemburgo a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla «validità degli atti procedurali dell'EPPO» ove contestata dinanzi ad un giudice nazionale «direttamente sulla base del diritto dell'Unione».

In riferimento a tale disposizione, la premessa n. 88 precisa che «gli organi giurisdizionali nazionali non possono deferire alla Corte di giustizia questioni pregiudiziali sulla validità degli atti procedurali dell'EPPO» basate sul «diritto processuale nazionale» o sulle «disposizioni nazionali di recepimento di direttive», anche se il regolamento vi fa riferimento.

Proprio da questo chiarimento la dottrina deduce *a contrario* il significato dell'ampia locuzione «direttamente sulla base del diritto dell'Unione» utilizzata in entrambe le disposizioni contenute nell'art. 42 reg. *EPPO*. Essa starebbe ad indicare che i ricorsi contro le decisioni di archiviazione di cui all'art. 42, § 3, reg. *EPPO*, alla pari delle questioni pregiudiziali di validità (§ 2, lett. a), debbano essere fondati su disposizioni «*self standing*» del regolamento istitutivo, «vale a dire norme che non richiedono un'integrazione di regole di diritto processuale nazionale per essere concretamente applicate dal giudice in un dato processo e/o che non rinviano a prescrizioni di direttive dell'Unione “quali attuate dal diritto nazionale” [...], ovvero a leggi nazionali di recepimento delle direttive stesse»¹¹⁷.

Con riferimento all'archiviazione, la norma *self standing* che farà da parametro di legittimità nel vaglio della Corte di giustizia non potrà che essere l'art. 39, § 1, reg. *EPPO*. Quest'ultima definisce in modo tassativo i motivi di archiviazione, evitando a tal fine qualsiasi rinvio al diritto nazionale sul punto, di modo che la disciplina interna assume rilievo soltanto per la definizione specifica dei requisiti tipici di ciascuna ipotesi.¹¹⁸ In tal

¹¹⁷ Così si è espresso uno dei primi commentatori del regolamento istitutivo, E. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 39, poi ripreso, tra gli altri, in G. DE AMICIS, “Competenza” e funzionamento della procura europea nella cognizione del giudice, in www.lalegislationepennale.eu, 31.1.2022, pp. 17 – 18 e in B. PIATTOLI, *op. cit.*, p. 213.

¹¹⁸ Si ricordi che la premessa n. 81 chiarisce che «i motivi di archiviazione di un caso sono stabiliti in modo esaustivo nel presente regolamento».

modo, la norma delinea una disciplina del tutto autosufficiente e, quindi, prevalente rispetto a quella prevista a livello interno a norma dell'art. 5, § 3, reg. *EPPO*.¹¹⁹

Da ciò deriva che, ai sensi dell'art. 42, § 3, reg. *EPPO*, i giudici di Lussemburgo sono competenti a decidere un ricorso con cui si contesta che un provvedimento di archiviazione dell'*EPPO* è stato emesso per un motivo che, anche se previsto a livello interno, non rientra nel novero di quelli tassativamente elencati nell'art. 39, § 1, reg. *EPPO*.¹²⁰

Infine, viene da chiedersi se, ove ravvisi l'illegittimità della decisione di inazione dell'*EPPO*, la Corte di Lussemburgo dovrà limitarsi ad annullare tale provvedimento oppure essa possa anche imporre la riapertura del caso.

Pare che la stessa Procura europea ammetta quest'ultima eventualità. Infatti, nel regolamento interno, il collegio dei procuratori europei ha stabilito che si proceda con la riapertura delle indagini preliminari ove, a seguito del riesame del provvedimento di archiviazione, «la Corte di giustizia dell'Unione europea decide che l'*EPPO* dovrebbe riaprire il caso» (art. 59, § 4, reg. interno *EPPO*).¹²¹

¹¹⁹ Come sottolineato in E. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 40; in G. DE AMICIS, *op. cit.*, p. 18; H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 42*, cit., p. 433.

¹²⁰ Non sembra peregrino ipotizzare che la decisione di inazione possa essere impugnata anche qualora emessa senza rispettare le norme che regolano l'*iter* di controllo e codecisione finalizzato alla sua adozione. Nello specifico, si fa riferimento ai casi in cui il provvedimento di archiviazione è stato emesso direttamente dal PED oppure dal procuratore europeo supervisore sprovvisto della delega di cui all'art. 10, § 7, reg. *EPPO*. Infatti, in tal caso, si violerebbe l'art. 39, § 1, reg. *EPPO* nella parte in cui stabilisce che è la camera permanente a decidere «sulla base di una relazione fornita dal procuratore europeo delegato incaricato del caso conformemente all'art. 35, paragrafo 1, di archiviare il caso». Sebbene non ricompresa nella parte in cui si elencano i motivi tassativi di archiviazione, anche in questa parte la norma dimostra alla sua natura *self standing*, evitando di rimandare alla *lex fori* di volta in volta applicabile. Tanto è vero che, come si è detto in precedenza, sulla base del mancato rinvio al diritto nazionale negli artt. 39 e 35 reg. *EPPO*, non è ammesso il controllo del giudice nazionale in via preventiva rispetto all'adozione del provvedimento di archiviazione dell'*EPPO*. In ogni caso, per accogliere tale opzione ermeneutica dovrà attendersi che i esprima la Corte di giustizia.

¹²¹ Condivisibile l'opinione espressa in G. BARROCU, *op. cit.*, cit., p.141, secondo cui la citata disposizione rimane criptica e «occorrerà vedere se la regolamentazione interna opererà in tale ottica come una sorta di "interpretazione autentica" [...] della normativa sovranazionale, soprattutto se – come in una simile ipotesi – la precisazione ermeneutica riporta un istituto, quale l'archiviazione, nell'ambito del necessario controllo giurisdizionale, seppure postumo». Tuttavia, si può credere che la Corte di giustizia potrebbe esercitare il potere di imporre la riapertura delle indagini sulla base dell'art. 264 TFUE. La norma stabilisce che, se un ricorso proposto ai sensi dell'art. 263 TFUE risulta fondato, la Corte di giustizia «dichiara nullo e non avvenuto l'atto impugnato» (§ 1) e, ove lo reputi necessario, può anche precisare «gli effetti dell'atto annullato che devono essere considerati definitivi» (§ 2). Dunque, nel caso in cui sia stata impugnata la decisione di inazione europea e i giudici di Lussemburgo dovessero ritenere fondato il ricorso, la detta decisione sarà dichiarata nulla e *tam quam non esset*. Inoltre, ove ritengano necessaria la continuazione delle attività investigative, ai sensi dell'art. 264, § 2, TFUE, i giudici di Lussemburgo potrebbero specificare che, essendo venuti meno gli effetti dell'archiviazione del caso a seguito dell'annullamento, quest'ultimo non impedisce la ripresa delle indagini che, pertanto, dovranno essere riaperte ai sensi dell'art. 39, § 2, reg. *EPPO*.

8. *Un controllo giurisdizionale adeguato ed effettivo?*

L'analisi normativa fin qui svolta ci consente di verificare il grado di adeguatezza del meccanismo di *judicial review* di cui all'art. 42, § 3, reg. *EPPO* rispetto al fine di assicurare il rispetto dell'obbligo di esercitare l'azione penale (al pari di quanto già fatto con il controllo gerarchico preventivo).

In linea di principio, si può notare che la disciplina in oggetto presenta un minor grado di problematicità.

Anzitutto, risulta particolarmente apprezzabile il fatto che l'art. 42, § 3, reg. *EPPO* assegni ad un'autorità giurisdizionale il compito di vagliare la legittimità dei provvedimenti di archiviazione emessi dalla Procura europea. Anche sulla base di quanto affermato in riferimento al controllo gerarchico preventivo, rimane fermo che «un sistema imperniato sul controllo esterno da parte del giudice sia l'unico modello efficace a rispondere alle esigenze di una reale democrazia e di un effettivo accertamento sull'uso dei pubblici poteri e, quindi, ai bisogni di una tutela sostanziale e non solo formale del principio di obbligatorietà dell'azione penale»¹²².

A tale primo profilo se ne aggiunge un altro meritevole di apprezzamento, consistente nella combinazione del controllo giurisdizionale *ex post* con quello gerarchico preventivo. Infatti, in tal modo, si crede che siano state poste le basi per creare un sistema obbiettivo di *checks and balances* in cui un organismo terzo e imparziale (quale è l'autorità giurisdizionale) può accertare se, nelle more del vaglio gerarchico, il procuratore europeo supervisore e, soprattutto, la camera permanente abbiano agito nel rispetto delle condizioni stabilite dal regolamento istitutivo.¹²³

A un primo sguardo, non pare passibile di critica neanche l'assegnazione alla Corte di giustizia di tale controllo *ex post*.

Come abbiamo visto, tale scelta si basa sulla volontà – divenuta dominante durante i negoziati per l'istituzione della Procura europea – di ammettere che gli atti procedurali

¹²² F. FALATO, *op. cit.*, p. 84. Sul punto, più ampiamente, v. *supra*, nota n. 78.

¹²³ Tale necessità viene sottolineata in A. NOVOKMET, *op. cit.*, p. 141, il quale sottolinea la necessità di apprestare rimedi giurisdizionali volti a sindacare gli atti con cui la Procura europea esercita la sua «*powerful authority*», tra cui rientra, *in primis*, la decisione di archiviazione.

adottati da quest'ultima fossero soggetti al controllo delle corti interne, senza però escludere del tutto quello dei giudici di Lussemburgo.

Il fatto di aver affidato a questi ultimi proprio lo scrutinio sulla legittimità del provvedimento di archiviazione appare coerente non solo con la natura sovranazionale dell'*EPPO* (espressamente sancita dall'art. 8 reg. *EPPO*)¹²⁴, ma anche con la fisiologica essenza europea della decisione di inazione del p.m. europeo.

Come già spiegato, l'archiviazione del caso risulta disciplinata interamente dal diritto sovranazionale: tanto i suoi presupposti quanto la procedura per la sua emissione sono regolati in via esaustiva nell'art. 39 reg. *EPPO*. Tanto è vero che quest'ultima configura un esempio di norma *self standing* che, secondo l'art. 5, § 3, reg. *EPPO*, prevale sulle disposizioni nazionali.

Da ciò consegue che, almeno per il provvedimento di archiviazione dell'*EPPO*, si rendeva necessario ripristinare la regola generale del controllo di legittimità della Corte di giustizia di cui all'art. 263 TFUE, già ampiamente derogata dall'art. 42, § 1, reg. *EPPO*.¹²⁵

Nonostante i lati positivi illustrati fino ad ora, non può sottacersi che la disciplina di cui all'art. 42, § 3, reg. *EPPO* presenti comunque un limite di particolare rilevanza, tanto da poter condurre ad un vero e proprio vuoto di tutela.

Non va dimenticato che, come ripetuto più volte, la disciplina specifica delle singole ipotesi di inazione previste dal regolamento istitutivo si rintraccia nella legislazione nazionale di volta in volta applicabile. Dunque, potrebbe accadere che il provvedimento

¹²⁴ In V. MITSILEGAS, F. GIUFFRIDA, *Judicial review of EPPO acts and decisions*, cit., pp. 118 – 122, si riporta che la natura europea dell'*EPPO* avrebbe dovuto portare ad un completo cambio di paradigma rispetto alla disciplina del controllo giurisdizionale contenuta nella proposta del 2013, così da abbandonare del tutto l'idea di un qualsiasi coinvolgimento a tal fine delle corti nazionali. Tuttavia, così non è stato. Dunque, secondo A. NOVOKMET, *op. cit.*, pp. 145 – 146, si dovrebbe partire dalla natura sovranazionale della Procura europea per riformare completamente l'intera disciplina dei controlli giurisdizionali accolta nel regolamento istitutivo e riassegnare alla sola Corte di giustizia la competenza a vagliare la legittimità degli atti dell'*EPPO*. In particolare, si afferma: «*it is necessary to edit the text of the Regulation in a coherent way [...]. The EPPO is an EU body of prosecution that was established as such with the Treaty of Lisbon when Member States declared their will to transfer their sovereign powers of criminal justice to the EU level. In this sense, it is necessary to make a clear turn and accept that the EPPO is a body whose decisions during pre-trial proceedings are made at the EU level, and so it is quite logical that these decisions are reviewed at the EU level.*»

¹²⁵ Ne dà conferma M. GIALUZ, *op. cit.* p. 21, quando afferma che «nel corso del negoziato si è sviluppata l'idea di scindere il vaglio giurisdizionale, affidando alla Corte di Lussemburgo il controllo sulle decisioni più propriamente qualificabili come europee: ne sono un esempio, tra le altre, le decisioni dell'*EPPO* di archiviare un caso, nella misura in cui siano contestate direttamente sulla base del diritto dell'Unione (art. 42, § 3, del regolamento)».

di archiviazione non violi l'art. 39, § 1, reg. *EPPO*, in quanto fondato sulla sussistenza di uno dei motivi ivi elencati, ma contrasti con la normativa statale che regola quella specifica ipotesi di archiviazione.¹²⁶

In tale eventualità, il rimedio previsto dall'art. 42, § 3, reg. *EPPO* risulta precluso, in quanto richiederebbe alla Corte di giustizia di svolgere un sindacato sulla base della *lex loci* e non «del diritto dell'Unione».

Onde evitare che in tali ipotesi si venga a creare effettivamente un vuoto di tutela, la dottrina ha affermato che l'unica strada da percorrere non potrà che essere quella di adire il giudice nazionale a norma dell'art. 42, § 1, reg. *EPPO*.¹²⁷

È però vero che tale disposizione prevede che il vaglio delle corti interne sugli atti procedurali dell'*EPPO* è possibile in quanto previsto dalla normativa nazionale. Pertanto, l'eventuale vuoto di tutela, derivante dal limite imposto al vaglio della Corte di giustizia dall'art. 42, § 3, reg. *EPPO*, viene effettivamente meno se la *lex fori* disciplina una procedura che consenta di sindacare la legittimità del provvedimento di archiviazione.

Nel nostro sistema processuale, ciò avviene attraverso il reclamo di cui all'art. 410-*bis* c.p.p. Tuttavia, tale strumento non sembra essere utilizzabile contro l'“archiviazione europea”. Infatti, come già osservato, le ipotesi per cui è possibile attivare tale rimedio corrispondono alle violazioni del contraddittorio che possono verificarsi nella procedura di archiviazione di cui agli artt. 408 – 411 c.p.p. Dunque, essi mal si prestano a consentire di sindacare la legittimità della decisione di inazione dell'*EPPO* per violazione delle norme nazionali relative alle singole ipotesi di inazione elencate nel regolamento istitutivo.¹²⁸

¹²⁶ In E. TRAVERSA, *op. cit.*, pp. 40 – 41, si riporta l'esempio della decisione di inazione fondata sul decorso del periodo di prescrizione. Quest'ultima figura tra le ipotesi tassative in cui l'*EPPO* può decidere di non agire (art. 39, 1, lett. e, reg. *EPPO*), ma non viene disciplinata nello specifico dal regolamento istitutivo. Quindi, le norme di dettaglio dovranno essere rintracciate nel diritto nazionale (in particolare, si dovrà fare riferimento alla legislazione con cui si è dato attuazione all'art. 12, Direttiva PIF, che definisce le linee generali a cui i legislatori interni si sono dovuti attenere nell'armonizzare la disciplina della prescrizione dei reati PIF). Pertanto, in questo caso, la decisione di inazione non potrà essere contestata dinanzi ai giudici di Lussemburgo, essendo stata emessa per uno dei motivi indicati nel regolamento istitutivo.

¹²⁷ Sul punto non ha dubbi L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 371: «laddove le censure si concentrino sull'applicazione da parte della Procura europea del diritto interno sarà, invece, necessario rivolgersi ai giudici nazionali, in forza della previsione generale dell'art. 42, par. 1.» Ne deriverà – come sottolineato in G. BARROCU, *op. cit.*, cit., pp. 139 – «una duplicazione di possibili ricorsi in ordine al provvedimento di archiviazione»: quello nazionale, ove si contesti la violazione della normativa interna, e quello euro-unitario, ove si faccia valere il contrasto con il regolamento istitutivo.

¹²⁸ Come notato da più parti: F. FALATO, *op. cit.*, p. 85; L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 374; S. RUGGERI, *op. cit.*, p. 614. In ogni caso, si giunge a tale conclusione, salvo che si ritenga possibile

Purtroppo, questo aspetto è sfuggito al legislatore italiano. Infatti, come già sottolineato in precedenza,¹²⁹ la normativa di adeguamento interno al regolamento istitutivo (il d.lgs. 9/2021) ha mancato di introdurre un congegno giurisdizionale volto ad impugnare l'archiviazione dell'*EPPO* dinanzi ai giudici nazionali per violazione delle rilevanti disposizioni interne.

Rimane però ferma la necessità di un intervento legislativo in tal senso, se si vuole garantire – in ottemperanza all'art. 19, § 2, TUE¹³⁰ – una «tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione» (nei quali è indubbio che debba essere compresa l'archiviazione della Procura europea).¹³¹

Ciò induce a condividere l'appello che parte della dottrina ha rivolto al legislatore italiano al fine di adeguare il nostro codice di rito all'art. 42, § 1 e 3, reg. *EPPO*.

In particolare, alcuni hanno proposto di riformare l'art. 410-*bis* c.p.p. al fine di prevedere motivi specifici per proporre reclamo avverso la decisione di inazione della Procura europea.¹³² Altri, invece, hanno ventilato l'ipotesi di introdurre un rimedio giurisdizionale specifico che, come il reclamo, consenta un vaglio di legittimità *ex post*, attivabile «su istanza di eventuali interessati (e in particolare della vittima)»¹³³.

Infine, non si può fare a meno di notare che il meccanismo di *judicial review* disciplinato dall'art. 42, § 3, reg. *EPPO* manifesta una serie di punti critici soprattutto sul

che il controllo sulla decisione di inazione sia quello svolto dal g.i.p. a norma del nostro codice di rito (come pure sta accadendo nella prassi). In tal modo, le due tipologie di controllo (quello preventivo del g.i.p. e quello successivo della Corte UE) verrebbero a coesistere e si avrebbe una suddivisione delle competenze per materia tra i due organi giurisdizionali.

¹²⁹ Vedi *supra*, § 4.2.

¹³⁰ Al cui rispetto pure richiama la premessa n. 88 reg. *EPPO*.

¹³¹ M. PANZAVOLTA, *Responsabilità e concetti: il regime normativo e la scelta della giurisdizione nelle indagini dell'EPPO in cerca di orientamento*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, cit., p. 120, rimarca che «la disciplina italiana dell'archiviazione» non può «essere applicata senza alcun adeguamento al regime dell'*EPPO*».

¹³² F. FALATO, *op. cit.*, p. 85, vedi *supra*, nota n. 52.

¹³³ L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 374, nota 120, vedi *supra*, nota n. 52. Come osservato, essi ritengono opportuno che tale nuovo «riesame europeo» si configuri come un rimedio giurisdizionale postumo, attivabile su istanza di parte (*in primis*, della persona offesa). Infatti, pur ammettendo che l'art. 42, § 1, reg. *EPPO* apra «le porte in generale anche a vagli giurisdizionali *ex ante*», si sottolinea – a ragione – «che, nel contesto in esame, tale eventualità non pare percorribile, andando tale previsione coordinata con la lettera dell'art. 39, che affida, per l'appunto, alla camera permanente e non a un giudice il potere di disporre l'inazione». Dunque – si spiega – «la via più lineare pare quella di introdurre un rimedio simile a quello dell'art. 410-*bis* c.p.p., ma non limitato alle semplici ipotesi di violazione del contraddittorio».

versante dell'effettività del controllo di legittimità che esso dovrebbe consentire di realizzare.¹³⁴

In primo luogo, la previsione di tale congegno di verifica, attivabile *ex post*, dovrebbe consentire di sindacare la legittimità dei risultati a cui giunge il vaglio preventivo di tipo gerarchico. A tal fine dovrebbe essere indispensabile, tanto per i legittimati a proporre il ricorso di cui all'art. 42, § 3, reg. *EPPO*, quanto per i giudici di Lussemburgo, avere contezza di tali risultati e, prima ancora, delle valutazioni giuridico-fattuali di cui questi ultimi sono il portato. Tuttavia, come si è avuto modo di sottolineare, è dubbio che si realizzi una situazione del genere. Infatti, né il regolamento istitutivo né le norme interne impongono mai un obbligo di motivazione del provvedimento di archiviazione. Pertanto, come dimostrato dalla prassi, quest'ultimo si limita a riportare le disposizioni normative alla base della sua emissione e a disporre che non venga esercitata l'azione penale.¹³⁵

A questo primo problema, si aggiunge quello legato alla lentezza dei procedimenti innanzi alla Corte di giustizia.

Tale aspetto potrebbe scoraggiare i soggetti legittimati a proporre il ricorso di cui all'art. 42, § 3, reg. *EPPO*, *in primis* le persone fisiche o giuridiche vittime del reato per cui si dispone l'archiviazione.¹³⁶ Invero, queste ultime potrebbero percepire la lunghezza dei tempi con cui si svolgono le procedure dinanzi ai giudici di Lussemburgo come un ostacolo ad una tutela concreta contro la decisione di inazione dell'*EPPO*. Ciò potrebbe indurre tali persone offese a scegliere di rinunciare in partenza ad attivare il sindacato di legittimità della Corte di giustizia.¹³⁷

I profili di problematicità appena descritti inducono a ventilare l'ipotesi che il ricorso di cui all'art. 42, § 3, reg. *EPPO* si profili in contrasto con l'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, non garantendo il diritto al ricorso effettivo

¹³⁴ Come sottolineato in A. NOVOKMET, *op. cit.*, p. 141, è necessario che il meccanismo giurisdizionale apprestato nel regolamento istitutivo consenta di realizzare un «*effective and efficient control*» sul provvedimento di archiviazione dell'*EPPO* «*in order to make it accountable for the proper determination of the statutory preconditions for the initiation of criminal prosecution, acting solely in accordance with the rules of the profession and not with daily political needs*».

¹³⁵ Sul punto, quindi, rimangono ferme le osservazioni illustrate *supra*, § 5.

¹³⁶ Essendo competente per reati che ledono gli interessi finanziari europei, è evidente che nella maggior parte dei casi la vittima non può che essere l'Unione europea. Tuttavia, ciò non esclude che nelle ipotesi di intervento dell'*EPPO* possano essere coinvolte anche vittime differenti, quali persone fisiche o giuridiche. Ad esempio, per riprendere V. MITSILEGAS, F. GIUFFRIDA, *Judicial review of EPPO acts and decisions*, cit., p. 125, «*one could think, for instance, of a public official who illegally misappropriates EU funds that were originally earmarked to individuals or companies*».

¹³⁷ Come pure è stato notato in A. NOVOKMET, *op. cit.*, p. 158.

dinanzi ai giudici europei ivi espressamente sancito.¹³⁸ Pertanto, appare quanto mai necessario un intervento del legislatore sovranazionale, soprattutto per quanto riguarda la mancanza di motivazione nella decisione di inazione.¹³⁹

In merito alla lunghezza dei tempi della procedura dinanzi ai giudici europei, invece, si ritiene che tale inconveniente possa essere risolto procedendo con il rito accelerato («*expedited procedure*») previsto dagli artt. 133 – 136 delle Regole di Procedura della Corte di giustizia¹⁴⁰, come pure è stato proposto da una parte della dottrina.¹⁴¹

Tuttavia, si deve comunque notare che l'art. 133 RPCG stabilisce che tale particolare procedura possa essere attivata solo su decisione del Presidente della Corte, adottata *ex officio* o su istanza di parte, ove valuti che la natura del caso richieda che si proceda celermente. Dunque, potrebbe rivelarsi utile modificare tale disposizione per prevedere che debba sempre procedersi tramite *expedited procedure* ove si azioni il meccanismo di cui all'art. 42, § 3, reg. EPPO.¹⁴² In tal modo, tutti i ricorsi avverso l'archiviazione del p.m. europeo andrebbero decisi in via accelerata e avrebbero un'unitaria disciplina processuale, anziché dipendere dalle valutazioni del Presidente della Corte di giustizia.

¹³⁸ Pur esprimendosi a favore per il riconoscimento ai soli giudici di Lussemburgo della competenza a sindacare la legittimità di tutti gli atti procedurali dell'EPPO, V. MITSILEGAS, F. GIUFFRIDA, *Judicial review of EPPO acts and decisions*, cit., p. 127, chiariscono che gli aspetti delineati pocanzi porterebbero a non condividere tale scelta, proprio perché non consentirebbero di garantire il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo enunciato all'art. 47 CDFUE.

¹³⁹ Tali aspetti dovrebbero essere presi in seria considerazione dalla Commissione europea nello svolgimento della valutazione dell'attuazione e dell'impatto del regolamento istitutivo, dell'efficacia ed efficienza dell'EPPO, nonché delle sue «pratiche di lavoro», prevista all'art. 119, § 1, reg. EPPO. In tal modo, da un lato, si potrebbe intervenire con una normativa *ad hoc* per prevedere forme di sostegno economico alle vittime che scelgono di proporre ricorso ai sensi dell'art. 42, § 3, reg. EPPO. Dall'altro, si potrebbe integrare l'art. 39, § 1, reg. EPPO prevedendo espressamente che, quando dispone l'archiviazione, la camera permanente decide con provvedimento motivato (come già indicato *supra*, § 6).

¹⁴⁰ Regole di Procedura della Corte di giustizia del 25 settembre 2012 (OJ L 265, 29.9.2012), con corrigendum (OJ L 2024/90475, 5.8.2024), come modificate il 18 giugno 2013 (OJ L 173, 26.6.2013, p. 65), il 19 luglio 2016 (OJ L 217, 12.8.2016, p. 69), il 9 aprile 2019 (OJ L 111, 25.4.2019, p. 73), il 26 novembre 2019 (OJ L 316, 6.12.2019, p. 103) e il 2 luglio 2024 (OJ L 2024/2094, 12.8.2024).

¹⁴¹ Tale soluzione viene prospettata in V. MITSILEGAS, F. GIUFFRIDA, *Judicial review of EPPO acts and decisions*, cit., pp. 128 – 129. In A. NOVOKMET, *op. cit.*, p. 158, invece, si aggiunge che rimane in ogni caso ferma la necessità di istituire una camera specializzata all'interno della Corte di giustizia. Certo è che, come rimarcato in E. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 35, in ogni caso l'attribuzione alla Corte di giustizia della competenza ad esprimersi in via pregiudiziale (art. 42, § 2, reg. EPPO), così come per il ricorso di cui all'art. 42, § 3, reg. EPPO, porterà ad un enorme aggravio del lavoro della giurisdizione europea.

¹⁴² Invero, sarebbe opportuno che tale intervento conduca all'applicazione automatica degli artt. 133 – 136 RPCG ogni volta che la Corte di giustizia è chiamata ad intervenire ai sensi dell'art. 42 reg. EPPO, non soltanto quando deve decidere su un ricorso avverso l'archiviazione del caso. In tal modo si potrebbe prevenire il «rischio reale di un allungamento eccessivo dei tempi dei processi dinanzi alla Corte di giustizia nella fase dell'indagine, e dinanzi ai giudici penali degli Stati membri nella fase successiva all'esercizio dell'azione penale», prospettato in E. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 35.

9. Conclusioni.

Con il regolamento 1939/2017, il legislatore sovranazionale ha calato l'archiviazione della Procura europea all'interno di un peculiare sistema di controlli.

In linea generale, esso si compone di un controllo gerarchico, autonomo e sostitutivo dei congegni di verifica preventiva previsti a livello nazionale, e di un meccanismo di *judicial review* di natura europea che, invece, si affianca a quelli eventualmente disciplinati dalla legislazione domestica.

In particolare, a norma degli artt. 39 e 35 reg. *EPPO*, il controllo gerarchico viene realizzato dal procuratore europeo supervisore e dalla camera permanente ogni volta che la Procura europea deve decidere di non agire, al fine di valutare *ex ante* la legittimità di tale scelta.

Concluso l'*iter* di controllo, la camera permanente adotta un provvedimento che dispone direttamente l'archiviazione del caso, non essendo a tal fine necessario il coinvolgimento delle autorità giurisdizionali nazionali.

Per quanto attiene al meccanismo di *judicial review*, invece, in base all'art. 42, § 3, reg. *EPPO*, esso può operare solo successivamente all'adozione della scelta di non agire e in via eventuale. Infatti, esso consente alla Corte di giustizia di scrutinare la legittimità di tale decisione solo ove sia stato proposto un apposito ricorso a norma dell'art. 263, § 4, TFUE.

Poiché tale strumento permette di valutare la legittimità dell'archiviazione solo sulla base del diritto dell'Unione, si ritiene che, in applicazione dell'art. 42, § 1, reg. *EPPO*, sia possibile impugnare la decisione di inazione dell'*EPPO* dinanzi ai giudici nazionali. In tal modo, sarà possibile sindacare il mancato rispetto delle norme nazionali che definiscono la disciplina di dettaglio delle ipotesi di inazione tassativamente elencate all'art. 39, § 1 reg. *EPPO*.

Tale disciplina è stata oggetto di un'analisi che ci ha permesso di individuarne le specificità e di osservarne l'applicazione all'atto pratico.

Ciò ha consentito di constatare che, quando opera nel nostro ordinamento, la Procura europea non agisce in piena conformità al regolamento istitutivo, attivando comunque il controllo del g.i.p. previsto ai sensi degli artt. 409 – 410 c.p.p., sebbene la lettera dell'art. 39 reg. *EPPO* non lo consenta.

Tale *modus operandi* sembrerebbe giustificato dal fatto che nel nostro ordinamento machi un meccanismo di *judicial review* che consenta di sindacare il provvedimento di archiviazione emesso direttamente dalla camera permanente dinanzi ai giudici nazionali e sulla base della nostra legislazione interna.

Ciò ha indotto ad affermare la necessità di un intervento del nostro legislatore nazionale volto a prevedere che tale forma di controllo si realizzi attraverso un istituto *ad hoc* di nuovo conio oppure tramite il reclamo di cui all'art. 410-*bis* c.p.p., previamente riformato. Peraltro, si è avuto modo di osservare che tale soluzione consentirebbe di impugnare il provvedimento di archiviazione dell'*EPPO* in caso di contrasto con la nostra normativa domestica applicabile in coerenza con l'art. 39 reg. *EPPO*, così da rimediare al vuoto di tutela che scaturisce dai limiti imposti dall'art. 42, § 3, reg. *EPPO* al sindacato della Corte di giustizia.

A tale esame del regime dei controlli sull'archiviazione dell'*EPPO* se ne è affiancato un altro, volto a valutarne il grado di adeguatezza a garantire il rispetto dell'obbligatorietà dell'azione penale.

In tal modo, è stato possibile evidenziare che, nonostante gli aspetti positivi, entrambi gli strumenti di controllo previsti nel regolamento istitutivo presentano dei punti critici, di fronte ai quali appare necessario un intervento da parte del legislatore sovranazionale.

In particolare, quest'ultimo dovrebbe adeguare su più fronti la disciplina del controllo gerarchico preventivo e rendere più effettiva la tutela giurisdizionale delle persone offese mediante il ricorso di cui all'art. 42, § 3, reg. *EPPO*.

In particolare, si profila opportuno introdurre nel regolamento istitutivo norme che specificino la doverosità della formulazione delle osservazioni del procuratore europeo supervisore al termine della fase preliminare della procedura di controllo e codecisione e che impongano l'obbligo di motivare il provvedimento di archiviazione della camera permanente.

Quest'ultimo accorgimento si rivela fondamentale per consentire una maggiore tutela delle ragioni delle persone offese, consentendo ai giudici europei di sindacare in modo effettivo la legittimità della decisione di inazione e, quindi, i risultati dello scrutinio operato dal procuratore europeo supervisore e della camera permanente.

CONCLUSIONI

Dagli anni 90 ad oggi sono stati compiuti enormi progressi allo scopo di apprestare le necessarie forme di tutela penale per gli interessi finanziari dell'Unione europea.

L'armonizzazione delle norme penali nazionali relative alle condotte lesive del *budget* UE e l'istituzione di un organismo requirente sovranazionale con "competenza" circoscritta a tali fattispecie criminose hanno generato una svolta epocale, consentendo la creazione di un sistema europeo di giustizia penale integrato e multilivello.

Al suo interno, il procedimento penale assume un'identità peculiare, qualora la Procura europea decida di esercitare la sua competenza. Infatti, in base alle disposizioni del regolamento istitutivo del pubblico ministero europeo (il regolamento 2017/1939/UE), tale procedimento si caratterizza per una fase preliminare contraddistinta da una componente marcatamente sovranazionale a cui segue una seconda fase di natura prettamente statale, in linea con l'art. 86, § 2, TFUE.

La particolare – e perciò affascinante – conformazione del procedimento penale relativo ai reati di competenza dello *European Public Prosecutor's Office (EPPO)* ha indotto a chiederci quale fisionomia assuma l'azione penale attribuita a tale organismo, in quanto il suo esercizio funge da momento di raccordo e transizione tra le indagini preliminari "europee" e il giudizio nazionale.

Per rispondere a questo quesito, si è svolta un'indagine ermeneutica non limitata alle sole disposizioni del regolamento istitutivo. L'analisi, infatti, ha preso le mosse da quest'ultimo atto normativo per giungere a definire gli aspetti essenziali del potere di iniziativa penale della Procura europea tramite un'interpretazione sistematica e teleologica, svolta alla luce del diritto primario dell'Unione, contenuto nei Trattati istitutivi.

Dopo aver ripercorso il tortuoso cammino che ha condotto al riconoscimento del potere di esercitare l'azione penale in capo un organismo dell'Unione europea, si è descritto l'assetto normativo relativo alle determinazioni finali dell'*EPPO* contenuto nell'art. 86 TFUE, nel regolamento 2017/1939/UE e negli atti interni della Procura europea. In tal modo, è stato possibile fissare le basi della nostra ricerca, chiarendo quali

profili siano stati ripresi dai progetti precedenti volti all'istituzione della Procura europea ed evidenziando i punti critici dell'attuale disciplina.

Al fine di “decifrare” i caratteri essenziali di tale potere, si è proceduto ad un'interpretazione sistematica dell'intricato *corpus* normativo che lo regola.

In primo luogo, si è osservato che l'art. 86 TFUE e le norme del regolamento 2017/1939/UE relative alla decisione di rinviare il caso a giudizio e di attivare una *diversion* processuale (prevista a livello statale) rendono chiara la nozione di azione penale sposata a livello euro-unitario: essa rappresenta la prerogativa della Procura europea di richiedere l'intervento giurisdizionale statale al fine di vagliare la fondatezza dell'accusa cristallizzata al termine delle sue attività di indagine.

Secondariamente, l'analisi sistematica della base giuridica funzionale all'istituzione del p.m. europeo, unitamente alle altre disposizioni contenute nei Trattati, ha consentito di dimostrare la natura sovranazionale dell'azione penale attribuita all'*EPPO*, in coerenza con i risultati cui è approdato il dibattito accademico. In particolare, si evidenzia che tale caratteristica non viene posta in discussione per il solo fatto che sia la legislazione nazionale a regolare le modalità di esercizio della *potestas agendi* europea e a prevedere le norme incriminatrici a cui l'*EPPO* deve fare riferimento nell'espletamento delle sue attività requirenti.

Infine, l'esame si è focalizzato sulla questione – assai dibattuta in dottrina – in ordine al criterio ispiratore dell'iniziativa penale euro-unitaria. Così, si è cercato di rintracciare una soluzione alternativa a quelle circolate nel dibattito accademico allo scopo di conferire un significato preciso al silenzio serbato dal regolamento 2017/1939/UE al riguardo. Inoltre, e cosa più importante, si è cercato di individuare tale parametro mediante un'interpretazione “costituzionalmente” orientata delle disposizioni del regolamento istitutivo della Procura europea.

Per questa via, si è giunti alla conclusione per cui, anche se non vi sono norme che lo enunciano espressamente, il criterio che regge l'azione penale sovranazionale è costituito dal principio di obbligatorietà. Tuttavia, si è osservato che quest'ultimo viene declinato in modo peculiare nel regime normativo dell'azione penale europea. Invero, la sua identità è il portato di una contaminazione tra i principi che contraddistinguono l'ordinamento giuridico euro-unitario e i caratteri tradizionalmente attribuiti ai sistemi in cui vige il principio di obbligatorietà dell'azione penale. Di conseguenza, il principio di

obbligatorietà accolto a livello UE non solo non replica precisamente alcun modello tipico dei sistemi statali, ma risulta anche temperato dal riconoscimento all'*EPPO* di un certo margine di valutazione tecnica nel decidere di non intervenire in un caso determinato per lasciarlo alla competenza sussidiaria delle autorità inquirenti nazionali.

Una volta chiarite queste premesse dogmatiche, l'indagine si è potuta focalizzare sul sistema dei controlli sull'archiviazione disposta dalla Procura europea.

Esso si compone di un controllo gerarchico e di un meccanismo di *judicial review* di natura europea

A norma degli artt. 35 e 39 reg. *EPPO*, il primo viene realizzato dal procuratore europeo supervisore e dalla camera permanente ogni volta che si ritiene di non agire, al fine di valutare *ex ante* la legittimità di tale scelta. Esso si profila autonomo e sostitutivo dei congegni di verifica preventiva previsti a livello nazionale.

Diversamente, il controllo della Corte di giustizia può operare solo successivamente all'adozione della decisione di archiviazione e in via eventuale, essendo attivabile soltanto ove sia proposto apposito ricorso a norma dell'art. 263, § 4, TFUE (art. 42, § 3, reg. *EPPO*). Inoltre, esso si affianca ai congegni di verifica eventualmente disciplinati dalla legislazione domestica, al contrario del controllo gerarchico preventivo.

Una volta analizzate le caratteristiche di ciascuno dei due strumenti di controllo (oltre che del provvedimento di archiviazione dell'*EPPO*), è stato possibile formulare valutazioni critiche in merito alla loro adeguatezza rispetto allo scopo di assicurare il rispetto dell'obbligo di agire, tenendo debitamente conto della loro applicazione in concreto.

Ciò ha condotto, in primo luogo, a constatare la necessità di uno specifico intervento del legislatore italiano. Infatti, si è osservato che risulta indispensabile prevedere a livello interno un meccanismo di *judicial review* che consenta di scrutinare il “provvedimento di archiviazione europea” dinanzi ai giudici nazionali e sulla base della normativa processuale domestica in cui va rinvenuta la disciplina di dettaglio delle singole ipotesi di inazione tassativamente previste dal regolamento istitutivo.

Secondariamente, è stato possibile evidenziare che gli strumenti di controllo previsti nel regolamento 2017/1939 presentano alcuni aspetti problematici, che richiedono dei correttivi da parte del legislatore UE.

In particolare, sarebbe opportuno introdurre nel regolamento istitutivo norme che impongano al procuratore europeo supervisore di formulare le sue osservazioni al termine della fase preliminare della procedura di controllo e codecisione. Secondariamente, si rivela indispensabile la previsione di un espresso obbligo di motivazione del provvedimento di archiviazione della camera permanente. Quest'ultimo accorgimento avrebbe il pregio di rendere più effettiva la tutela giurisdizionale che la vittima può ottenere tramite il ricorso alla Corte di Giustizia avverso la decisione di archiviazione della Procura europea di cui all'art. 42, § 3, reg. *EPPO*, oltre ad agevolare il sindacato di legittimità operato per tale via dai giudici europei.

APPENDICE

INTERVISTA AL PROCURATORE EUROPEO DELEGATO DOTT. STEFANO CASTELLANI*

1. *Il canone orientativo dell'azione penale europea.*

L'art. 39, § 1, lett. g), del regolamento istitutivo (di seguito, “reg. EPPO”), annovera tra i motivi di archiviazione la mancanza di prove pertinenti.

Il carattere della pertinenza potrebbe essere descritto come l'attinenza della prova (*rectius* delle risultanze investigative) rispetto all'addebito, supportando l'accusa o il sospetto che l'indagato abbia commesso il reato per cui si procede.¹

Seguendo questa impostazione, si può rileggere il canone orientativo per l'esercizio dell'azione penale di cui alla premessa n. 81 alla luce dell'art. 39, § 1, lett. g), reg. EPPO, così da combinare il concetto di «prove sufficienti» indicato nella prima disposizione con quello di «prove pertinenti» presente nella seconda. In tal modo, si arriva a creare un'unica regola di giudizio generale per cui la Procura europea richiederà il rinvio a giudizio se avrà sufficienti prove pertinenti, mentre si determinerà per l'archiviazione qualora non ne abbia.

La conseguenza di questa opzione ermeneutica è una maggiore coerenza di sistema, ma anche una diversa modulazione del giudizio prognostico che deve essere svolto al

* Le opinioni espresse dalla persona intervistata sono espresse a titolo esclusivamente personale e non impegnano l'istituzione di appartenenza (*European Public Prosecutor's Office*).

¹ M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2022, p. 201; G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Milano, 2021, p. 136; G. DE AMICIS, “Competenza” e funzionamento della procura europea nella cognizione del giudice, in www.lalegislazionepenale.eu, 31.1.2022, p. 28.

momento delle determinazioni finali. Infatti, il materiale raccolto nelle indagini deve essere sottoposto ad un vaglio a due passaggi, uno relativo alla sufficienza delle prove, l'altro alla loro pertinenza. Ciò dovrà condurre a stabilire se le risultanze investigative sono sufficienti e pertinenti rispetto al *thema probandum*, tanto da poter ritenere fondata la notizia di reato e sostenere l'accusa in giudizio.

In realtà, su questo punto in dottrina non c'è uniformità di vedute. Infatti, alcuni sovrappongono i concetti di sufficienza e pertinenza, mentre altri danno maggiore rilevanza a quest'ultimo, ammettendo l'esercizio dell'azione penale anche quando si hanno prove pertinenti ma insufficienti.²

Tale dissidio è l'ovvia conseguenza della mancanza di una chiara indicazione del parametro a cui debba essere agganciata la valutazione di "sufficienza probatoria" (devono essere elementi sufficienti a sostenere l'accusa in giudizio oppure ad una ragionevole previsione di condanna?). Tuttavia, tale "vuoto" non dovrebbe indurre a negare la rilevanza e la completa autonomia dei due concetti di sufficienza e pertinenza delle prove, sovrapponendoli o preferendo arbitrariamente l'uno all'altro. Il regolamento fa riferimento ad entrambi i canoni, così da indurre ragionevolmente a credere che una prova non pertinente non potrebbe contribuire a una piattaforma probatoria sufficiente.

Infine, alcuni hanno rimarcato anche la difficoltà di individuare la fonte normativa a cui rifarsi per definire i concetti di sufficienza e pertinenza: secondo alcuni, visto che l'incipit dell'art. 39, § 1, reg. *EPPO*, rinvia al diritto nazionale, il concetto di "prova pertinente" andrebbe riempito con i contenuti che valgono a livello interno;³ secondo altri, invece, il concetto dovrebbe assumere una definizione autonoma e valida per il solo diritto europeo, a cui può giungersi solo grazie all'intervento interpretativo della Corte di giustizia (opinione maggiormente condivisibile).⁴

² La prima tesi è espressa in D. BRODOWSKI, *Sub. Article 39*, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO")*. *Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden, 2021, p. 365, mentre la seconda si rintraccia in G. DE AMICIS, *op. cit.*, pp. 28 – 29; F. LOMBARDI, *a Procura europea: dal Corpus iuris al decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Proc. pen. giust.*, 4, 2021, p. 939.

³ M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 201.

⁴ In L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale (e dell'inazione) nel sistema della Procura europea*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2023, pp. 361 – 364, il quale a proposito sottolinea che «ciò determina una situazione di incertezza (in cui soluzioni del tutto antitetiche sono sostenibili sulla base del medesimo dettato normativo), difficilmente risolvibile in assenza di un intervento correttivo, con riguardo a un aspetto chiave della disciplina; il che rischia, evidentemente, non solo di ridurre l'efficienza dell'ufficio, ma anche di provocare frizioni con i diritti fondamentali dei soggetti coinvolti nei procedimenti gestiti dall'accusatore europeo.»

DOMANDE:

- A) All'atto pratico, il canone valutativo che guida il PED nell'assunzione delle proprie determinazioni finali considera solo la sufficienza degli elementi di indagine raccolti ovvero anche la loro pertinenzialità al *thema probandum*, secondo la lettura coordinata della premessa n. 81 e dell'art. 39, § 1, lett. g, reg. *EPPO*?
- B) In ogni caso, come viene inquadrato il canone della sufficienza probatoria di cui alla premessa n. 81? A cosa viene parametrata la sufficienza del materiale di indagine raccolto?

RISPOSTA:

Il dott. Castellani ha affermato che, all'atto pratico, il canone che orienta i PED italiani nell'assunzione delle determinazioni inerenti all'azione penale non viene rintracciato nella premessa n. 81 (criterio della sufficienza degli elementi di indagine raccolti). Ciò sarebbe dovuto soprattutto al fatto che l'enunciato manca, per sua natura, di vincolatività giuridica.

Al contrario, i PED italiani hanno individuato la loro regola di giudizio nell'art. 39, § 1, lett. g, reg. *EPPO*, interpretato alla luce del nostro art. 425, co. 3, c.p.p. Dunque, ai fini della scelta in merito all'azione penale, essi valutano se il materiale investigativo acquisito risulta pertinente rispetto all'ipotesi accusatoria, consentendo di formulare una ragionevole previsione di condanna.

La *ratio* di tale scelta si rintraccia nel fatto che la genericità della disposizione relativa all'ultima ipotesi di archiviazione consente di riprendere, nel sistema *EPPO*, lo stesso canone che guida ordinariamente i p.m. italiani nell'assunzione delle proprie determinazioni finali. In tal modo, la disciplina dell'azione penale sovranazionale viene accostata a quella meramente interna, così da evitare anche il rischio di disparità di trattamento tra i soggetti accusati nei procedimenti aperti su impulso della Procura europea e quelli coinvolti in procedimenti di rilievo meramente nazionali tramite l'applicazione di due regole di giudizio distinte.

Tuttavia, tale scelta è stata oggetto di dibattito in seno all'*EPPO*. In particolare, il PED Castellani ha riferito di aver svolto le indagini in un caso relativo al mancato versamento

di dazi IVA e di essere pervenuto alla decisione di proporre l'archiviazione del caso alla camera permanente competente, in quanto, sulla base degli elementi probatori raccolti, non poteva essere formulata una ragionevole previsione di condanna. In particolare, le indagini non avevano consentito di accertare la sussistenza dell'elemento soggettivo richiesto dalla norma incriminatrice che si presumeva violata.

In tale circostanza, il membro finlandese della camera permanente aveva sollevato dubbi circa l'opportunità di riprendere il canone orientativo valido ai sensi del nostro codice di rito attraverso l'applicazione dell'art. 39, § 1, lett. g, reg. *EPPO*. Al contrario, egli proponeva di fare riferimento alla premessa n. 81 e, quindi, di basare le determinazioni inerenti all'azione penale sul canone della sufficienza degli elementi investigativi rispetto all'ipotesi accusatoria. In tal modo, il caso non sarebbe stato neanche archiviato.

L'obiezione, però, non ha trovato l'adesione degli altri membri della camera permanente. Infatti, questi ultimi hanno deciso di mantenere ferma la regola di giudizio derivante dall'applicazione degli artt. 39, § 1, lett. g, reg. *EPPO* e 425, co. 3, c.p.p., accogliendo la proposta di archiviazione del PED.

2. L'atto di esercizio dell'azione penale sovranazionale.

Quando il procuratore europeo delegato (PED) incaricato del caso ritiene che l'indagine sia giunta a conclusione, egli assume le proprie determinazioni in merito all'azione penale sulla base del canone orientativo indicato alla premessa n. 81. Pertanto, se sono presenti prove sufficienti, non sussistono ipotesi di archiviazione e non si ritiene di attivare una procedura semplificata di azione penale, egli potrà proporre il rinvio a giudizio al procuratore europeo supervisore e alla competente camera permanente. In tal modo, si attiva la procedura interna di codecisione prevista dagli artt. 35 e 36 reg. *EPPO*. Sintetizzando, la discussione nella camera permanente può condurre all'accoglimento o al rigetto del progetto di decisione del PED.

Nella prima eventualità, la camera non emetterà l'atto con cui può essere esercitata l'azione penale a livello interno, bensì un provvedimento con soli effetti interni che autorizza il PED a cristallizzare i capi d'accusa e, quindi, a richiedere il rinvio a giudizio

in ossequio alla *lex loci*.⁵ Successivamente, l'ufficio centrale dell'*EPPO* comunicherà la decisione alle autorità interne competenti, alle «persone interessate», nonché alle istituzioni e agli organismi dell'Unione, «se necessario ai fini del recupero, seguito amministrativo o monitoraggio» (art. 36, § 6, reg. *EPPO*). Dunque, tale obbligo informativo ha una portata relativa ed eventuale, rilevando solo ove la comunicazione ai suddetti soggetti sia necessaria alle finalità espresse dal paragrafo 6 dell'art. 36. Dunque, una volta esercitata l'azione penale, dovrebbero sempre trovare applicazione le disposizioni domestiche relativamente alle necessarie notificazioni a seguito del rinvio a giudizio. Tuttavia, ad esse si aggiungeranno le comunicazioni di cui all'art. 36, § 6, reg. *EPPO* «se necessario ai fini del recupero, seguito amministrativo o monitoraggio».

DOMANDE:

- A) Stando agli orientamenti interni alla Procura europea e a quanto accade nella realtà giudiziaria in cui operano i PED italiani, l'azione penale europea si ritiene esercitata con l'emissione della decisione della camera permanente ovvero con la richiesta di rinvio a giudizio per come disciplinata dal nostro codice di rito?
- B) Quale natura avrebbe la decisione della camera permanente: mero atto interno di natura latamente amministrativa oppure vero e proprio atto di esercizio dell'azione europea?
- C) A seguito dell'esercizio dell'azione penale europea, il vaglio dell'autorità giurisdizionale italiana competente ricade anche sugli atti interni dell'*EPPO* (cfr. la decisione della camera permanente e le eventuali osservazioni del procuratore europeo supervisore)?

RISPOSTA:

Secondo il PED Castellani, non può dubitarsi che la disciplina delle forme di esercizio dell'azione penale debba essere rintracciata nel nostro codice di rito. Ciò, però,

⁵ In M. LÓPEZ GIL, *Los escritos de conclusiones provisionales*, in S. G. PALOMARES, L. F. PORTALÉS, A. H. LÓPEZ, P. R. S. CAVIER (a cura di), *Tratado sobre la Fiscalía Europea y el procedimiento penal especial de la L.O. 9/2021, de 1 de Julio*, Navarra, 2023, pp. 818 – 819, si afferma la natura prettamente amministrativa dell'autorizzazione della camera permanente, quale atto interno dell'*EPPO*.

non deve indurre a privare di qualsiasi rilevanza la decisione con cui la camera permanente dispone che il PED promuova l'iniziativa penale dinanzi alle autorità giurisdizionali interne. Al contrario, tale provvedimento, non essendo una mera autorizzazione o un visto a procedere, si configura come il presupposto giuridico per l'esercizio dell'azione penale dell'*EPPO*.

Più precisamente, il dott. Castellani chiarisce che l'esercizio dell'iniziativa penale dell'*EPPO* si esprime attraverso un atto complesso, formato dalla decisione della camera permanente e dall'atto con cui, ai sensi del codice di rito, viene promossa l'azione penale, vale a dire la richiesta di rinvio a giudizio oppure l'atto con cui il PED esprime il consenso alla proposta di patteggiamento o di applicazione della sospensione del procedimento con messa alla prova (v. *infra*, quesito n. 6). Per questo motivo, i PED italiani fanno espresso riferimento al provvedimento della camera permanente nell'atto formale di esercizio dell'azione penale, lo allegano a quest'ultimo e lo inseriscono nel fascicolo dell'udienza preliminare.

Ciò consentirà al giudice di svolgere (*ex officio* o su istanza di parte) un apposito controllo sull'atto con cui viene promossa l'azione. Esso avrà natura meramente formale, in quanto volto ad accertare se il PED ha chiesto ed ottenuto la necessaria decisione della camera permanente e, qualora così non fosse, a dichiarare la nullità assoluta della richiesta di rinvio a giudizio oppure dell'atto con cui il PED ha manifestato il consenso al patteggiamento o alla sospensione del procedimento con messa alla prova.

Il dott. Castellani riferisce che il tema della chiara identificazione dell'atto di esercizio dell'azione penale sta interessando particolarmente i PED italiani.

In particolare, egli sottolinea che, quando si vuole procedere con la richiesta di rinvio a giudizio, in base agli artt. 35, § 1, reg. *EPPO* e 56, § 1, reg. interno *EPPO*, la camera permanente può assumere la sua decisione in merito al promovimento dell'iniziativa penale dopo che i PED le hanno sottoposto la relazione conclusiva delle indagini preliminari (o *report*) e una bozza di decisione (o *draft decision*). La prima contiene la sintesi del caso e la proposta di esercitare l'azione penale, mentre la seconda non è altro che una bozza della richiesta di rinvio a giudizio, redatta ai sensi della normativa interna e contenente i capi di imputazione, ma non ancora firmata dal procuratore delegato procedente.

I PED italiani ritengono che entrambi gli atti abbiano valore meramente interno. Pertanto, essi non vengono allegati alla richiesta di rinvio a giudizio presentata al giudice, né sono inseriti nel fascicolo del GUP (sempre che il promuovimento dell'azione penale non sia avvenuto a seguito di silenzio – assenso della camera permanente ai sensi dell'art. 36, § 2, reg. *EPPO*: in tal caso, la relazione e la *draft decision* del PED dovranno necessariamente essere inseriti nel fascicolo, formalizzando il consenso tacito della camera permanente).

Tuttavia, il dott. Castellani riporta che i PED italiani hanno iniziato a mettere in dubbio la legittimità di questa scelta.

In primo luogo, il provvedimento della camera permanente si caratterizza per una certa sinteticità. Esso è privo di motivazione, limitandosi a richiamare le disposizioni europee alla base della sua adozione, ad indicare le norme incriminatrici relative ai reati per cui si procede e a disporre che il PED eserciti l'azione penale ai sensi del nostro codice di rito. Dunque, secondo i PED, potrebbe essere utile allegare alla richiesta di rinvio a giudizio anche il loro *report* e la loro bozza di decisione, così da integrare il contenuto della decisione della camera permanente.

Secondariamente, il dott. Castellani rimarca che, se non ricompresi nel fascicolo del GUP, il *report* e la bozza di decisione dei PED non sarebbero accessibili né alla difesa né al giudice. Pertanto, in tal modo si impedirebbe a questi ultimi di sindacare la conformità sia dell'atto formale di esercizio dell'azione penale predisposto dal PED sia del provvedimento della camera permanente sulla base di eventuali discrasie con gli atti con cui lo stesso PED ha attivato il procedimento interno all'*EPPO* per l'assunzione delle determinazioni finali.

3. Il termine di ventuno giorni previsto all'art. 36 del regolamento istitutivo.

Poiché l'art. 35 del regolamento istitutivo non prevede un regime temporale da rispettare per decidere su ogni proposta del procuratore europeo delegato, parte della dottrina ha ritenuto che il termine di ventuno giorni di cui all'art. 36, § 1, reg. *EPPO* debba applicarsi ogni volta che la camera debba assumere le proprie determinazioni

finali.⁶ Inoltre, per alcuni, ciò avrebbe anche l'effetto di rendere applicabile in tutti i casi la regola del silenzio-assenso di cui al paragrafo secondo della medesima disposizione.⁷ Tuttavia, tale impostazione non può essere condivisa per due ragioni: da un lato, la previsione di un breve termine come quello in discorso ha senso se rapportato ai tempi processuali che devono essere rispettati a livello nazionale per l'esercizio dell'azione penale; dall'altro, tale opinione contrasta con il tenore letterale dell'art. 36, § 1, reg. *EPPO* e delle norme predisposte dagli atti interni in merito all'assunzione delle determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale.

Innanzitutto, la norma sovranazionale dispone chiaramente che il termine dei ventuno giorni vale solo «quando il procuratore europeo delegato presenta un progetto di decisione in cui propone di portare il caso in giudizio». A sua volta, l'art. 56 reg. interno⁸ stabilisce che la camera permanente deve decidere almeno cinque giorni prima della scadenza del termine di cui all'art. 36, § 1, reg. *EPPO* solo quando il PED ha proposto di esercitare l'azione penale, tacendo sull'applicabilità del termine finale e di quello di cinque giorni a tutti gli altri casi. Infine, ogni dubbio sembra fugato dall'art. 3, § 4, della decisione sulle camere permanenti⁹, ove si indica espressamente che la determinazione finale deve essere assunta entro ventuno giorni solo nel caso in cui il PED abbia proposto il rinvio a giudizio.

DOMANDA:

Tale conclusione teorica trova seguito nella pratica? Qualora così non fosse, quale sarebbe la prassi e su quale base normativa e/o logica si fonderebbe?

RISPOSTA:

Il dott. Castellani conferma che, per gli organi interni dell'*EPPO*, l'art. 36, § 1, reg. *EPPO* va interpretato letteralmente. Dunque, il termine di ventuno giorni ivi previsto

⁶ A. CORRERA, *Prime osservazioni sul regolamento che istituisce una procura europea*, in www.eurojus.it, 2017, p. 8.

⁷ L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Arch. pen.*, 3, 2017, p. 28.

⁸ Regolamento interno della Procura europea adottato con decisione 3/2020 del collegio della Procura europea (EPPO), del 12 ottobre 2020, e modificato e integrato dalla decisione 85/2021 del collegio della Procura europea, dell'11 agosto 2021, e dalla decisione 26/2022 del collegio della Procura europea, del 29 giugno 2022 (2023/C 181/01), in GUUE, C 181/1, 23.5.2023.

⁹ Decisione del collegio del 26 maggio 2021 sulle funzioni e le procedure delle camere permanenti, n. 066/2021, come modificata dalla decisione del collegio del 29 aprile 2022, n. 027/2022, disponibile sul sito della Procura europea al seguente link: <https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files> (di seguito “dec. camere”).

rileva solo nel caso di proposta di esercizio dell'azione penale avanzata dal PED alla camera permanente.

Tuttavia, si sottolinea come, nella prassi, la camera permanente non rispetti mai tale termine adottando la propria decisione finale oltre il suddetto termine.

Diverso è il caso in cui si richieda alla camera permanente di assumere provvedimenti relativi a casi in cui sia stata disposta la misura custodiale. Invero, in tali eventualità i PED italiani devono indicare necessariamente i termini previsti dal nostro codice di rito, specificandone in dettaglio la relativa disciplina. In tal modo, la camera permanente può determinarsi evitando qualsiasi ritardo.

4. *La tassatività dei motivi di archiviazione.*

L'interazione tra la premessa n. 81 e l'art. 39 reg. *EPPO* non incide solo sul canone orientativo dell'azione penale, ma anche sul campo di applicazione della seconda disposizione. Infatti, la premessa stabilisce espressamente che i motivi di archiviazione al paragrafo 1 dell'art. 39 sono indicati «in modo esaustivo». Pertanto, l'*EPPO* non potrebbe rinunciare a chiedere il rinvio a giudizio in casi ulteriori e diversi da quelli ivi previsti.

In realtà, la questione non è di così semplice risoluzione. Essa è complicata dal fatto che, nell'incipit dell'art. 39, § 1, si afferma che, nelle ipotesi ivi elencate, si può avere archiviazione a condizione che l'esercizio dell'azione penale sia divenuto impossibile «a norma del diritto nazionale dello Stato membro» del PED incaricato del caso.

Secondo un primo filone interpretativo, tale inciso renderebbe aperto il catalogo delle ipotesi di inazione, potendo ricomprendere sia tutti i casi di archiviazione stabiliti a livello domestico sia quelli individuati dalla norma sovranazionale.¹⁰

¹⁰ F. FALATO, *L'azione penale verso le nuove misure d'indagine europee (Metodo e contenuti di una categoria dommatica rivisitata alla luce della entrata in funzionamento della Procura europea tra fisiologie regolamentari e difetti della legge delega)*, in *Arch. Pen.*, 3, 2020, pp. 82 – 83; R. BELFIORE, *L'esercizio dell'azione penale da parte dell'EPPO tra legalità e margini di discrezionalità*, in *Cass. pen.*, 10, 2022, pp. 3684 – 3685; C. RODRÍGUEZ-MEDEL NIETO, *Fiscalía Europea. Primero año de aplicación de Reglamento (UE) 2017/1939 y de la Ley Orgánica 9/2021 – LOFE*, Madrid, 2022, p. 407; D. BRODOWSKI, *op. cit.*, p. 359. In L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, pp. 366 – 368, si propende per la tesi della non esaustività in quanto maggiormente rispettosa dei principi dell'equità processuale e dell'eguaglianza, permettendo l'archiviazione europea in tutti i casi in cui sia possibile anche a livello meramente nazionale. Tuttavia, si ritiene necessario l'intervento dei giudici di Lussemburgo al riguardo.

Per un diverso orientamento, invece, la prima parte dell'art. 39 non escluderebbe il carattere esaustivo dei motivi di archiviazione stabilito nella premessa n. 81. Tale aspetto sarebbe il portato del principio di legalità a cui si ispirerebbe il sistema dell'azione penale europea in base alla medesima premessa n. 81. Inoltre, a favore della tassatività si pone la lettera del paragrafo 1 dell'art. 39 che non contempla alcuna locuzione che faccia supporre che il legislatore UE abbia lasciato la porta aperta ad ipotesi non contemplate nella norma. Al contrario, si può giungere ad affermare che un ventaglio di opzioni tanto minuzioso come quello ivi riportato avrebbe poco senso se lo si intendesse meramente esemplificativo.¹¹

Da questo filone interpretativo si distingue in parte l'opinione per cui il richiamo all'impossibilità dell'esercizio dell'azione penale in base al diritto interno non esclude la tassatività delle ipotesi di archiviazione stabilita a livello sovranazionale ed avrebbe un significato preciso. Esso imporrebbe di rileggere l'art. 39, § 1, reg. *EPPO* in combinato disposto con le singole norme nazionali in materia di archiviazione, in modo che la Procura europea possa scegliere l'inazione esclusivamente nei casi previsti dalla legislazione domestica che, a loro volta, rientrino nel catalogo cristallizzato nella disposizione sovranazionale.¹²

Quest'ultima è la prospettiva seguita dalla dottrina maggioritaria e, pare, anche dalla Procura europea, visto che nel suo rapporto annuale del 2021 ha menzionato unicamente i motivi di archiviazione previsti in modo esplicito dal regolamento¹³.

Effettivamente, tale visione appare la più condivisibile per una serie di ragioni. In primo luogo, essa risulta particolarmente rispettosa del dato letterale della premessa n. 81 e dell'intero paragrafo 1 dell'art. 39. Inoltre, richiedendo la sovrapposizione delle ipotesi

¹¹ M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 200. Coerentemente, G. DE AMICIS, *op. cit.*, cit., p. 18. Secondo M. PANZAVOLTA, *Responsabilità e concetti: il regime normativo e la scelta della giurisdizione nelle indagini dell'EPPO in cerca di orientamento*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, cit., p. 113, Un'impostazione di questo tipo consente di preservare le responsabilità relative all'esercizio dell'azione penale assegnate dal legislatore sovranazionale alla Procura europea su cui incide direttamente l'art. 39. Pertanto, l'applicazione di tale disposizione non può dipendere ogni volta dalle diverse legislazioni interne. Al contrario, essa deve essere univoca, considerando il testo della norma come foriero di concetti autonomi europei, che devono essere oggetto di un'interpretazione comune, tale da preservare la responsabilità dell'organismo.

¹² G. BARROCU, *op. cit.*, p. 137; E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Arch. Pen.*, 3, 2019, p. 40.

¹³ Come notato in R. VAN ZIJL, *Case dismissal: legality principle v. prosecutorial discretion*, disponibile sulla pagina web <https://ecba.org>, p. 3.

di archiviazione previste nella norma sovranazionale a quelle presenti nelle legislazioni domestiche, tale impostazione permette di rintracciare in queste ultime la disciplina specifica delle prime, del tutto assente nel regolamento istitutivo (un'operazione di questo genere, peraltro, è facilitata dall'art. 5, § 3, reg. *EPPO*, che consente di applicare direttamente le normative interne per gli aspetti non regolati dall'atto istitutivo).

A ciò si aggiunge che, in ottica sistematica, una soluzione unitaria per i motivi di archiviazione come quella in commento appare più coerente con il fatto che la Procura europea è un organismo indivisibile e che è stata introdotta per uniformare il livello di persecuzione penale negli Stati membri contro i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione.

Nonostante i citati aspetti favorevoli, questa linea interpretativa non è sicuramente esente da punti critici. Infatti, si è sottolineato che l'ampio rinvio al diritto nazionale nell'incipit dell'art. 39 sembrerebbe plasmare «un canone di archiviazione “a geometria variabile”»¹⁴.

In aggiunta e più in generale, è stato notato che, ammettere l'eshaustività dei motivi di archiviazione, comporterebbe due effetti collaterali. In primo luogo, si consentirebbe il rinvio a giudizio di casi che a norma del diritto domestico dovrebbero concludersi con l'archiviazione, di modo che, nella fase processuale, si andrebbe comunque incontro ad un provvedimento che chiuderebbe il caso senza decidere sulla responsabilità dell'accusato.¹⁵ Secondariamente, si violerebbe il principio del giusto processo e quello della parità di trattamento, in quanto la difesa non potrebbe avvalersi di un motivo di archiviazione previsto a livello nazionale perché non contemplato a livello europeo.¹⁶

A quest'ultima affermazione si può ribattere che la fonte regolamentare comporta la disapplicazione delle disposizioni nazionali contrastanti ma non quando ciò comporta la

¹⁴ R. BELFIORE, *L'esercizio dell'azione penale da parte dell'EPPO tra legalità e margini di discrezionalità*, cit., p. 3684. Sul punto, però, F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*, CEPS Research Report No. 2017/03, 2017, in www.ceps.eu, pp. 26 – 27, rimarca che tale disciplina è alquanto rischiosa, perché alcune ipotesi di archiviazione indicate dal regolamento sono disciplinate in maniera comune a tutti gli Stati membri (come la morte o l'infermità mentale dell'accusato), mentre altre godono di regimi che differiscono da un ordinamento ad un altro. Si pensi proprio alla prescrizione, la quale non presenta lo stesso termine di durata in tutta l'Unione. A ciò però si contrappone il fatto che la legislazione spagnola di adeguamento all'istituzione dell'accusatore europeo ha espressamente stabilito che, in tale ordinamento, l'EPPO potrà archiviare solo per le ipotesi elencate nel regolamento istitutivo (cfr. L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, p. 366, nota 84).

¹⁵ R. BELFIORE, *L'esercizio dell'azione penale da parte dell'EPPO tra legalità e margini di discrezionalità*, cit., p. 3685.

¹⁶ R. VAN ZIJL, *op. cit.*, 1 – 5.

violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento. Tuttavia, le considerazioni appena riportate alimentano i dubbi sul tema in discorso e inducono a condividere l'opinione di chi è orientato verso la ricerca di una migliore opzione ermeneutica che consenta di chiarire definitivamente il dissidio relativo alla esaustività delle ipotesi di archiviazione annoverate nell'art. 39 reg. *EPPO*, in attesa di un intervento chiarificatore, in primo luogo, da parte del collegio della Procura europea, in seconda istanza, della Corte di giustizia.¹⁷

DOMANDA:

Tanto premesso, quale sarebbe l'orientamento seguito nella pratica da parte della Procura europea e, dunque, dai PED italiani in merito alla tassatività dei motivi di archiviazione di cui all'art. 39 reg. *EPPO*?

RISPOSTA

Il dott. Castellani afferma che i membri interni dell'*EPPO* ritengono che le ipotesi di archiviazione previste all'art. 39, § 1, reg. *EPPO* debbano essere interpretate in modo tassativo sulla base di un duplice ordine di considerazioni di tipo sistematico. Infatti, da un lato, l'esaustività dei casi di inazione assicura l'uniformità dell'azione penale sovranazionale, obiettivo primario alla base dell'istituzione della Procura europea. Dall'altro, la tassatività dei casi di archiviazione sarebbe coerente con il carattere obbligatorio del potere di iniziativa penale dell'*EPPO*.

A ciò si aggiunge che, considerare le ipotesi di cui all'art. 39, § 1, reg. *EPPO* come un elenco chiuso, all'atto pratico, comunque non impedirebbe di archiviare il caso anche in situazioni in cui l'inazione è ammessa solo dal nostro codice di rito. Infatti, stando a quanto riporta il PED torinese, tale operazione è possibile applicando l'art. 39, § 1, lett. g, reg. *EPPO*, che fa riferimento alla generica ipotesi di «mancanza di prove pertinenti». In particolare, i PED italiani ritengono che tale disposizione europea consenta di disporre l'archiviazione qualora il caso si caratterizzi per la particolare tenuità del fatto ai sensi dell'art. 131-*bis* c.p.

¹⁷ Così L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, pp. 367 – 368.

Come riporta il dott. Castellani, nella prassi i PED italiani si imbattono spesso in questo genere di casi. Dunque, essi hanno iniziato ad avanzare proposte di decisione di archiviazione per particolare tenuità del fatto alle camere permanenti. In tal modo si libera subito l'indagato dal procedimento penale e si evita di aprire un processo che andrebbe comunque incontro al proscioglimento per particolare tenuità del fatto.

Ciononostante, le camere permanenti si mostrano di diverso avviso. Infatti, esse tendono a rigettare le proposte di archiviazione del caso per particolare tenuità del fatto, in quanto esse ritengono che tale ipotesi non possa essere in alcun modo ricompresa nel campo applicativo dell'art. 39, § 1, lett. g, reg. *EPPO*.

5. *La chiusura del caso a seguito dell'archiviazione.*

Una volta adottata, secondo alcuni, la decisione di archiviazione della Procura europea produrrebbe un effetto immediato nella sfera giuridica dell'indagato e della vittima, in quanto il caso dovrebbe considerarsi chiuso nei loro confronti in virtù di tale atto.¹⁸

Tuttavia, tale opinione non considera debitamente che sul punto nulla viene indicato dal regolamento istitutivo. Pertanto, gli effetti del provvedimento di archiviazione dovrebbero essere disciplinati dalla legislazione nazionale in base all'art. 5, § 3, reg. *EPPO*.

Tale normativa potrebbe richiedere una decisione giurisdizionale per rendere efficace il provvedimento di inazione emesso dall'autorità requirente tanto interna quanto europea. Nell'ordinamento italiano, ad esempio, la sola richiesta di archiviazione dell'autorità requirente produce solo alcuni effetti per l'indagato e la persona offesa. Ciononostante, tale atto non determina la chiusura definitiva del caso, in quanto è a tal fine necessario il provvedimento di archiviazione del giudice per le indagini preliminari.

Tale condizione vale sia per i procedimenti penali meramente domestici sia per quelli attivati dalla Procura europea. Infatti, a quest'ultimo riguardo, nessuna deroga è prevista dalle norme di adeguamento interno adottate dal legislatore italiano. Né sul punto potrebbe accogliersi l'opinione contraria¹⁹ sulla base dell'art. 42, § 1, del regolamento

¹⁸ D. BRODOWSKI, *op. cit.*, pp. 366 – 367.

¹⁹ Espressa in A. NOVOKMET, *The EPPO and Judicial Review of a Decision not to Prosecute: a Slippery Area or a Final arrangement?*, in *Hrvatski ljetopis z a k aznene z nanosti i p raksu*, 2020, p. 145.

istitutivo, che consente l'attivazione dei controlli giurisdizionali previsti dalla *lex loci* su tutti gli «atti procedurali dell'EPPO destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi». In questa categoria di provvedimenti non può che rientrare anche la decisione di archiviazione della camera permanente, la quale non solo è un atto del procedimento attinente all'azione penale, ma è anche produttiva di effetti giuridici (positivi) per l'indagato e (negativi) per la persona offesa (ossia due dei soggetti espressamente ricompresi nella definizione di “terzi” di cui al suddetto art. 42 in base a quanto indicato dalla premessa n. 87²⁰). Da ciò consegue che si può anche ammettere che il provvedimento favorevole all'archiviazione produca effetti immediati per i soggetti coinvolti nel procedimento. Tuttavia, è la *lex loci* di volta in volta applicabile a stabilire che tipo di efficacia abbia tale atto e se esso sia idoneo a definire il caso con conseguente rinuncia definitiva dell'azione penale o se, a tal fine, sia indispensabile il vaglio e la decisione di un giudice.

DOMANDE:

- A) Quanto accade nella pratica è coerente con questa conclusione teorica?
- B) Come si svolge il procedimento di archiviazione dell'azione penale europea nel sistema processuale italiano?
- C) Nel caso, l'intervento del Giudice per le indagini preliminari (GIP) secondo il rito ordinario è attivato a norma dell'art. 42, § 1, oppure ex art. 5 reg. *EPPO*, in mancanza di una espressa regolazione di tale specifico *iter* all'interno del regolamento istitutivo?

RISPOSTA:

²⁰ In particolare, la premessa afferma quanto segue: «ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, TFUE, l'EPPO esercita l'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri. Gli atti predisposti dall'EPPO nel corso delle indagini sono strettamente collegati all'azione penale che ne può conseguire, e pertanto producono i loro effetti negli ordinamenti giuridici degli Stati membri. [...] Di conseguenza, è opportuno considerare che gli atti procedurali dell'EPPO destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi dovrebbero essere soggetti al controllo degli organi giurisdizionali nazionali competenti conformemente alle procedure e ai requisiti stabiliti dal diritto nazionale. Ciò dovrebbe garantire che gli atti procedurali dell'EPPO adottati prima dell'imputazione e destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi (una categoria che comprende l'indagato, la vittima e altri interessati i cui diritti potrebbero essere pregiudicati da tali atti) siano soggetti al controllo giurisdizionale degli organi giurisdizionali nazionali.»

Il PED torinese riferisce che la lettera dell'art. 39 reg. *EPPO* farebbe pensare ad un procedimento che non coinvolga in nessun modo l'autorità giurisdizionale nazionale e che si concluderebbe direttamente con l'adozione del provvedimento della camera permanente che dispone l'archiviazione. Pertanto, gli effetti della chiusura del caso dovrebbero promanare a partire da tale decisione, come dimostra l'art. 39, § 4. Reg. *EPPO* che indica che, una volta disposta l'archiviazione da parte della camera permanente, la Procura europea ne dà direttamente comunicazione ufficiale alle autorità nazionali competenti, alle istituzioni e agli altri organismi europei e - «ove opportuno ai sensi del diritto nazionale» - anche agli indagati, agli imputati e alle vittime del reato.

Tuttavia, il dott. Castellani sottolinea che la prassi palesa una situazione del tutto differente, in quanto i PED italiani continuano a richiedere l'archiviazione del caso al giudice per le indagini preliminari dopo aver ottenuto il provvedimento della camera permanente. Dunque, di fatto, si continua a seguire il procedimento di archiviazione previsto dal codice di rito, con la conseguenza che gli effetti della chiusura del caso si avranno a partire dal provvedimento del GIP e non dalla decisione della camera permanente.

Il dott. Castellani rimarca che, nei casi di competenza dell'*EPPO*, sono spesso coinvolte persone giuridiche. Pertanto, i PED italiani si trovano ad applicare la disciplina della responsabilità amministrativa degli enti, conseguentemente, a disporre l'archiviazione del caso ai sensi dell'art. 58, D.lgs. 231/2001.

La norma dispone che, se non si procede alla contestazione dell'illecito, il pubblico ministero emette direttamente «decreto motivato di archiviazione degli atti, comunicandolo al procuratore generale presso la corte d'appello», così da consentire a quest'ultimo di svolgere «gli accertamenti indispensabili» e, qualora ritenga ne ricorrano le condizioni, contestare all'ente «le violazioni amministrative conseguenti al reato entro sei mesi dalla comunicazione».

Quello previsto dall'art. 58, D.lgs. 231/2001, è un procedimento di archiviazione diretta che non coinvolge il GIP, ma che richiede il solo controllo gerarchico del procuratore generale presso la Corte d'appello competente. Dunque, il dott. Castellani riferisce che, nei casi che coinvolgono la responsabilità degli enti, si è dovuta adeguare la procedura di archiviazione prevista agli artt. 35 e 39 reg. *EPPO*, al fine di consentire lo svolgimento

di tale forma di controllo al procuratore europeo italiano ai sensi dell'art. 12, § 4, reg. *EPPO*.

Nello specifico, in tali circostanze, i PED dovranno proporre alla camera permanente di archiviare il caso seguendo il normale *iter* interno di codecisione (artt. 35 e 39 reg. *EPPO*). Successivamente, però, ottenuto il provvedimento della camera permanente, i PED ne daranno comunicazione al procuratore europeo italiano che li supervisiona, al fine di consentirgli di svolgere lo stesso vaglio a cui è chiamato il procuratore generale ai sensi dell'art. 58, D.lgs. 231/2001.

Tale controllo gerarchico può essere realizzato ai sensi dell'art. 12, § 4, reg. *EPPO*. Infatti, la norma stabilisce che, ove la legislazione nazionale preveda «il riesame interno di taluni atti nell'ambito della struttura della procura nazionale», tale riesame sugli adottati dai PED «rientra nei poteri di controllo del procuratore europeo incaricato della supervisione in conformità del regolamento interno dell'EPPO, fatti salvi i poteri di supervisione e di monitoraggio della camera permanente».

La discussione sull'art. 12, § 4, reg. *EPPO* ha condotto il dott. Castellani a chiedersi se, tramite l'applicazione di tale disposizione, sarebbe possibile riconoscere al procuratore europeo il potere di controllo gerarchico e di assenso riconosciuto al Procuratore della Repubblica dall'art. 3, d.lgs. 106/2006, sulle richieste di misure cautelari personali e reali avanzate dai PED italiani.

Il dott. Castellani ha affermato che tale aspetto non è stato ancora preso in considerazione dai PED italiani. Tuttavia, il riconoscimento di tale vaglio in capo al procuratore europeo in applicazione dell'art. 12, § 4, costituirebbe sicuramente una *good practice* da prendere in considerazione.

6. I riti speciali attivabili da parte dei PED italiani.

L'interpretazione dell'art. 40 reg. *EPPO* non è unanime in dottrina, registrandosi opinioni particolari in merito alla natura delle procedure a cui rinvierebbe la norma e al fatto che quest'ultima non impedisce alla Procura europea di procedere anche tramite riti speciali diversi da quelli a cui la disposizione sembra fare riferimento.

Per quanto attiene alla prima questione, alcuni hanno sapientemente notato che l'art. 40 consentirebbe l'attivazione anche di metodi di archiviazione concordata e non solo di

procedure che consentono l'esercizio "semplificato" dell'azione penale, in quanto la previsione richiede solo che il rito alternativo conduca ad un provvedimento definitivo e che quest'ultimo si basi sull'accordo tra accusa e difesa. In tal modo, si consentirebbe all'organismo europeo di procedere in forma semplificata anche in ordinamenti che non prevedono procedure concordate per l'esercizio dell'azione penale ma (ancor prima) per l'archiviazione (come in Belgio, Francia, Germania o Paesi Bassi), in quanto volte in ogni caso a chiudere il procedimento con un provvedimento che si fonda sull'intesa raggiunta tra accusa e difesa.²¹

Per quanto riguarda la seconda questione, invece, alcuni hanno sottolineato che l'art. 36, § 1, reg. *EPPO*, nell'affermare la possibilità per il PED di richiedere che venga esercitata l'azione penale, utilizza la locuzione «portare un caso in giudizio». Essa sarebbe così ampia da includere ogni procedura alternativa all'esercizio dell'azione penale in forma ordinaria. Pertanto, in applicazione di detta disposizione, l'accusatore europeo potrebbe attivare ogni rito speciale previsto a livello interno, salvo quelli che conducono ad una decisione definitiva del caso sulla base degli accordi tra accusa e difesa. Tale procedura, infatti, sarà possibile solo alle condizioni di cui all'art. 40 reg. *EPPO*.²²

Tale tesi appare condivisibile soprattutto perché ha il pregio di consentire tanto all'accusatore europeo quanto alla difesa la possibilità di percorrere tutti i riti alternativi previsti a livello domestico. In tal modo si scongiurerebbe il pericolo di disparità di trattamento tra l'accusato nel procedimento europeo e l'accusato nel procedimento meramente interno, che dunque non sarebbe il solo a poter attingere all'intero catalogo di riti speciali previsti dalla legislazione interna.²³

²¹ M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, cit., p. 193.

²² H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 36*, cit., p. 333.

²³ In LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *op. cit.*, pp. 382 – 383, si giunge all'estensione delle *diversions* attivabili nei procedimenti europei tramite un'interpretazione estensiva dell'art. 40. In particolare, si afferma che, poiché l'art. 5 reg. *EPPO* «rinvia al diritto nazionale per tutti gli aspetti non espressamente disciplinati dal legislatore europeo, è possibile sostenere che la Procura europea sia chiamata a seguire la procedura prevista dall'art. 40 solo per il genere delle transazioni/archiviazioni condizionate/o meccanismi simili, operanti in fase di determinazione sull'accusa. Per contro, EPPO sarebbe autorizzato ad avvalersi pure degli altri riti accelerati, che possono essere attivati in un momento successivo o che presentino, comunque, altri elementi strutturali di incompatibilità con l'art. 40, facendo uso del diritto nazionale». Diversamente, in G. BARROCU, *op. cit.*, p. 143, si condivide la tesi della tassatività dei riti speciali attivabili ex art. 40 reg. *EPPO*, ma se ne afferma la problematicità nel fatto di non consentire procedure semplificate nazionali che, pur non avendo i caratteri richiesti dalla norma sovranazionale, siano l'espressione di principi di rango costituzionale nello Stato membro del PED incaricato del caso. Pertanto, per risolvere il problema, in questi casi l'efficacia della norma sovranazionale dovrebbe essere limitata, facendo valere i controllimiti nazionali. In tal modo, si consentirebbe alla difesa di reagire alla delimitazione dell'art. 40 reg. *EPPO*, chiedendo – in una fase successiva del processo – l'applicazione a proprio favore dei benefici di una delle

DOMANDE:

- A) La prassi conferma quest'ultima tesi? I PED italiani hanno a disposizione qualunque rito speciale previsto nel nostro ordinamento (sempre che ve ne siano le condizioni in base al nostro codice di procedura penale) oppure sono vincolati a procedere solo con forme di *diversion* processuale in linea con il dettato dell'art. 40 reg. *EPPO*?
- B) Se si reputano disponibili tutti i procedimenti speciali nazionali, nei limiti di quanto previsto dal nostro codice di rito, sulla base di quale fonte si arriva a tale conclusione?

RISPOSTA

Il dott. Castellani afferma che, secondo l'opinione invalsa in seno alla Procura europea, l'art. 36, § 1, reg. *EPPO* non può essere interpretata tanto estensivamente da consentire l'attivazione di qualsiasi rito speciale previsto dal nostro codice di rito. Pertanto, l'unica forma di *diversion* processuale consentita all'*EPPO* è quella che, stando alla disciplina processuale interna, può essere ricompresa nella categoria delineata dall'art. 40, § 1, reg. *EPPO*. Dunque, potranno essere attivati solo riti alternativi che consentono di pervenire ad un provvedimento che chiuda definitivamente il caso sulla base di un accordo con il soggetto accusato.

Secondo i PED italiani, in tale categoria non rientra solo l'istituto dell'applicazione della pena su richiesta delle parti (artt. 444 ss. c.p.p.), ma anche quello della sospensione del procedimento con messa alla prova (artt. 168-bis – 168quater c.p. e 464-bis ss. c.p.p.). Infatti, nel primo caso, l'elemento dell'accordo tra accusa e difesa è fatto palese dall'art. 444 c.p.p. e contraddistingue l'istituto del patteggiamento. Nel secondo caso, invece, secondo i PED tale aspetto è desumibile dagli artt. 464-ter e 464-ter 1 c.p.p.

La prima norma dispone che, se la difesa presenta una richiesta di accesso alla MA.P. durante le indagini preliminari, il giudice trasmette gli atti al pubblico ministero, affinché quest'ultimo esprima il suo consenso o il suo dissenso nel termine di cinque giorni (co. 1). La posizione dell'accusa deve essere espressa in un atto scritto che, in caso di

altre procedure differenziate che, a norma del diritto nazionale, avrebbero potuto essere applicate nel caso concreto.

consenso, oltre ad essere corredato della formulazione dell'imputazione, sarà sinteticamente motivato. Al contrario, in caso di dissenso, il pubblico ministero dovrà specificatamente enunciarne le ragioni (commi 3 e 4).

Stando, invece, all'art. 464^{ter} 1, commi 1 e 2, c.p.p., è il pubblico ministero che – con l'avviso di conclusione delle indagini preliminari – può proporre all'indagato la sospensione del procedimento con messa alla prova, indicando la durata e i contenuti essenziali del programma trattamentale. A sua volta, la persona sottoposta alle indagini ha a disposizione un termine di venti giorni per scegliere se aderire o meno alla proposta.

Secondo il PED torinese, il patteggiamento e la M.A.P. non sono gli unici riti alternativi previsti a livello interno che potrebbero essere attivati in applicazione dell'art. 40 reg. *EPPO*. Infatti, l'elemento dell'accordo potrebbe essere rinvenuto anche nel procedimento per decreto penale di condanna (artt. 459 – 460 c.p.p.).

In particolare, ai sensi dell'art. 461, co. 1, c.p.p., una volta che il giudice per le indagini preliminari ha disposto il decreto penale su impulso del pubblico ministero, si lascia alla difesa la possibilità di scegliere se proporre opposizione entro quindici giorni dall'avvenuta notifica del decreto all'imputato (o al difensore, se avvenuta successivamente). Qualora non si procedesse in tal modo, il decreto diverrà definitivo e il giudice che lo ha emesso ne ordinerà l'esecuzione (co. 5).

Dunque, secondo il dott. Castellani, la mancata opposizione potrebbe essere considerata come una sorta di tacito consenso della difesa rispetto all'applicazione della pena con decreto penale di condanna. Pertanto, da ciò si potrebbe dedurre un accordo tra l'imputato che non si oppone e il pubblico ministero che ha chiesto l'emissione del decreto penale al giudice per le indagini preliminari.

7. Il ruolo del PED nella fase dell'esecuzione della pena.

L'art. 4 reg. *EPPO* afferma che l'organo di accusa europeo «esplica le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri fino alla pronuncia del provvedimento definitivo».

In base alla premessa n. 31, è considerata tale la decisione finale che si esprime sulla responsabilità penale dell'accusato, «incluse, se del caso, l'irrogazione della pena e la

definizione delle azioni o dei ricorsi giudiziari proponibili fino a quando detta decisione non sia divenuta definitiva».

Pertanto, sembrerebbe potersi concludere che, formatosi il giudicato, i PED non possano più svolgere alcuna attività, neanche nella fase dell'esecuzione.

Tuttavia, è pur vero che l'art. 13 reg. *EPPO* stabilisce che i PED abbiano gli stessi poteri dei pubblici ministeri nazionali, con la conseguenza che, se nello Stato in cui si opera, l'organo di esecuzione coincide con il titolare del fascicolo processuale, allora ci si dovrebbe attendere che sia il PED a rimanere competente per la fase dell'esecuzione della pena.

Quest'ultima conclusione però non terrebbe debitamente conto del fatto che l'art. 86, § 2, TFUE circoscrive l'intervento della Procura europea, indicandola come competente per «individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori» dei reati lesivi delle finanze euro-unitarie. Dunque, difficilmente potrebbe ritenersi coerente con il dettato “costituzionale” l'attribuzione ai PED delle funzioni di organo dell'esecuzione.

Inoltre, l'art. 13 può essere coordinato con l'art. 4, in modo da derivare la regola per cui i PED esercitano gli stessi poteri dei p.m. interni fino alla pronuncia del provvedimento definitivo del procedimento.

Ciò consente di condividere l'opinione per cui, nella fase dell'esecuzione, la funzione requirente (se prevista a livello interno) dovrà tornare nelle mani dei pubblici ministeri nazionali. Tuttavia, visto che il caso è stato di competenza dell'*EPPO*, è ragionevole che essi si consultino con quest'ultimo (presumibilmente, con il PED precedentemente incaricato del caso) prima di assumere qualunque decisione in base alla legislazione nazionale.²⁴

Tale conclusione appare preferibile se si pensa anche al fatto che l'*EPPO* non gode di una struttura tale da consentire l'attribuzione ai PED anche della funzione di organo dell'esecuzione, possibile invece in uffici più strutturati come sono le procure nazionali.

DOMANDA:

²⁴ H. H. HERRNFELD, *Sub. Article 36*, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO"). Article-by-Article Commentary*, cit., p. 332.

Nella pratica, il PED italiano rimarrebbe competente anche per la fase dell'esecuzione?

RISPOSTA:

Per il dott. Castellani risulta indiscutibile l'assenza di un qualsiasi ruolo dei PED italiani nella fase dell'esecuzione della pena, in quanto l'art. 4 reg. *EPPO* è chiaro nel sancire che essi esercitano le funzioni proprie del pubblico ministero dinanzi alle corti nazionali «fino alla pronuncia del provvedimento definitivo». Inoltre, si sottolinea che, in ogni caso, la Procura europea non è provvista di una struttura tale da consentire anche lo svolgimento delle funzioni della magistratura requirente nella fase dell'esecuzione.

Il richiamo all'art. 4 reg. *EPPO* ha consentito al dott. Castellani di soffermarsi su una differente questione, che sta interessando particolarmente i PED italiani.

In particolare, il delegato torinese ha evidenziato la parte in cui il menzionato art. 4 dispone che i PED esercitano «le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri» e si è domandato se tali prerogative dovrebbero comprendere anche il potere di proporre istanza di fallimento ai sensi dell'art. 7, co. 1, della legge fallimentare (di qui in poi “L.F.”). In particolare, ci si è chiesti se il PED, in quanto organo d'accusa con gli stessi poteri dei p.m. nazionali, possa presentare la richiesta di dichiarazione di fallimento quando l'insolvenza risulta nel corso di un procedimento penale di sua competenza.

Il dott. Castellani ha dichiarato che tale ipotesi accade molto spesso nella prassi, soprattutto nei casi di frodi carosello. Tuttavia, i PED italiani tendono a non ammettere la possibilità di esercitare tale potere di iniziativa, in quanto quest'ultima esulerebbe dalle funzioni proprie dell'*EPPO* (vale a dire quelle di indagare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori dei reati PIF, come disposto dall'art. 86, § 1, TFUE).

BIBLIOGRAFIA

1. AIMONETTO M. G., *Processo penale francese*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali II, 1, 2008;
2. ALESCI T., *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Arch. pen.*, 1, 2014;
3. ALLEGREZZA S., *Pubblico ministero europeo e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, in M. G. COPPETTA (a cura di), *Profili del processo penale nella costituzione europea*, Torino, 2005;
4. ALLEGREZZA S., *Verso una Procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani*, in www.penalecontemporaneo.it;
5. ALONZI F., *Contenuti e limiti del controllo giurisdizionale sull'inazione del Pubblico ministero*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 3, 2006;
6. ÁLVAREZ D. V., *The EPPO Implementation. A Perspective from Spain*, in *Eucrim*, 2, 2018;
7. ANGIOLINI G., *I limiti del controllo sull'adempimento dell'obbligo costituzionale di esercizio dell'azione penale*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it;
8. APARICIO DÍAZ L., *Naturaleza jurídica y principios básicos de actuación*, in S. G. PALOMARES, L. F. PORTALÉS, A. H. LÓPEZ, P. R. S. CAVIER (a cura di), *Tratado sobre la Fiscalía Europea y el procedimiento penal especial de la L.O. 9/2021, de 1 de Julio*, Navarra, 2023;
9. BALSAMO A., *Le regole di procedura della procura europea tra disciplina delle indagini e formazione della prova*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di) *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013;

10. BALSAMO A., *Il coordinamento tra la Procura Generale della Corte di Cassazione e la Procura europea*, in www.sistemapenale.it;
11. BARROCU G., *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Milano, 2021;
12. BASILE E., *Brevi note sulla nuova Direttiva PIF. Luci e ombre del processo di integrazione UE in materia penale*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 12, 2017;
13. BAZZOCCHI V., *Introduzione*, in V. BAZZOCCHI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'OLAF all'istituzione del Procuratore europeo*, 2014, disponibile su www.fondazionebasso.it;
14. BELFIORE R., *L'adeguamento della normativa nazionale al regolamento sulla Procura europea: il punto della situazione*, in *Sist. pen.*, 7, 2020;
15. BELFIORE R., *L'esercizio dell'azione penale da parte dell'EPPO tra legalità e margini di discrezionalità*, in *Cass. pen.*, 10, 2022;
16. BELFIORE R., *L'articolazione funzionale e territoriale della procura europea in Italia*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2022;
17. BERNARDI A., *Europeizzazione del diritto penale e progetto di costituzione europea*, in *Dir. pen. e processo*, 1, 2004;
18. BRODOWSKI D., *Sub. Article 39*, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO"). Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden, 2021;
19. BRODOWSKI D., *Sub. Article 40*, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO"). Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden, 2021;

20. CAEIRO P., AMARAL RODRIGUES J., *A European contraption: the relationship between the competence of the EPPO and the scope of Member States' jurisdiction over criminal matters*, in K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office at launch. Adapting National Systems, transforming EU Criminal Law*, Milano, 2020;
21. CAIANIELLO M., voce *Archiviazione*, in *Enc. dir.*, II, 2008;
22. CAIANIELLO M., *The Decision to Drop the Case: Res Iudicata or Transfer of Competence?*, in L. BACHMAIER WINTER (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office. The challenges ahead*, Charm, 2018;
23. CAIANIELLO M., *The decision to drop the case in the new EPPO's regulation: Res Iudicata or transfer of competence?*, in *New Journal of European Criminal Law* (NJECL), 10 (2), 2019;
24. CAIANIELLO M., *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2022;
25. CAIANIELLO M., *Sometimes the More is Less. Transnational Investigations in the eppo System After the Judgment of the EU Court of Justice*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 32, 2024;
26. CAMALDO L., *La nuova fisionomia della Procura europea all'esito del semestre di presidenza italiana del Consiglio europeo*, in *Cass. pen.*, 1, 2015;
27. CERESA-GASTALDO M., *Dall'obbligatorietà dell'azione penale alla selezione politica dei processi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 2011;
28. CANDI A., *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del Pubblico Ministero Europeo nella proposta della Commissione Europea del 17 Luglio 2013*, in www.penalecontemporaneo.it;
29. CAPRIOLI F., *L'archiviazione*, Napoli, 1994;
30. CONSO G., *Introduzione alla riforma*, in G. CONSO (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Bologna, 1984;
31. CORDERO F., voce *Archiviazione*, in *Enc. dir.*, II, 1958;
32. CORRERA A., *Prime osservazioni sul regolamento che istituisce una procura europea*, in www.eurojus.it, 2017;

33. COSTANZO G., *Principio di legalità, azione penale e trasformazioni dello Stato di diritto*, Milano, 2018
34. CSONKA P., JUSZCZAK A., SASON E., *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality*, in *Eucrim*, 3, 2017;
35. CSONKA P., LANDWEHR O., *10 years after Lisbon. How "lisbonised" is the substantive criminal law in the EU?*, in *Eucrim*, 4, 2019;
36. DE AMICIS G., *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale. Verso un sistema integrato di forme e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie*, Milano, 2007;
37. DE AMICIS G., *La cooperazione verticale*, in R. E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, III ed., Milano, 2017;
38. DE AMICIS G., *"Competenza" e funzionamento della procura europea nella cognizione del giudice*, in www.la-legislazione-penale.eu, 31.1.2022;
39. DE ANGELIS G., *The European Public Prosecutor's Office (EPPO). Past, Present, and Future*, in *Eucrim*, 2019;
40. DE MATTEIS L., *Ripartizione delle competenze, controllo giurisdizionale, relazioni con altri organi e con le autorità nazionali: elementi di discussione per il futuro negoziato sulla proposta di regolamento istitutivo del Procuratore europeo*, in V. BAZZOCCHI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'OLAF all'istituzione del Procuratore europeo*, 2014, disponibile su www.fondazionebasso.it;
41. DE MATTEIS L., *The EPPO's legislative framework: Navigating through EU law, national law and soft law*, in *New Journal of European Criminal Law (NJECL)*, vol. 14 (1), 2023;
42. DELMAS-MARTY M., *Incompatibilités entre systèmes juridiques et mesures d'harmonisation; Rapport final du groupe d'experts chargé d'une étude comparative sur la protection des intérêts financiers de la Communauté*, in *Commission of European Communities, The legal Protection of the Financial Interest of the Community; Progress and prospects since the Brussel seminar of 1989*, Dublin, 1994;
43. DELMAS-MARTY M., *Corpus Juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Parigi, 1997;

44. DELMAS-MARTY M., VERVAELE J. A. E., *The implementation of the Corpus Juris in the Member States. Penal provisions for the protection of the European Finances*, Antwerp; Groningen; Oxford, 2000;
45. DELMAS-MARTY M., *Necessity, Legitimacy and Feasibility of the Corpus Juris*, in *The implementation of the Corpus Juris in the Member States, Penal provisions for the protection of the European Finances*, Antwerp; Groningen; Oxford, 2000;
46. DELMAS-MARTY M., *Necessity of the Corpus Juris*, in M. DELMAS-MARTY, J. A. E. VERVAELE (a cura di), *The implementation of the Corpus Juris in the Member States. Penal provisions for the protection of the European Finances*, Antwerp; Groningen; Oxford, 2000;
47. DíEZ-PICAZO L. M., *Il problema della discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 4, 1995;
48. DI PAOLO G., *Prefazione*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2022;
49. DI PAOLO G., *Note a margine della recente proposta di istituzione di una Procura europea contenuta nelle Model Rules for the procedure of the European Public Prosecutor's Office*, in F. RUGGIERI, T. RAFARACI, G. DI PAOLO, S. MARCOLINI, R. BELFIORE (a cura di), *Processo penale, lingua e Unione europea*, Padova, 2013;
50. DI PAOLO G., MARCOLINI S., *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.*, 1, 2014;
51. DI PRISCO N., voce *Procedimento (diritto privato)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXV, 1986;
52. DOLCINI E., *Esercizio dell'azione penale, divisione dei poteri e prevenzione generale dei reati*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 2011;
53. DOMINIONI O., voce *Azione penale*, in *Dig. disc. pen.*, vol. I, Torino, 1987;
54. ĐURĐEVINĆ Z., *Judicial Control in Pre-Trial Criminal Procedure Conducted by the European Public Prosecutor's Office*, in K. LIGETI (a cura di), *Toward a prosecutor for the European Union. Volume 1. A Comparative Analysis*, Oxford and Portland, 2013;
55. FALATO F., *L'azione penale verso le nuove misure d'indagine europee (Metodo e contenuti di una categoria dommatica rivisitata alla luce della entrata in*

- funzionamento della Procura europea tra fisiologie regolamentari e difetti della legge delega*), in *Arch. pen.*, 3, 2020;
56. FERRAJOLI L., *Diritto e ragione: teoria del garantismo penale*, Roma – Bari, 1990;
57. FIDELBO M., *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in www.dirittopenalecontemporaneo, 3, 2016;
58. FIJNAUT C., GROENHIJSEN M., *A European Public Prosecution Service: comments on the Green Paper*, in H. ALBRECHT, A. KLIP (a cura di), *Crime, Criminal Law and Criminal Justice in Europe. A collection in Honour of Prof. em. dr. dr. h.c. Cyrille Fijnaut*, Leiden – Boston, 2013;
59. FONTESTAD PORTALÉS L., *El decreto de conclusión del procedimiento*, in S. G. PALOMARES, L. F. PORTALÉS, A. H. LÓPEZ, P. R. S. CAVIER (a cura di), *Tratado sobre la Fiscalía Europea y el procedimiento penal especial de la L.O. 9/2021, de 1 de Julio*, Navarra, 2023;
60. FRANSSEN N., *Comments on the EPPO from a Dutch perspective*, in K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office at launch. Adapting National Systems, transforming EU Criminal Law*, Milano, 2020;
61. GALETTA D., *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione Europea)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2019/6;
62. GIALUZ M., *L'attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, 1, 2022;
63. GIUFFRIDA F., *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*, CEPS Research Report No. 3, 2017, in www.ceps.eu;
64. GIULIANI L., *La regola di giudizio in materia di archiviazione (art. 125 disp.att. c.p.p.) all'esame della Corte costituzionale*, in *Cass. pen.*, 2, 1992;
65. GÖHLER J., *To continue or not. Who Shall Be in Control of the European Public Prosecutor's Dismissal Decisions?*, in *New Journal of European Criminal Law* (NJECL), Vol. 6 (1), 2015;

66. GÓMEZ-JARA DÍEZ C., HERLIN-KARNELL E., *Prosecuting EU Financial Crimes: The European Public Prosecutor's Office in Comparison to the US Federal Regime*, in *German Law Journal*, vol. 19 (5), 2018;
67. GONZÁLEZ CANO M. I., *La Fiscalía europea. Especial consideración sobre su actuación con arreglo al principio de oportunidad*, in C. ARANGÜENA FANEGO, M. DE HOYOS SANCHO, B. VIDAL FERNÁNDEZ (a cura di), *Garantías procesales de investigados y acusados. Situación actual en el ámbito de la Unión europea*, Valencia, 2018;
68. GONZÁLEZ LÓPEZ J. J., *Consideraciones acerca del control jurisdiccional de la Fiscalía europea*, in *Revista General de Derecho Europeo*, 53, 2021;
69. GRASSO G., *Prefazione. Il Corpus Juris e il progetto di "Costituzione per l'Europa"*, in G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano, 2003;
70. GRASSO G., *La Costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, in G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Le lezioni di diritto penale europeo*, Milano, 2007;
71. GRASSO G., SICURELLA R., GIUFFRIDA F., *EPPO Material Competence: Analysis of the PIF Directive and Regulation*, in K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office at launch. Adapting National Systems, transforming EU Criminal Law*, Milano, 2020;
72. GREVI G., *Archiviazione per "inidoneità probatoria" ed obbligatorietà dell'azione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 4, 1990;
73. GUERRERO PALOMARES S., *Los principios del procedimiento penal especial de la L.O. 9/2021, de 1 de julio, y el Reglamento 2017/1939, de 12 de octubre*, in S. G. PALOMARES, L. F. PORTALÉS, A. H. LÓPEZ, P. R. S. CAVIER (a cura di), *Tratado sobre la Fiscalía Europea y el procedimiento penal especial de la L.O. 9/2021, de 1 de Julio*, Navarra, 2023;
74. HERRNFELD H. H., *The EPPO's Hybrid Structure and Legal Framework. Issues of Implementation – a Perspective from Germany*, in *Eucrim*, 2, 2018;
75. HERRNFELD H. H., *Implementation of the EPPO regulation, a perspective from Germany*, in K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The European*

- Public Prosecutor's Office at launch. Adapting National Systems, transforming EU Criminal Law*, Milano, 2020;
76. HERRNFELD H. H., *Sub. Article 34*, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO"). Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden, 2021;
 77. HERRNFELD H. H., *Sub. Article 35*, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO"). Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden, 2021;
 78. HERRNFELD H. H., *Sub. Article 36*, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO"). Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden, 2021;
 79. HERRNFELD H. H., *Sub. Article 42*, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO"). Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden, 2021;
 80. ILLUMINATI G., *Modello processuale accusatorio e sovraccarico del sistema giudiziario*, in *Rev. Bras. De Direito Processual Penal*, vol. 4, 2, 2018;
 81. JESHECK H. H., *Possibilità e limiti di un diritto penale per la protezione dell'Unione Europea*, in *Indice Penale*, 1998;
 82. JUSZCZAK A., SASON E., *The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive). Laying Down the Foundation for a Better Protection of the Union's Financial Interests?*, in *Eucrim*, 2, 2017;
 83. KOSTORIS R. E., *Le investigazioni del pubblico ministero europeo*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di) *Le sfide dell'attuazione*

- di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013;
84. KOSTORIS R. E., *Pubblico ministero europeo e indagini “nazionalizzate”*, in *Cass. pen.*, 4, 2013;
 85. KOSTORIS R. E., *La dimensione reticolare delle fonti*, in R. E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, III ed., Milano, 2017;
 86. KOSTORIS R. E., *Diritto europeo e giustizia penale*, in R. E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, III ed., Milano, 2017;
 87. KOSTORIS R. E., *Obbligatorietà dell’azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, in *Cass. pen.*, 6, 2020;
 88. KOSTORIS R. E., *Dal penale nazionale al penale transnazionale: le dinamiche del processo nell’intreccio tra un diritto per regole e un diritto per principi*, in *Riv. It. Dir. proc. pen.*, 1, 2024;
 89. LASZLOCZKY P., *Pubblico ministero europeo e azione penale*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 1, 1999;
 90. LÓPEZ GIL M., *Los escritos de conclusiones provisionales*, in S. G. PALOMARES, L. F. PORTALÉS, A. H. LÓPEZ, P. R. S. CAVIER (a cura di), *Tratado sobre la Fiscalía Europea y el procedimiento penal special de la L.O. 9/2021*, Navarra, 2023;
 91. LORCA NAVARRETE A.M., *Análisis crítico de la Fiscalía europea*, San Sebastian, 2023;
 92. LOZZI G., *Lezioni di procedura penale*, Torino, 2020, p. 5; P. TONINI, C. CONTI, *Manuale breve di diritto processuale penale*, Milano, 2023;
 93. LUPARIA L., *Obbligatorietà e discrezionalità dell’azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *Giur. it.*, 2002, 8/9;
 94. LUPARIA DONATI L., DELLA TORRE J., *Profili dell’azione penale (e dell’inazione) nel sistema della Procura europea*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2023;
 95. LUCIFORA A., *I reati connessi all’immigrazione irregolare quale futuro ambito di competenza del pubblico ministero europeo*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell’attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013;

96. MANACORDA S., *Il P.M. europeo e le questioni aperte di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. e processo*, 5, 2017;
97. MANFREDINI F., *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.*, 4, 2015;
98. MARCHETTI M. R., *Rapporti giurisdizionali con autorità straniera*, in G. CONSO, V. GREVI, M. BARGIS (a cura di), *Compendio di procedura penale*, IX ed., Milano, 2018;
99. MARCOLINI S., *Processo penale spagnolo*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali II, 1, 2008;
100. MARLETTA A., *It takes two to tango. The relationship between the European Public Prosecutor and the Juge d'Istruction from the Luxemburg perspective*, in K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office at launch. Adapting National Systems, transforming EU Criminal Law*, Milano, 2020;
101. MAZZACUVA F., *La Consulta quale arbitro dei controlimiti. Luci ed ombre della giurisprudenza costituzionale sul confronto tra fonti europee e principi nazionali*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trimestrale*, 4, 2018;
102. MET-DOMESTICI A., *The Hybrid Architecture of the EPPO. From the Commission's Proposal to the Final Act*, in *Eucrim*, 3, 2017;
103. MITSILEGAS V., GIUFFRIDA F., *Raising the bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, CEPS Research Report No. 39, 2017;
104. MITSILEGAS V., GIUFFRIDA F., *The European Public Prosecutor's Office and the human rights*, in W. GEELHOED, L. H. ERKELENS A. W.H. MEIJ (a cura di), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Berlino, 2018;
105. MITSILEGAS V., GIUFFRIDA F., *Judicial review of EPPO acts and decisions*, in K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office at launch., Adapting National Systems, Transforming EU criminal Law*, Milano, 2020;

106. MITSILEGAS V., *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 28 (2), 2021;
107. MONETTI V., *Riflessioni sulla compatibilità con la Costituzione italiana delle norme che regoleranno l'azione del Procuratore europeo*, in V. BAZZOCCHI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'OLAF all'istituzione del Procuratore europeo*, 2014, disponibile su www.fondazionebasso.it;
108. MUÑOS MOTA O., *Ejercicio de la competencia*, in S. G. PALOMARES, L. F. PORTALÉS, A. H. LÓPEZ, P. R. S. CAVIER (a cura di), *Tratado sobre la Fiscalía Europea y el procedimiento penal especial de la L.O. 9/2021, de 1 de Julio*, Navarra, 2023;
109. NEGRI D., *Le contrôle judiciaire du Parquet Européen dans les Traités et la Charte: un «convive de pierre» face à la volonté de puissance de l'organe de poursuite supranational*, in G. GIUDICELLI-DELAGE, S. MANACORDA, J. TRICOT (a cura di), *Le contrôle judiciaire du Parquet Européen. Nécessité, modèles, enjeux*, Parigi, 2015;
110. NIETO MARTIN A., *Principio di legalità e European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di) *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013;
111. NOVAK C., *The European Public Prosecutor's Office and National Authorities*, Padova, 2016;
112. NOVOKMET A., *The EPPO and Judicial Review of a Decision not to Prosecute: a Slippery Area or a Final arrangement?*, in *Hrvatski ljetopis z a k aznene z nanosti i p raksu*, 2020;
113. ORLANDI R., *Qualche rilievo intorno alla vagheggiata figura di un pubblico ministero europeo*, in L. PICOTTI (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale europeo*, Milano, 1999;
114. PADULA L., *L'archiviazione. Modelli, questioni e scelte operative*, Milano, 2005;

115. PALMA A. U., *L'obbligo di esercizio dell'azione penale, carico giudiziario ed efficientamento di sistema: una prospettiva rispettosa del vincolo costituzionale*, in *Arch. pen.*, 1, 2021.
116. PANZAVOLTA M., *Responsabilità e concetti: il regime normativo e la scelta della giurisdizione nelle indagini dell'EPPO in cerca di orientamento*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2022;
117. PANZAVOLTA M., *La elección del foro nacional en los procedimientos de la Fiscalía Europea: ¿quién resulta competente?*, in L. BACHMAIER WINTER (a cura di), *La Fiscalía Europea*, Madrid, 2018;
118. PARISI N., *La procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, in *I quaderni europei*, 48, 2013;
119. PATANÈ V., *Procura Europea, attività d'indagine ed esercizio dell'azione penale: quali poteri, quali controlli*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di) *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013;
120. PERILLO E., *Ma se Cesare Beccaria fosse di nuovo tra noi, scriverebbe ancora «Dei delitti e delle pene»?* , in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013;
121. PIATTOLI B., *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano, 2002;
122. PIATTOLI B., *Procura europea e criminalità finanziaria nella UE. Principi e modelli processuali*, Pisa, 2022;
123. PICOTTI L., *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della procura europea*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013;

124. PISANI M. M., *La creazione dell'Ufficio del Procuratore europeo. Lo stato del negoziato in occasione di una conferenza internazionale a Roma*, in *Cass. pen.*, 2, 2015;
125. PISAPIA A., *La risoluzione del Parlamento europeo sulla Procura Europea ed Eurojust. Quando il Parlamento Europeo non è colegislatore*, in *Cass. pen.*, 1, 2017;
126. POLLICINO O., *Allargamento dell'Europa a est e rapporto tra Corti costituzionali e Corti europee*, Milano, 2010;
127. PRESSACCO L., *La Corte di giustizia tra Procura europea e giurisdizioni nazionali*, in *Ind. pen.*, 3, 2015;
128. PRESSACCO L., *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 4, 2021;
129. PRESSACCO L., *I «conflitti di competenza» tra il pubblico ministero europeo e gli organi requirenti nazionali*, in *Cass. pen.*, 7/8, 2022;
130. ROCA MARTÍNEZ J. M., *Dando una oportunidad a la oportunidad*, in S. CALAZA LÓPEZ, J. C. MUINELO COBO, M. DE PRADA RODRÍGUEZ (a cura di), *El impacto de la oportunidad sobre los principios procesales clásicos: estudios y diálogos*, Madrid, 2021;
131. F. ROMOLI, *Spazio giudiziario europeo (profili comparati)*, in www.leggiditalia.it, 2010;
132. RODRÍGUEZ-MEDEL NIETO C., *Fiscalía Europea. Primero año de aplicación de Reglamento (UE) 2017/1939 y de la Ley Orgánica 9/2021 – LOFE*, Madrid, 2022;
133. RUGGERI S., *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea*, in *Proc. pen. e giust.*, 3, 2018;
134. RUGGIERI F., *Ufficio del rappresentante dell'accusa europeo e ordinamento italiano. Impressioni a caldo*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di) *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013;

135. RUGGIERI F., *Spigolature "multilinguiste" nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (note minime sull'obbligatorietà dell'azione penale nella proposta di istituzione del pubblico ministero europeo)*, in *Cass. pen.*, 2, 2015;
136. RUGGIERI F., *Il volto costituzionale del processo penale. Indagine giurisprudenziale alla ricerca di valori condivisi*, Pisa, 2021;
137. SALAZAR L., *Il negoziato sulla procura europea nell'agenda della presidenza italiana dell'Unione Europea 2014*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di) *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013;
138. SALAZAR L., *La procura europea è finalmente realtà: what's next..?*, disponibile su www.eurojus.it;
139. SALAZAR L., *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Arch. pen.*, 3, 2017;
140. SANTOS M., *Para um (Novo) Modelo de Intervenção Penal na União Europeia: Uma Reflexão a Partir do Princípio da Legalidade como Limite Material de Atuação da Procuradoria Europeia*, Lisbona, 2016;
141. SANTOS M., *O exercício das competências da Procuradoria europeia num quadro legislativo multinível: a caminho de uma revisão do regulamento da Procuradoria europeia?*, in A. M. RODRIGUES, A. NIETO MARTÍN, M. ACALE SÁNCHEZ, M. JOÃO COSTA (a cura di), *Procuradoria europeia e criminalidade económico-financeira, La Fiscalía europea ante la delincuencia económica y financiera*, Coimbra, 2023;
142. SATZGER H., *La Fiscalía europea y su coordinación con las fiscalías nacionales: en pro de un modelo de complementariedad*, in L. BACHMAIER WINTER (a cura di), *La Fiscalía Europea*, Madrid, 2018;
143. SCACCIANOCE C., *L'inazione del pubblico ministero*, Milano, 2009;
144. SCARPELLO C., *L'archiviazione*, Padova, 2002;
145. SCiarabba V., *L'istituzione della Procura europea e la cooperazione rafforzata: nuove prospettive?* (in collaborazione con C. CHINNICI), in P. FERRUA, R. GAMBINI, M. SALVADORI (a cura di), *La nuova procura europea: indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2016;

146. SICURELLA R., *Verso uno spazio giudiziario europeo. Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Milano, 1997;
147. SICURELLA R., *Il Corpus Juris e la definizione di un sistema di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, in G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano, 2003;
148. SICURELLA R., *Necessità, legittimità e fattibilità del Corpus Juris*, in in G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano 2003;
149. SICURELLA R., *"Eppur si muove!": alla ricerca di un nuovo equilibrio nella dialettica tra legislatore comunitario e legislatore nazionale per la tutela degli interessi dell'Unione Europea*, in G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Per un rilancio del progetto europeo. Esigenze di tutela degli interessi comunitari e nuove strategie di integrazione penale*, Milano, 2008;
150. SICURELLA R., *Setting up a European Criminal Policy for the Protection of the EU Financial Interests: Guidelines for a Coherent Definition of the Material Scope of the European Public Prosecutor's Office*, in K. LIGETI (a cura di), *Toward a Prosecutor for the European Union – Volume I. A comparative Analysis*, Oxford; Portland (OR), 2013;
151. SICURELLA R., *Il diritto penale applicabile dalla procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto nazionale "armonizzato"? Le questioni in gioco*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di) *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano 2013;
152. SICURELLA R., *Spazio europeo e giustizia penale: l'istituzione della procura europea*, in *Dir. Pen. e Processo*, 7, 2018;
153. SICURELLA R., *Uno, nessuno, ventidue. Ovvero l'incertezza del diritto nel contrasto delle frodi eurounitarie*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 1, 2019;
154. SLIMANI M., *The influence of the European Public Prosecutor's Office on French criminal law*, in *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 14, 3, 2023;

155. SOTIS C., *Il trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 3, 2010;
156. SPENCER J. R., *Who's afraid of the big, bad European Public Prosecutor?*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2012;
157. SPIEZIA F., *Gli scenari di struttura per l'istituzione del procuratore europeo alla luce del Trattato di Lisbona. Le questioni in gioco*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013;
158. STEA G., *La cooperazione per la neutralizzazione del crimine transnazionale tra sovranità, ne bis in idem e cittadinanza*, in *Arch. pen.*, 1, 2019;
159. TEBALDI M., *Competenza penale europea: prospettive dinamiche all'esito del periodo transitorio*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trimestrale*, 4, 2018;
160. TESAURO G., *Una procura europea per l'Unione del futuro*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, D. RINOLDI, A. SANTINI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011;
161. TESTA F., *I profili strutturali della Procura europea: coordinamento europeo e funzioni nazionali*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2022;
162. TONINI P., *Il pubblico ministero europeo nel Corpus Iuris sulla repressione delle frodi comunitarie*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1, 1999;
163. TONINI P., CONTI C., *Manuale breve di diritto processuale penale*, Milano, 2023;
164. TRAVERSA E., *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Arch. pen.*, 3, 2019;
165. UBERTIS G., voce II) *Azione penale*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IV, Roma, 1988;
166. VAGLIASINDI G. M., *Istituzione di una procura europea e diritto penale sostanziale: l'eventuale estensione della competenza materiale della futura procura alla criminalità ambientale*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S.

ALLEGREZZA (a cura di) *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013;

167. VALENTINI REUTER C., *Le forme di controllo sull'esercizio dell'azione penale*, Padova, 1994;

168. VAN ZIJL R., *Case dismissal: legality principle v. prosecutorial discretion*, disponibile sulla pagina web <https://ecba.org>;

169. VERVAELE J. A. E., *Foreword*, in M. DELMAS-MARTY, J. A. E. VERVAELE (a cura di), *The implementation of the Corpus Juris in the Member States. Penal provisions for the protection of the European Finances*, Antwerp; Groningen; Oxford, 2000;

170. VASTA V., *Novità sovranazionali – Il regolamento (UE) 2017/1939 istitutivo della Procura europea*, in *Proc. pen. giust.*, 1, 2018;

171. VOZZA D., *Separazione dei poteri e diritti fondamentali in prospettiva europea*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trimestrale*, 4, 2018;

172. ZACCHÈ F., *Profili ordinamentali del Pubblico ministero europeo: nomina, status e responsabilità disciplinare*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2022;

173. ZAGREBELSKY V., *Indipendenza del pubblico ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, in G. CONSO (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, Bologna, 1984

174. ZÁRATE CONDE A., DE PRADA RODRÍGUEZ M., *Reflexiones sobre la transacción en el marco de la Fiscalía Europea*, in L. BACHMAIER WINTER (a cura di), *La Fiscalía Europea*, Madrid, 2018;

175. ZWIERS M. W., *The European Public Prosecutor's Office. Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*, Cambridge; Antwerp; Portland, 2011.