



UNIVERSITÀ  
DI TRENTO

Facoltà di  
Giurisprudenza

## L'ATTUAZIONE DELLA PROCURA EUROPEA

### I NUOVI ASSETTI DELLO SPAZIO EUROPEO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

a cura di

GABRIELLA DI PAOLO

LUCA PRESSACCO

ROSANNA BELFIORE

TOMMASO RAFARACI

2022





**UNIVERSITÀ  
DI TRENTO**

**Facoltà di  
Giurisprudenza**

**QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA**

**64**

**2022**

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* interno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

*Redazione a cura dell'Ufficio Editoria Scientifica di Ateneo  
dell'Università degli Studi di Trento*

© Copyright 2022  
*by Università degli Studi di Trento  
Via Calepina 14 - 38122 Trento*

ISBN 978-88-8443-992-5

ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea grazie al contributo della Struttura Dipartimentale Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento nell'ambito dell'iniziativa "Dipartimenti di eccellenza - legge 232/2016 art. 1 commi da 314 a 338" - MUR per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli con ISBN 979-12-5976-470-6

*Dicembre 2022*

L'ATTUAZIONE DELLA PROCURA EUROPEA

I NUOVI ASSETTI DELLO SPAZIO EUROPEO  
DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

a cura di

GABRIELLA DI PAOLO

LUCA PRESSACCO

ROSANNA BELFIORE

TOMMASO RAFARACI

Università degli Studi di Trento 2022



## INDICE

	Pag.
<i>Gli Autori</i> .....	VII
Gabriella Di Paolo	
<i>Prefazione</i> .....	1
Vincenzo Militello	
<i>La competenza materiale della Procura europea. Un diritto penale europeo a geometria variabile?</i> .....	7
Francesco Testa	
<i>I profili strutturali della Procura europea: coordinamento europeo e funzioni nazionali</i> .....	25
Francesco Zacchè	
<i>Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo: nomina, status e responsabilità disciplinare</i> .....	33
Rosanna Belfiore	
<i>L'articolazione funzionale e territoriale della Procura europea in Italia</i>	47
Andrea Venegoni	
<i>L'EPPO nel panorama della cooperazione giudiziaria europea</i> .....	63
Donata Patricia Costa	
<i>Obblighi di segnalazione e ricerca delle notizie di reato del pubblico ministero europeo</i> .....	81
Michele Panzavolta	
<i>Responsabilità e concetti: il regime normativo e la scelta della giurisdizione nelle indagini dell'EPPO in cerca di orientamento</i> .....	93
Fabio Cassibba	
<i>Misure investigative e controllo giurisdizionale fra corti interne e Corti di giustizia</i> .....	133

INDICE

	Pag.
Nicola Canestrini	
<i>Le garanzie per i diritti della difesa nei procedimenti di competenza del pubblico ministero europeo .....</i>	155
Luca Pressacco	
<i>I «conflitti di competenza» tra il pubblico ministero europeo e gli organi requirenti nazionali .....</i>	161
Michele Caianiello	
<i>Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo .....</i>	189
Annalisa Mangiaracina	
<i>Dalle indagini all'ammissione della prova in giudizio.....</i>	213
BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE SUL REGOLAMENTO ISTITUTIVO DELLA PROCURA EUROPEA E SULLA NORMATIVA DI ATTUAZIONE .....	233



## GLI AUTORI

ROSANNA BELFIORE, Professore Associato di Diritto processuale penale – Università degli Studi di Catania

MICHELE CAIANIELLO, Professore Ordinario di Diritto processuale penale – Alma Mater Studiorum, Università di Bologna

NICOLA CANESTRINI, Avvocato – Foro di Rovereto (TN)

FABIO SALVATORE CASSIBBA, Professore Ordinario di Diritto processuale penale – Università degli Studi di Parma

DONATA PATRICIA COSTA, Procuratrice europea delegata – Venezia

GABRIELLA DI PAOLO, Professore Ordinario di Diritto processuale penale – Università degli Studi di Trento

ANNALISA MANGIARACINA, Professore Associato di Diritto processuale penale – Università degli Studi di Palermo

VINCENZO MILITELLO, Professore Ordinario di Diritto penale – Università degli Studi di Palermo

MICHELE PANZAVOLTA, Professore associato di diritto e procedura penale – *Katholieke Universiteit Leuven*, Belgio

LUCA PRESSACCO, Assegnista di ricerca in Diritto processuale penale – Università degli Studi di Trento

TOMMASO RAFARACI, Professore Ordinario di Diritto processuale penale – Università degli Studi di Catania

FRANCESCO TESTA, Procuratore europeo delegato – Roma

ANDREA VENEGONI, Magistrato – Procura generale presso la Corte di Cassazione

FRANCESCO ZACCHÉ, Professore Associato di Diritto processuale penale – Università degli Studi di Milano-Bicocca



Il convegno di cui si presentano gli atti, realizzato in videoconferenza il 26 novembre 2021, rappresenta il prodotto di una proficua sinergia istituzionale. Esso, infatti, è stato organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, in collaborazione con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Catania, con il Dipartimento di Diritto, Economia e Culture (DIDEC) dell'Università dell'Insubria e con la Scuola Superiore della Magistratura (Struttura Didattica Territoriale del Distretto di Corte d'Appello di Trento); ricevendo, inoltre, il Patrocinio della Camera Penale di Trento "Michele Pompermaier". Tutto ciò a testimonianza non solo dell'interesse scientifico per la materia, ma anche del forte rilievo pratico delle tematiche in discussione.

L'urgenza da cui è nata l'iniziativa risiede nella necessità di comprendere appieno i caratteri del nuovo «sistema giudiziario integrato», cui l'Unione europea e gli Stati membri hanno dato vita mediante l'approvazione del Regolamento istitutivo della Procura europea (Reg. 1939/2017/UE). Un'esigenza di approfondimento, come si è detto, percepita non solo dagli accademici – fisiologicamente attratti dalla comparsa sulla scena di un inedito soggetto processuale – ma anche da tutti gli operatori del sistema di giustizia penale (avvocati, magistrati, forze dell'ordine), che debbono confrontarsi "sul campo" con questa significativa novità, considerato che la Procura europea ha assunto le proprie funzioni operative a partire dal 1° giugno 2021.

L'occasione si è rivelata particolarmente propizia anche per la forte vocazione internazionale e comparatistica che caratterizza da sempre le attività di ricerca svolte nelle materie giuridiche – compreso il diritto processuale penale – dagli Atenei promotori dell'iniziativa. Per quanto riguarda, in particolare, l'Università di Trento, il Convegno si inserisce nel quadro delle iniziative afferenti al Dipartimento di eccellenza, grazie alle cui risorse vede la luce anche il volume che ne raccoglie gli atti.

Un ringraziamento sincero va a tutti coloro che hanno reso possibile lo svolgimento del Convegno all'interno degli Enti organizzatori, ai relatori per l'impegno profuso anche nella fase di redazione degli atti (nonostante molteplici impegni accademici e professionali) e a tutti coloro che hanno contribuito a vario titolo alla pubblicazione del presente volume.

*I curatori*



## PREFAZIONE

*Gabriella Di Paolo*

Il presente volume raccoglie le relazioni e gli interventi svolti nella giornata di studi *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, tenutasi in videoconferenza in data 26 novembre 2021.

Il Convegno, frutto della felice sinergia tra più Atenei – la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Catania, il Dipartimento di Diritto, Economia e Culture (DIDEC) dell'Università dell'Insubria – e la Scuola Superiore della Magistratura (Struttura Didattica Territoriale del Distretto di Corte d'Appello di Trento), con il Patrocinio della Camera Penale di Trento “Michele Pompermaier”, nasceva dall'esigenza, fortemente avvertita non solo dall'accademia, ma anche dagli operatori della giustizia, di offrire un livello avanzato di approfondimento sulla Procura europea, all'indomani dell'assunzione delle sue funzioni operative, avvenuta il 1° giugno 2022.

Ed invero, se la lunga e complessa gestazione dell'*EPPO*, durata oltre vent'anni, era stata accompagnata da tante occasioni di riflessione sull'opportunità di istituire un “accusatore europeo”, anche presso gli Atenei organizzatori<sup>1</sup>, dopo l'adozione del regolamento istitutivo

---

<sup>1</sup> Ad esempio, il convegno “Il *Corpus Juris* 2000. Nuova formulazione e prospettive di attuazione”, svoltosi a Trento il 24 novembre 2000, i cui atti sono stati pubblicati nel volume L. PICOTTI (a cura di), “*Il Corpus Juris* 2000”. Nuova formulazione e prospettive di attuazione, Collana del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Trento, vol. nr. 43, Padova, 2004; il convegno “L'avvocato difensore di fronte al pubblico ministero europeo”, svoltosi a Como il 27-28 ottobre 2001, i cui atti sono stati pubblicati nel volume A. LANZI, F. RUGGIERI, L. CAMALDO (a cura di), *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, Padova, 2002; infine, il convegno “Dal progetto al cantiere: la costruzione della Procura europea tra ‘fughe in avanti’ e resistenze nazionali”, svoltosi a Siracusa il 21-22 ottobre 2016, ISISC - Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali, i cui atti sono pubblicati in T. RAFARACI, R. BELFIORE (a cura di),

(Reg. 1939/2017/UE)<sup>2</sup>, della direttiva europea sulla lotta alla frode contro gli interessi finanziari<sup>3</sup> e delle altre fonti complementari – ossia il regolamento interno<sup>4</sup>, la normativa nazionale di attuazione, processuale (d.lgs. n. 9/2021)<sup>5</sup> e sostanziale (d.lgs. n. 25/2020 e d.lgs. n. 156/2022)<sup>6</sup> – l’interesse scientifico iniziale non aveva ancora trovato concretizzazione in un momento di confronto che, abbandonando il piano del “do-ver essere”, stringesse la visuale sul suo “essere”, con particolare riguardo alla prospettiva italiana.

Ebbene, la scelta di approfondire il tema della Procura europea, non casuale, conserva ancora viva attualità nonostante il tempo trascorso dalla realizzazione del convegno, per un molteplice ordine di ragioni.

---

*European Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Springer, 2019.

<sup>2</sup> 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, 31 ottobre 2017, L283/1.

<sup>3</sup> Direttiva (UE) 2017/1371 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, in GUUE, 28 luglio 2017, L 198/29.

<sup>4</sup> *Internal Rules of Procedure of the European Public Prosecutor's Office*, College decision 3/2020, 12 ottobre 2020, consultabili al sito: <https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2020-12/2020.003%20IRP%20-%20final.pdf> (ultimo accesso 10 ottobre 2022). Tali regole interne sono state emendate in data 11 agosto 2021 con decisione del Collegio 85/2021 (rinvenibile al sito [https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-12/2021.085\\_Decision\\_amending\\_IPR\\_and\\_Decision\\_on\\_PCs\\_0.pdf](https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-12/2021.085_Decision_amending_IPR_and_Decision_on_PCs_0.pdf) (ultimo accesso 10 ottobre 2022).

<sup>5</sup> 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».

<sup>6</sup> 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, recentemente modificato dal 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.

Anzitutto, la prima relazione annuale dell’*EPPO*<sup>7</sup> conferma che il nuovo soggetto inquirente, fisiologicamente destinato ad attrarre l’attenzione degli accademici e degli operatori della giustizia penale, pare chiamato a svolgere un ruolo cruciale nel nostro Paese, considerato il numero delle indagini attive in questi primi mesi di attività<sup>8</sup>.

Inoltre, la recente notizia dell’apertura di una inchiesta a carico della Commissione, avente ad oggetto i contratti di fornitura dei vaccini anti-Covid<sup>9</sup>, conferma ulteriormente che l’avvio dello *European Public Prosecutor’s Office* assume particolare rilevanza anche per il momento storico che stiamo vivendo, connotato dall’erogazione, nell’ambito del cosiddetto *recovery plan*, di un’ingente quantità di fondi europei. Anche la Ministra della Giustizia Prof.ssa Marta Cartabia e il Presidente della Repubblica On. Sergio Mattarella hanno efficacemente rimarcato tale peculiarità – e il correlato rischio di un aumento dei reati a danno degli interessi finanziari dell’Unione – in occasione del *plenum* del Consiglio Superiore della Magistratura del 23 marzo 2021, che ha approvato la proposta di accordo con la Procuratrice capo europea, Dott.ssa Laura Codruța Kövesi, mediante la quale si è sostanzialmente dato il via libera all’organizzazione interna dell’*EPPO* sul nostro territorio nazionale.

Infine – e soprattutto – la necessità di indagare approfonditamente il funzionamento e le competenze della Procura europea si ricollega alla constatazione secondo la quale l’istituzione di tale nuovo soggetto ha rappresentato una svolta epocale nell’ambito del processo di integrazione europea e, in particolare, dell’amministrazione della giustizia penale. Per come è stata realizzata, la Procura europea ha infatti dato vita a un “sistema giudiziario integrato”, sotto diversi profili: a livello “or-

---

<sup>7</sup> Relazione annuale della Procura europea 2021, reperibile all’indirizzo: [https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-07/\\_EPPO-Annual-Report-2021-IT.pdf](https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-07/_EPPO-Annual-Report-2021-IT.pdf) (ultimo accesso 20 ottobre 2020).

<sup>8</sup> In base alla relazione annuale della Procura europea, al 31 dicembre 2021 erano attive 515 indagini *EPPO*, di cui 102 solo in Italia e 98 in Bulgaria. A seguire, tutti gli altri Stati membri, con numeri significativamente inferiori (meno di 60).

<sup>9</sup> Cfr. [https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2022/10/18/procura-europea-in-corso-indagine-su-forniture-vaccini-covid\\_5dc5f3e6-2086-4774-9a45-008338318be1.html](https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2022/10/18/procura-europea-in-corso-indagine-su-forniture-vaccini-covid_5dc5f3e6-2086-4774-9a45-008338318be1.html) (ultimo accesso 20 ottobre 2022).

ganico”, per la complessa struttura dell’*EPPO* e la posizione istituzionale dei procuratori europei delegati; a livello funzionale, perché nella dinamica processuale la fase preliminare “europea” (composta di indagini e azione penale “eurounitarie”) finisce per innestarsi sui giudizi penali “nazionali” (ossia instaurati «dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri», come previsto dall’art. 86 TFUE); a livello di fonti del diritto, perché in assenza di *corpus* normativo sovranazionale autosufficiente, la disciplina processuale che governa le attività della Procura europea deve essere ricostruita coordinando le disposizioni del regolamento istitutivo con quelle delle procedure penali nazionali.

Nella consapevolezza di questo delicato intreccio, le relazioni e gli interventi presentati della prima sessione del convegno si occupano, per così dire, della dimensione “statica” della Procura europea, nel tentativo – per dirla con le parole di Carnelutti – di «mettere il pubblico ministero al suo posto»<sup>10</sup>. Su questa linea tematica si collocano i contributi dedicati alla struttura dell’*EPPO*, anche sotto il profilo ordinamentale (Testa e Zacché), ai suoi rapporti con gli altri attori europei della cooperazione giudiziaria (Venegoni), all’articolazione territoriale dei PED in Italia (Belfiore), nonché in punto di competenza materiale dell’*EPPO* (Militello e Costa), anche con riferimento ai temi correlati dell’acquisizione delle notizie di reato e dell’esercizio delle proprie competenze, con conseguente avvio (o avocazione) delle indagini.

Le relazioni e gli interventi svolti nella seconda sessione della giornata di studio si occupano, invece della c.d. “dinamica” processuale. I temi trattati ripercorrono tutto l’arco del procedimento penale: il regime normativo applicabile alle indagini e la scelta della giurisdizione (Panzavolta), le misure investigative e il controllo giurisdizionale (Cassiba), i conflitti tra la Procura europea e i procuratori nazionali (Pressacco), le determinazioni sull’azione penale (Caianiello) e l’ammissione della prova acquisita all’estero nella fase del giudizio (Mangiaracina). Sullo sfondo, si staglia il delicato tema delle garanzie della difesa (Canestrini) e il rischio – evidenziato anche dalla *Council of Bars and Law*

---

<sup>10</sup> Il riferimento è a F. CARNELUTTI, *Mettere il pubblico ministero al suo posto*, in *Riv. dir. proc.*, 1953, p.179.



*Societies of Europe* (CCBE) – che la dimensione sovranazionale delle indagini e dell'accusatore possa compromettere specifiche garanzie procedurali, assicurate dalle normative nazionali e dai Patti internazionali sui diritti dell'uomo.

Tutti gli scritti sono accomunati dalla ricerca di soluzioni ragionevoli ed equilibrate alle tante e complesse questioni che il dato normativo, non sempre cristallino, pone, anche per la già menzionata difficoltà di ricostruire i rapporti tra il regolamento europeo e le discipline nazionali. Nessuna sintesi è qui possibile. Piace però sottolineare che un ulteriore, essenziale contributo chiarificatore sta cominciando a venire dalla giurisprudenza, se si considera che la Cassazione è stata chiamata a pronunciarsi sull'esecuzione di un mandato di arresto europeo emesso dall'EPPO<sup>11</sup> e che la Corte di Appello di Vienna ha posto alla Corte di Giustizia UE la prima questione pregiudiziale riguardante l'interpretazione del regolamento istitutivo, relativa agli artt. 31 e 32 del regolamento 1939/2017/UE, concernenti le misure investigative disposte da un PED dello Stato membro "incaricato del caso" ma che devono essere eseguite in un altro Stato membro, da un altro PED "incaricato di prestare assistenza"<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Cass., sez. VI, sent. 16 dicembre 2021 n. 46140, S.R., in <https://canestrinilex.com/risorse/epo-garantisce-assenza-di-procedimenti-per-gli-stessi-fatti-in-altri-stati-cass-4614021/> (ultimo accesso il 20 ottobre 2022).

<sup>12</sup> Cfr. E. TRAVERSA, *Procura europea, Corte UE chiamata a coordinare i GIP*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 novembre 2022, p. 25. V. anche il *Parere CSM del 13 luglio 2022 sulla domanda di pronuncia pregiudiziale C-281/22 proposta, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Oberlandesgericht Wien – Austria*, in [www.cms.it](http://www.cms.it) (ultimo accesso il 5 novembre 2022).

Nel caso in discorso un PED di Monaco di Baviera ha disposto una perquisizione nei locali di una società austriaca. L'ordine di perquisizione e sequestro era stato convalidato dal Gip di Monaco, come previsto dalla normativa processuale tedesca. Il PED austriaco chiamato a prestare assistenza aveva disposto la perquisizione e ne aveva chiesto la convalida al proprio Gip, come previsto dal codice di rito austriaco, ma gli imputati hanno contestato la decisione di convalida davanti alla Corte di Appello di Vienna lamentando la mancanza di sufficienti indizi a proprio carico. La Corte di Appello di Vienna ha posto dunque alla Corte di giustizia le seguenti questioni:

1. Se il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 31, paragrafo 3, primo comma, e l'articolo 32 del regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura

C'è quanto basta per ribadire che la pubblicazione degli atti della giornata di studi svoltasi circa un anno fa giunge a proposito, per la perdurante – e forse incrementata – necessità di individuare alcune coordinate di riferimento che possano aiutare l'interprete a orientarsi all'interno del complesso quadro normativo così delineato.

Nel licenziare alle stampe il presente volume desidero, infine, rivolgere un ringraziamento particolare al dott. Luca Pressacco e alla prof.ssa Rosanna Belfiore, per il prezioso supporto fornito nell'organizzazione del convegno e nell'attività di editing, formulando l'auspicio che occasioni di riflessione e confronto come questa si presentino ancora.

---

europea («EPPO»), debba essere interpretato nel senso che, nel caso di indagini transfrontaliere, qualora occorra l'autorizzazione giudiziaria di una misura da eseguire nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza, è necessario un esame di tutti gli elementi giuridici sostanziali, quali la responsabilità penale, gli indizi di reato, la necessità e la proporzionalità.

2. Se l'esame debba tener conto del fatto che l'ammissibilità della misura è già stata oggetto di un controllo giurisdizionale nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso in base al diritto di tale Stato membro.
3. In caso di risposta negativa alla prima questione o di risposta positiva alla seconda questione, in che misura debba avvenire il controllo giurisdizionale nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza.

# LA COMPETENZA MATERIALE DELLA PROCURA EUROPEA

## UN DIRITTO PENALE EUROPEO A GEOMETRIA VARIABILE?

*Vincenzo Militello*

SOMMARIO: *1. Un percorso personale e la svolta di sistema. 2. Scenari alternativi. 3. La messa a fuoco della materia da attribuire alla competenza del nuovo ufficio investigativo europeo. 4. L'apertura a nuovi spazi di azione e le connesse esigenze di determinatezza. 5. La geometria variabile della competenza materiale dell'EPPO.*

### *1. Un percorso personale e la svolta di sistema*

Tracciare contorni e caratteri della competenza materiale attribuita alla Procura europea è compito che – ancor prima dell'individuazione del relativo fondamento normativo e del connesso esame critico – mi evoca l'atteggiamento di fondo con cui fin dall'inizio ho osservato l'affermarsi di un intervento europeo di rilevanza penalistica. Certo, l'importanza dell'innovazione del nuovo organo europeo va ben oltre le vicende personali e concerne piuttosto il piano sistemico: l'introduzione di un ufficio investigativo unitario dell'Unione europea segna un'evoluzione del relativo ordinamento giuridico, che – rispetto alla particolare tutela penale dei propri beni – è capace di sostenere un'accusa autonoma ed unitaria, pur continuando ad affidare il relativo giudizio ai differenziati organi nazionali degli stati membri. La piccola storia del mio specifico angolo di osservazione si intreccia però con il complessivo percorso che ha condotto all'innovazione e dunque la ritengo uno spunto utile per avvicinarsi al suo significato d'insieme.

Come frequentemente rilevato, la gestazione di questa figura risale alla fine del secolo scorso con l'iniziativa del «*Corpus Juris* contenente

disposizioni penali per la protezione degli interessi finanziari»<sup>1</sup>. Proprio in quel periodo mi avvicinavo – come non pochi penalisti della mia generazione, desiderosi di ampliare gli orizzonti di ricerca oltre i tradizionali confini del diritto positivo nazionale – alle tematiche del diritto penale europeo, interessato soprattutto alla sua capacità di armonizzare i vari sistemi penali dei singoli Stati membri. In tale prospettiva, il *Corpus Juris* costituì un potente fattore di stimolo a una riflessione più ampia e approfondita sulle *chance* penalistiche dell'Europa unita, e ciò grazie ai suoi tratti innovativi – fra i più significativi proprio la previsione di un pubblico ministero europeo – che segnalavano all'attenzione di una cerchia più ampia di studiosi la portata dei problemi che si profilavano nell'orizzonte penalistico.

È dunque con reale interesse e una qualche emozione che gli osservatori di un tale percorso – quasi un quarto di secolo è trascorso e rispetto alle difficoltà della sua formalizzazione è difficile dire se si tratti di periodo troppo breve o troppo lungo – hanno salutato il decollo del nuovo organo europeo di indagine quale più recente parto del diritto europeo. Come si ricorderà, il profluvio di norme europee che negli anni Novanta già “inondava” le “cittadelle nazionali” dei sistemi giuridici degli Stati membri arrivò ben presto a lambire la stessa rocca penalistica: e ciò anche al di là dei richiami diffusi nelle più varie incriminazioni nazionali a nozioni contenute in norme extra-penali che rientravano pienamente fra i possibili campi di interventi europei, ma ponendo direttamente la questione di una competenza di intervento degli organi europei nella materia penale, pur formalmente estranea alle loro attribuzioni. Le risalenti e radicate resistenze a cedere le prerogative nazionali in materia trovarono il loro punto di minor tenuta sul versante delle condotte offensive di interessi direttamente ascrivibili alla stessa Unione europea, in particolare quelli individuabili nelle sue risorse finanziarie.

---

<sup>1</sup> In verità – come ricordava H.H. JESCHECK, *Possibilità e limiti di un diritto penale per la protezione dell'Unione europea*, in L. PICOTTI (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale europeo*, Milano, 1999, p. 26 ss. – l'idea di creare un pubblico ministero europeo fu anticipata da una ricerca condotta nel 1995-96 da Ulrich Sieber sulla truffa nelle sovvenzioni pubbliche e sulla frode fiscale a danno della Comunità. Parla di “primi vagiti” della figura L. SALAZAR, Habemus EPP0! *La lunga marcia della Procura europea*, in *Arch. pen. - Riv. web*, 3, 2017, p. 2 ss.

Un segnale in proposito è il varo da parte del Consiglio UE nel 1995 della «Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee», che contiene obblighi per gli Stati aderenti di incriminare alcune offese correlate<sup>2</sup>. Ancor più significativo in proposito è il passaggio, nel di poco successivo (ottobre 1997) Trattato CE di Amsterdam, dall'assimilazione delle finanze comunitarie a quelle inerenti agli stati nazionali<sup>3</sup> – riflesso di una mera estensione a una nozione sì più ampia e comprensiva, ma non ancora autonoma e distinta – alla precisa indicazione di un dovere di adottare misure dissuasive *ad hoc* per le finanze comunitarie, che così assurgono a bene a sé stante, cui assicurare una «protezione efficace negli Stati membri» (art. 280)<sup>4</sup>.

Proprio intorno a un tale nucleo più risalente di interessi a rilevanza penalistica ha visto la luce il nuovo ufficio del pubblico ministero europeo: rilevo il dato con un atteggiamento personale che non esito a dichiarare contraddittorio, in quanto, nel compiacermi per la realizzazione di una proposta fortemente innovativa e caratterizzante una riconoscibile autonomia delle istituzioni euro-unitarie, prendo atto che il volto che ha assunto presenta un profilo diverso dalla visione (o forse illusione?) da tempo coltivata rispetto al senso complessivo dell'intervento dell'Unione europea in ambito penalistico.

Già quando cominciai ad avvicinarmi a tali tematiche, riconoscevo la grande valenza rispetto al superamento di una visione chiusa dei si-

---

<sup>2</sup> Atto del Consiglio del 26 luglio 1995 che stabilisce la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, in GUCE 27 novembre 1995, n. C-316, p. 48. Rilevanti anche i relativi protocolli del 27 settembre 1996 (in GU 23 ottobre 1996, n. C 313), del 29 novembre 1996 (GU 20 maggio 1997 n. C 151) e del 19 giugno 1997 (GU 19 luglio 1997, n. C-221).

<sup>3</sup> Affermatosi nel *case law* europeo a partire dal noto caso del mais greco: Corte di giustizia, sent. 21 settembre 1989, C-68/88, Commissione EU c Grecia, ECR 2965.

<sup>4</sup> Le difficoltà ad ammettere l'autonomia dell'interesse in questione per l'Unione europea e a riaffermare una visione fondata sulla cooperazione interstatuale dei singoli sistemi penali nazionali sono espresse in un convegno tenutosi pochi giorni dopo (23-24 ottobre 1997, a Maastricht) la firma del Trattato di Amsterdam da S. KLIP, *Integrated Protection of the Community's Financial Interests: Shift from 'State-State' Approach towards Verticalisation of the Procedure?*, in J.A.E. VERVAELE (a cura di), *Transnational Enforcement of the Financial Interests of the EU. Developments in the Treaty of Amsterdam and the Corpus Juris*, Antwerpen, 1999, p. 95 ss.

stemi penali nazionali assunta dal *Corpus Juris* e dall'allora in esso 'vagheggiata' figura del pubblico ministero europeo<sup>5</sup>, che interveniva proprio rispetto a «l'istituzione più contrastata in Europa» e «molto diversificata, sul piano tanto del suo statuto, quanto dei suoi poteri»<sup>6</sup>.

Non si poteva, però, trascurare che l'approccio adottato in quel documento e riflesso sul nuovo organo di indagine prefigurasse un pur futuro diritto penale europeo concentrato esclusivamente, se non quasi ripiegato, sulla tutela di interessi di natura economica della stessa Unione europea.

## 2. Scenari alternativi

Nella più attenta riflessione penalistica del tempo si era anzi già prospettato di assumere proprio questo ambito di intervento come prototipo di una nuova serie di beni giuridici di titolarità diretta della stessa Unione europea, e per questo definiti come istituzionali, ricorrendo a un lessico penalistico consueto, ma riferito alla nuova istituzione europea<sup>7</sup>. Difatti, l'idea che i beni giuridici europei potessero emergere come catalizzati dal fenomeno della liberalizzazione dei mercati e delle merci si profilò come la più diretta per vincere le resistenze nazionali all'europeizzazione dei sistemi penali. Essa si è presentata come coerente con l'affermarsi di mercati non limitati dalle barriere nazionali, che rendono comprensibile e anzi richiedono una tutela non frammentata all'interno di quello che sin dalle origini del percorso europeo è stato pensato e come un "mercato comune". La fattibilità politica di una impostazione innovativa del genere, se costituisce certo un profilo importante, non can-

---

<sup>5</sup> Così la raffigurava allora R. ORLANDI, *Qualche rilievo intorno alla vagheggiata figura del pubblico ministero europeo*, in L. PICOTTI (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale europeo*, cit., p. 207 ss.

<sup>6</sup> S. PERRODET, *Le ministère public dans un cadre européen*, in *Transnational Enforcement of the Financial Interests of the EU. Developments in the Treaty of Amsterdam and the Corpus Juris*, cit., p. 151 ss.

<sup>7</sup> Per esempio, già G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, Milano, 1989, p. 9 ss.

cella peraltro il dato che in tal modo si condizionano le potenzialità della stessa visione dei beni giuridici istituzionali dell'Unione europea.

È in tale scenario che, all'indomani della pubblicazione nel 2000 della seconda edizione del *Corpus Juris*, fui tra coloro che si volsero alla ricerca di una visione diversa per sviluppare un futuro diritto penale europeo. Lo spunto che mi sembrò più utile in proposito venne dal dato che in quegli stessi anni, come è noto, fu adottata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che ben poteva rappresentare una solida base su cui fondare una costruzione del diritto penale europeo il cui baricentro fosse la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini<sup>8</sup>.

Anche in una tale prospettiva personalistica assumono rilievo specifico la tutela delle condizioni di trasparenza del mercato, di parità della relativa concorrenza e dell'uso corretto delle stesse finanze europee, che redistribuiscono ingenti risorse agli operatori del mercato unico. Ma tali interessi trovano riconoscimento solo strumentale, e non finale, nella tavola dei valori affermati da un sistema europeo di tutela anche penale non ritagliato esclusivamente su un *homo oeconomicus*, ma piuttosto attento alla persona nel suo complesso, come titolare di diritti e soggetto di relazioni di natura ben più ampia e diversificata rispetto a un "uomo a una dimensione", seppure economica. Tanto più che il carattere degradante di una tale più angusta impostazione risulta se si considera che anche l'economia può essere solo una tecnica.

### *3. La messa a fuoco della materia da attribuire alla competenza del nuovo ufficio investigativo europeo*

In realtà, l'intero percorso che ha condotto alla nascita della Procura europea ha seguito l'idea iniziale del *Corpus Juris*, almeno per quanto riguarda la definizione dei tratti del nuovo ufficio relativi alle materie su cui esercitare i poteri conferiti. In termini di diritto penale sostanziale, si tratta delle offese agli interessi penalmente rilevanti (in breve: ai reati) che possono essere oggetto di indagine da parte della Procura eu-

---

<sup>8</sup> Per chi fosse interessato, cfr. V. MILITELLO, *I diritti fondamentali come oggetto di tutela penale*, in *Diritto penale XXI secolo*, 2003, p. 47 ss.

ropea. Benché nel frattempo gli itinerari dell'armonizzazione dei sistemi penali abbiano battuto terreni ulteriori e anche lontani dall'originario settore degli interessi finanziari dell'Unione, gli strumenti normativi che fondano e definiscono la realizzazione della Procura europea mantengono ancorate le sue competenze al suddetto perimetro.

La base normativa primaria si rinviene nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (art. 86), che pone i termini di fondo dell'ufficio, affidandone l'effettiva istituzione e i contenuti specifici a un successivo Regolamento. La relativa messa a punto è stata laboriosa e oggetto di una complessa negoziazione<sup>9</sup>, che si è riusciti a concludere soltanto dieci anni dopo e comunque non in modo unanime ma ricorrendo all'istituzione di una cooperazione rafforzata, oggi comprensiva di ventidue Stati membri<sup>10</sup>. Nel testo regolamentare si rinviene anche, all'art. 22, il collegamento con la materia assegnata alla competenza della Procura europea, concernente la tutela degli interessi finanziari dell'Unione (materia a sua volta espressamente dotata di uno statuto speciale e rinforzato dall'art. 325 Trattato funz. UE). L'individuazione dei reati relativi è però operata attraverso il rinvio espresso alla apposita direttiva (c.d. "direttiva PIF")<sup>11</sup>, attuata in Italia con il d.lgs. 14 luglio 2020 n. 75<sup>12</sup>.

Se questi sono i riferimenti normativi essenziali per delineare la materia affidata alla competenza della Procura europea, i rilievi sollevati nei confronti della formulazione dell'art. 86 Trattato funz. UE non de-

---

<sup>9</sup> D. VILAS ÀLVAREZ, *The material competence of the European Public Prosecutor's Office*, in L. BACHMAIER WINTER (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office. The Challenge Ahead*, Cham, 2018, p. 26.

<sup>10</sup> Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea, GUUE 31 ottobre 2017, n. L 283, p. 1 ss. In Italia, il relativo adeguamento interno è intervenuto con il d.lgs. 2 febbraio 2021 n. 9.

<sup>11</sup> Direttiva (UE) 2017/1371 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 28 luglio 2017, n. L 198, p. 29 ss.

<sup>12</sup> D.lgs. 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, GU 15 luglio 2020, n. 177.



vono dimenticare il percorso accidentato che lo ha preceduto<sup>13</sup>, segnato dagli inevitabili riflessi della battuta d'arresto del percorso costituente europeo per le due bocciature referendarie in Francia e Olanda.

Basti menzionare che il dibattito innescatosi intorno al già menzionato *Corpus Juris* trova già nel 2001 una eco istituzionale nella Commissione europea con la presentazione del «Libro verde sulla tutela degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura Europea»<sup>14</sup>.

Il documento nel § 5.1. si pone con piena consapevolezza di fronte al bivio metodologico che è necessario affrontare per definire il terreno di rilevanza penale da attribuire all'azione della Procura europea. In proposito, la logica «dell'armonizzazione totale ovvero dell'unificazione» delle fattispecie sostanziali viene contrapposta a quella del «rimando, totale o parziale al diritto nazionale». Si riconosce che l'azione della Procura europea è agevolata dal grado in cui si adotta la prima, la quale per di più assicura l'obiettivo del Trattato CE di una tutela uniforme sul territorio europeo, oltre a consentire una maggiore certezza del diritto, semplificando alle parti l'accesso alle regole. D'altra parte, per evitare «di esporre i singoli ordinamenti giuridici a sconvolgimenti», «si è costretti a conciliare» la loro diversità, accettando il rinvio al diritto nazionale. Il punto di equilibrio è rinvenuto ancora una volta nel *benchmark* della tutela penale degli interessi finanziari europei: l'intervento di armonizzazione viene valutato come proporzionato quanto più persegue tale obiettivo. Ci si distacca per questo dalla prospettiva di una «armonizzazione più spinta in materia di diritto penale generale», che era stata indicata nel *Corpus Juris*, per limitarla invece al solo «obiettivo specifico di tutelare penalmente gli interessi finanziari» europei. La

---

<sup>13</sup> In termini di «vaghezza», «ambiguità» e «lacunosità» dell'art. 86 TFUE si esprime ripetutamente R. SICURELLA: per esempio in *Le conseguenze dell'istituzione della Procura europea negli Stati membri dell'Unione. Profili di diritto penale sostanziale*, in V. BAZZOCCHI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'OLAF all'istituzione del Procuratore europeo*, reperibile all'indirizzo <http://www.fondazionebasso.it>, p. 142 ss., 147 s.; ma anche in EAD., *Uno, nessuno, ventidue. Ovvero l'incertezza del diritto nel contrasto delle frodi eurounitarie*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 1, 2019, p. 66.

<sup>14</sup> Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura europea, COM (2001) 715 definitivo, Bruxelles, 11 dicembre 2001.

«impostazione inedita» – che il documento si autoassegna – non è certo rinvenibile dunque nella portata della competenza materiale prefigurata per la Procura europea: pur nell’ottica dichiarata dalla Commissione di innescare con il libro verde una «dinamica evolutiva» e «un dibattito sul minimo necessario al buon funzionamento della Procura europea», si riproduce però nell’immediato l’orizzonte sostanziale degli interessi economici direttamente ascrivibili all’Unione europea.

La riprova di tale visuale ristretta emerge poco oltre, quando al § 5.2.3. si riconosce che la proposta della Commissione europea «avrebbe potuto travalicare la tutela penale degli interessi finanziari, per prevedere in particolare una tutela penale generale», per esempio considerando «in termini generali – ovvero senza un necessario nesso con gli interessi finanziari delle Comunità – l’abuso di funzione e la rivelazione di segreto d’ufficio», oppure attribuendo «alla Procura europea competenze per procedere indistintamente contro il semplice furto di effetti personali all’interno delle istituzioni, le violazioni della protezione dei dati o le forme di favoritismo nell’applicazione del diritto comunitario». Nulla di tutto questo: con un vistoso stacco dall’articolazione del ragionamento fin a quel punto seguito, senza alcuna motivazione e quasi come una necessità auto-evidente, si conclude che «(l)a proposta della Commissione non si prefigge però questo obiettivo e si limita invece agli interessi finanziari comunitari».

Tuttavia, l’aspirazione a un orizzonte più ampio era ben presente in quegli anni, in cui le spinte a un progresso nella realizzazione dell’ideale europeo avviarono il relativo processo costituente. E la Convenzione chiamata a guidarlo in proposito spinse decisamente per ampliare la competenza del Procuratore europeo, prefigurandola «in relazione al contrasto ai reati gravi che hanno una dimensione transnazionale così come per i reati che offendono gli interessi dell’Unione» (art. III-175 del Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa, adottato nel 2003).

Si trattava di una significativa estensione dei contenuti e dei corrispondenti poteri di azione dell’ufficio requirente europeo, che venne

sostenuto in quella fase anche da alcuni Stati membri<sup>15</sup>. Si comprende che il punto sia stato uno dei profili del progetto di Costituzione europea che ha risentito degli esiti referendari negativi: esso, infatti, viene abbandonato nella corrispondente norma del Trattato post-Lisbona, il ricordato art. 86 Trattato funz. UE, dove si torna ad attribuire all'*EPPO* un mandato limitato ai reati attinenti agli interessi finanziari dell'Unione, presente sin dal disegno originario del *Corpus Juris* e mai abbandonato nei passaggi intermedi. Difatti, tale articolo – sia al primo che al secondo paragrafo – riferisce la competenza materiale dell'*EPPO* ai reati che offendono i suddetti interessi, seppure affidandone la precisa specificazione a un successivo Regolamento.

Al contempo, nel § 4 della medesima disposizione si trova un compromesso con l'altra e più ampia portata della competenza relativa ai reati gravi di portata transnazionale, che viene confinata a una eventualità futura, condizionandone l'attivazione a una successiva decisione in tal senso adottata all'unanimità dal Consiglio europeo, per la quale per di più si richiede l'approvazione del Parlamento e la previa consultazione della Commissione.

#### *4. L'apertura a nuovi spazi di azione e le connesse esigenze di determinatezza*

La soluzione trovata con la formulazione dell'art. 86 Trattato funz. UE è con ogni evidenza ben lontana da un riequilibrio dell'impianto del sistema di tutela penale affidato alle indagini della Procura europea, che sia capace di mettere al centro la persona nella molteplicità dei suoi diritti. La stessa possibilità di un ampliamento della materia di competenza – pur nei termini assolutamente eventuali e futuribili che si sono ricordati essere indicati al § 4 della norma – intercetta solo in parte quella visione più comprensiva dei diritti da tutelare che si può ricavare dalla

---

<sup>15</sup> Per esempio dalla Francia, come sottolineato da J.A.E. VERVAELE, *The Material Scope of Competence of the European Public Prosecutor's Office: a Harmonised National Patchwork?*, in ID., *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice*, con un prologo di G. FORNASARI, D. SARTORI, Trento, 2014, p. 261 s.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Benché le vicende successive abbiano reso evidente che la speranza di maggiore sensibilità degli Stati membri verso una estensione delle competenze della Procura europea (la «dinamica evolutiva» auspicata dalla Commissione con il già ricordato «Libro verde») non era destinata a facili progressi, e che anzi lo stesso decollo dell'ufficio nella sua versione minimale e imperniata sulla dimensione degli interessi finanziari dell'Unione ha dovuto attendere molti anni e non è riuscito a fare convergere l'unanimità degli Stati membri, interessa qui segnalare la problematicità di fondo della scelta iniziale di delineare l'orizzonte più ampio prospettato dal ricordato art. 86 § 4 Trattato funz. UE per l'azione della Procura europea: la «lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale».

Al di là delle frequenti valutazioni di non fattibilità di un intervento in proposito<sup>16</sup>, la ricordata scelta espressiva richiede alcune precisazioni di significato. E ciò già a partire dal riferimento all'azione di «lotta» assegnata alle istituzioni europee nei confronti della criminalità, che è termine evocativo di scenari in cui la dimensione della garanzia dell'individuo rischia di obnubilarsi. Sebbene si tratti di un rilievo avanzato anche nei confronti dei sistemi penali nazionali che adottano misure di contrasto specifiche rispetto a fenomeni criminali come il terrorismo o la criminalità organizzata, la possibilità di una confutazione deriva da una verifica del grado di equilibrio fra efficienza e garanzia mantenuto dall'ancoraggio costituzionale di un ordinamento penale nella sua concreta articolazione<sup>17</sup>: una via certamente meno agevole nel particolare ordinamento dell'Unione europea, le cui caratteristiche di funzionamento interno e di interazione con gli ordinamenti nazionali risultano peculiari e solo per analogia può rinvenire nei meccanismi affidati alla Corte di Giustizia e alla Carta dei diritti fondamentali un sistema di garanzie comparabile a quelli degli ordinamenti a controllo costituzionale.

Quanto poi alla espressione «criminalità grave» essa si presenta come un elemento caratterizzato da notevole vaghezza, per le non trascu-

---

<sup>16</sup> Per esempio, D. VILAS ÀLVAREZ, *The material competence of the European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 28.

<sup>17</sup> Per tale prospettazione, se si vuole, V. MILITELLO, *La "lotta" alla criminalità organizzata*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, p. 773 ss.

rabili difficoltà di concretizzazione della relativa nozione. Due sono infatti in astratto le modalità con cui quel riferimento può essere riempito di contenuti: una qualitativa, quando la norma sovranazionale procede a una individuazione tipologica delle condotte caratterizzata dalla gravità necessaria per rientrare nella categoria; ed una, invece, quantitativa, in cui viene predeterminata la soglia sanzionatoria qualificante quel connotato di gravità. Per interpretare il suddetto riferimento non si può trascurare il parallelismo con la simile formula dell'art. 83 Trattato funz. UE, che definisce i caratteri in cui l'Unione può procedere all'armonizzazione «dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale». Concentrando l'attenzione sul primo elemento, l'art. 83 § 1, co. 2 procede a una elencazione tipologica delle sfere di criminalità che integrano tale requisito, ma lascia poi aperta (art. 83 § 1, co. 3) la possibilità di una loro integrazione futura, in modo del tutto analogo a quanto disposto all'art. 86 § 4 Trattato funz. UE per ampliare la competenza materiale dell'EPPO. Si può allora ritenere che il riferimento qui contenuto alla criminalità grave e alla stessa sua natura transnazionale debba intendersi operato secondo il metodo prima indicato come qualitativo: esso va ricavato *per relationem* dal modo in cui l'elemento viene specificato nell'art. 83, dunque riferendolo alle fenomenologie criminali di particolare gravità elencate nel co. 2 del § 1. Solo all'interno di questa preliminare delimitazione tipologica può restare spazio per definire i reati rientranti nella nozione in esame tramite il tetto massimo di pena, e segnatamente dal livello di quattro anni di pena detentiva massima con cui viene definito il “reato grave” nella Convenzione ONU di Palermo del 2000 sul crimine organizzato transnazionale, con importanti riflessi tra l'altro nella Decisione quadro del Consiglio del 2008 sulla lotta al crimine organizzato<sup>18</sup>. Allo stesso modo, il riferimento alla dimensione transnazionale dei reati di cui all'art. 86 § 4, può attingere ai relativi indici dell'art. 83 § 1, vale a dire «caratteri», «implicazioni» o «particolare necessità di combatterli su basi comuni». Anche qui – forse soprattutto qui, se si considera l'indeterminatezza di tali riferimenti – una in-

---

<sup>18</sup> Decisione quadro del Consiglio del 24 ottobre 2008 relativa alla lotta contro la criminalità organizzata (2008/841/GAI), in GU 11 novembre 2008, n. L 330.

tegrazione utile può essere rinvenuta nella nozione di reato transnazionale definita all'art. 3, co. 2 della Convenzione ONU di Palermo sul crimine organizzato transnazionale. Si tratta peraltro di uno scenario che attualmente rimane del tutto fuori dai prevedibili sviluppi, quantomeno nel medio periodo, dell'azione dell'*EPPO* e dei poteri a esso attribuiti.

### 5. *La geometria variabile della competenza materiale dell'EPPO*

Venendo, infine, a considerare gli attuali ambiti di competenza materiale affidata all'*EPPO*, il generico riferimento alla tutela degli interessi finanziari già contenuto a livello primario nell'art. 86 Trattato funz. UE ha trovato attuazione come ricordato nell'art. 22 del Regolamento 2017/1939, nel quale si possono individuare tre diversi macroambiti di azione attribuiti all'organismo in esame. Essi non solo presentano riferimenti normativi autonomi, ma pongono anche differenti questioni per delinearne gli esatti confini. Peraltro la relativa analisi non pretende di operare una separazione radicale fra i vari ambiti, ma intende solo esplicitarne meglio i rispettivi contenuti.

a) La competenza *primaria* dell'*EPPO* è quella che ruota intorno al ceppo originario della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, secondo la linea diretta che si è visto risalire al *Corpus Juris*. Essa è prevista dall'art. 22 § 1 Reg. *EPPO* che, a sua volta, opera un rinvio alla “direttiva PIF” del 2017. Qui si rinviene il ceppo primario della frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, che viene declinato all'art. 3 specificando le varie condotte illecite: esse sono raggruppate a seconda che intervengano in materia di spese connesse o meno ad appalti (descritte, rispettivamente al co. 2 lett. *b* e *a*); o, piuttosto, alle entrate diverse da quelle derivanti dalle risorse proprie derivanti dall'IVA (co. 2, lett. *c*); o ancora alle entrate che derivano da queste ultime risorse proprie (co. 2, lett. *d*, ma in tal caso solo se la frode ha carattere transfrontaliero – secondo quanto aggiunto dall'art. 22 § Reg. *EPPO* – superi una soglia complessiva di almeno 1 milione di euro).

Vi sono poi svariate incriminazioni satelliti, che sono accomunate dal risultato di offendere sempre gli interessi finanziari dell'Unione, pur

se articolate in condotte illecite molto diverse<sup>19</sup>. Esse presentano sempre dunque un carattere plurioffensivo, in quanto incidono su ulteriori interessi (per esempio, la pubblica amministrazione, la parità di concorrenza, il patrimonio), che possono essere anche di rilevanza nazionale e dunque in qualche modo eterogenei rispetto agli interessi finanziari dell'Unione europea; tuttavia, rispetto a tutti quelli di volta in volta presenti in materia sono sempre questi ultimi a venire assunti come il bene giuridico prevalente per fondare la competenza del diritto europeo e l'intervento appunto dell'*EPPO*<sup>20</sup>. L'art. 4 della direttiva PIF prevede così il riciclaggio dei proventi dei reati che offendono i suddetti interessi (n. 1), la corruzione attiva e passiva che «leda o possa ledere» quegli stessi interessi (n. 2), l'appropriazione indebita che presenti identica connotazione (n. 3). In questo primo ambito di competenza ricadono anche le forme di estensione di responsabilità prevista dall'art. 5 della direttiva PIF per l'istigazione, il favoreggiamento, il concorso di persone e il tentativo dei reati prima elencati.

*b1)* L'art. 22 § 2 Reg. *EPPO* affianca alla prima nei termini appena ricordati anche una competenza che può dirsi *accessoria*, in quanto riferita ai casi di partecipazione a un'organizzazione criminale (nei termini della già ricordata, apposita Decisione quadro del 2008) quando questa sia finalizzata alla realizzazione dei reati contro gli interessi finanziari dell'Unione.

Si riproduce qui una previsione già contenuta nel *Corpus Juris*, che assume un valore estremamente importante sul piano dei significati di valore. Ai tempi in cui la fattispecie della organizzazione criminale volta alla frode agli interessi finanziari fu inizialmente contemplata nell'ambito del *Corpus Juris*, per l'Unione europea la punibilità della partecipazione a un'associazione criminale non costituiva un modello di

---

<sup>19</sup> Per tali reati considerati o strumentali o volti ad assicurare i profitti derivanti da un reato presupposto, cfr. anche D. VILAS ÀLVAREZ, *The material competence of the European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 28.

<sup>20</sup> Sull'esigenza di individuare un bene giuridico prevalente nei reati plurioffensivi e sulla particolare difficoltà di scelta nei casi in cui «le offese a più beni giuridici si concentrano tutte nel medesimo atto della condotta illecita» (come appunto nei casi richiamati nel testo) cfr. S. PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte generale*, Riveduta e aggiornata da V. MILITELLO, M. PARODI GIUSINO, S. SPENA, Milano, 2020, p. 263.

incriminazione autonomo, che doveva essere oggetto di armonizzazione negli Stati membri all'armonizzazione<sup>21</sup>. Nel *Corpus Juris* l'organizzazione criminale costituiva una mera forma di manifestazione del reato scopo, una sorta di concorso di persona qualificata dalla possibilità di anticipare l'intervento punitivo ancora prima del verificarsi dell'offesa finale agli interessi finanziari. Si trattava di una modalità per così dire degradata della lesione finale e non di un'autonoma offesa, distinta dalla realizzazione dei reati-scopo. Ne derivava un'ambiguità di fondo sulla valenza politico-criminale della previsione in quanto, rispetto alla sua natura anticipatoria del reato-scopo, essa ne doveva coerentemente rappresentare una graduazione di minore gravità; invece, in quanto realizzazione a opera di più soggetti dell'offesa tipizzata nel reato scopo, il carattere associato dei relativi apporti ne aumentava le capacità offensive e dunque ne rappresentava una forma di approfondimento meritevole di un trattamento penale aggravato.

La scelta di riprodurre pedissequamente nell'art. 22 § 2 del Regolamento *EPPO* una tale impostazione dell'incriminazione in tema di organizzazione criminale tuttavia trascura e anzi cancella il percorso con cui l'Unione europea, dapprima con l'azione comune della fine del 1998 e, in seguito, con la decisione quadro del 2008 contro la criminalità organizzata, ha attribuito rilevanza all'organizzazione criminale come schema generale di condotta illecita, la cui offensività è considerata indipendente dai reati-scopo, determinandosi una forma di manifestazione del tutto autonoma e, quindi, un'offesa non accessoria.

Non è questa, tuttavia, la lettura che l'*EPPO* ha della partecipazione all'organizzazione criminale, che sembra non distaccarsi da una impostazione che la considera mera anticipazione di tutela rispetto alla condotta illecita scopo. In tal modo, peraltro, si crea una contraddizione di valutazione interna con la rilevanza attribuita dalla direttiva PIF alla realizzazione dell'offesa agli interessi finanziari dell'Unione che sia realizzata in seno a una organizzazione criminale, la quale viene espressamente indicata da tale fonte (art. 8) quale circostanza aggravante del reato offensivo degli interessi finanziari.

---

<sup>21</sup> In proposito, sia consentito rinviare a V. MILITELLO, *Partecipazione all'organizzazione criminale e standard internazionali di incriminazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2003, p. 188 ss.



Per affermare l'autonomia di disvalore dell'organizzazione criminale può essere utile un confronto con il nostro diritto interno: com'è noto, nel nostro ordinamento i reati di criminalità organizzata sono stati introdotti anche come reati presupposto della responsabilità da reato degli enti (art. 24-ter d.lgs. n. 231/2001, inserito con la l. 15 luglio 2009 n. 94). Anche una tale forma di responsabilità presenta un'elencazione tipologica con un *numerus clausus* di reati che possono fare attivare questo tipo di responsabilità degli enti collettivi. Ebbene, l'art. 24-ter, dopo la prima formulazione del d.lgs. n. 231/2001, prevede i reati di cui all'art. 416-bis e all'art. 416 nelle sue varie forme, senza condizionare la rilevanza di questa figura di reato ai soli casi in cui queste forme associative siano collegate ai reati-scopo contenuti nell'elenco tipologico di cui d.lgs. n. 231/2001.

Invero, talvolta si rileva che, in tal modo, si finirebbe per scardinare il sistema del *numerus clausus* voluto dal legislatore in materia<sup>22</sup>. A me sembra, però, che una tale obiezione non risulti in linea con la considerazione dell'autonomo contenuto di illecità che l'organizzazione criminale assume, non come forma di manifestazione dei reati-scopo, ma come illecito a sé stante<sup>23</sup>.

b2) La questione diviene più complessa con riguardo all'altra competenza *accessoria*, che fa riferimento ai reati indissolubilmente connessi a uno dei reati realizzati nell'ambito della competenza *primaria* e dunque elencati nella direttiva PIF agli articoli surrichiamati (art. 22 § 3 Reg. *EPPO*). A tal proposito, una serie di riferimenti è contenuta sia nei "considerando iniziali" del Regolamento istitutivo, sia nelle linee guida adottate dal Collegio centrale dell'*EPPO* per fornire orientamenti ai propri Procuratori europei delegati, diffusi sul territorio degli Stati membri. È interessante notare che le indicazioni provenienti da queste

---

<sup>22</sup> Così invece, per esempio, R. SABIA, *I reati di criminalità organizzata, con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico*, in G. LATTANZI, P. SEVERINO (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti*, vol. I, *Diritto sostanziale*, Torino, 2020, p. 397 ss.; N. SELVAGGI, *Criminalità organizzata e responsabilità dell'ente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2020, p. 729 ss., spec. p. 741.

<sup>23</sup> In proposito, se si vuole, *amplius* V. MILITELLO, *Organizzazioni illecite e responsabilità da reato degli enti. Fra Convenzione ONU di Palermo e "sistema 231"*, in *Studi in onore di Giovanni Grasso*, in corso di pubblicazione, p. 13 del dattiloscritto.

due diverse fonti non-vincolanti fanno riferimento alla possibilità di un intervento dell'*EPPO* non solo per i reati di cui al primo e al secondo paragrafo, ma anche per le ipotesi nelle quali i fatti da giudicare, pur diversi dai primi, siano a essi indissolubilmente connessi (nella versione inglese «inextricably linked»).

Con riguardo al significato di un tale “nesso indissolubile”, occorre richiamare l’attenzione al riferimento espresso al fatto nella sua materialità: sono i due fatti a dover essere indissolubilmente collegati. Le procure italiane hanno adottato in proposito note interne di indirizzo che fanno riferimento all’idea che debba esserci una unicità di azione o di omissione. Ciò richiama il concetto di concorso formale di reati di cui all’art. 81 c.p. Nei confronti di tale visione, occorre agire con particolare cautela. Infatti, nel nostro ordinamento la possibilità di una connessione sostanziale, che può essere anche letta come “collegamento indissolubile”, è riscontrabile nell’art. 61 n. 2 c.p.: vi si prevede la circostanza aggravante dell’aver commesso il reato per eseguirne od occultarne un altro ovvero per conseguire o assicurare a sé o ad altri il prodotto, il profitto o il prezzo ovvero l’impunità di un altro reato.

Proprio la possibilità di integrare il nesso di consequenzialità – così come viene usualmente definito – fra più reati, il quale si articola in tre diverse figure, una delle quali fa specifico riferimento alla realizzazione del reato al fine di commetterne un altro, potrebbe essere, almeno in prospettiva, considerata come una chiave di lettura della connessione richiesta.

È chiaro che la volontà di limitare la visione ai casi di concorso formale – che presuppongono una assoluta unicità di azione o di omissione – costituisce un *self restraint* dato dagli stessi Procuratori europei (e nazionali) ai propri Procuratori europei delegati, per evitare che si determinino situazioni di possibile conflitto con le autorità giudiziarie nazionali. È comprensibile che tali situazioni di conflitto si cerchino di evitare in tutto il testo del Regolamento, in modo da permettere l’integrazione fra il piano della Procura europea e quello delle autorità requisiti nazionali.

Ma il riferimento al nesso indissolubile fra reati diversi torna anche in negativo. L’art. 22 Reg. *EPPO* si chiude con una formula che risente vistosamente delle resistenze ad ammettere una decisa penetrazione

della competenza europea nelle prerogative nazionali: il quarto ed ultimo paragrafo della disposizione in esame esclude dalla competenza dell'*EPPO* i reati relativi alle imposte dirette nazionali e quelli a essi “indissolubilmente connessi”. Sebbene ciò muova da una astratta distinzione di piani fra le imposte nazionali e quelle che coinvolgono interessi europei, ma anche più tradizionalmente fra imposte dirette e indirette, il problema non è solo il crescente intreccio che si è sviluppato fra quei piani, ma soprattutto la possibilità che le relative offese si presentino in concreto connesse, il che usualmente si verifica nelle frodi all’IVA che pure rappresentano il cuore della competenza primaria dell’*EPPO*. Per evitare allora di svuotare in pratica l’efficacia dell’azione di tale organo, qui la nozione di “nesso indissolubile” dovrebbe essere limitata a una relazione in astratto fra i beni offesi – rispettivamente – dai reati contro le imposte dirette nazionali e da quelli che ledono gli interessi finanziari europei; relazione che per di più, vista la frequente plurioffensività dei reati in questione va ricercata solo fra i beni assunti come prevalenti per ciascuno di essi<sup>24</sup>.

c) Competenza *residuale* o *condizionata*<sup>25</sup>. Nonostante si sia preferita l’elencazione tipologica per descrivere in positivo la materia affidata al nuovo organo, il penultimo paragrafo dell’art. 25 Reg. *EPPO* individua eccezioni alla non-competenza dell’*EPPO* a favore delle Procure nazionali. In particolare, si prevede la possibilità che, anche al di sotto delle soglie di rilevanza previste per attivare la competenza materiale, vi sia un intervento dell’*EPPO* quando si trovi – in relazione alle sue competenze e alle sue conoscenze – in una posizione migliore rispetto a quella delle Procure nazionali.

L’elemento che depone per una competenza “condizionata” consiste nel fatto che in tale ambito la competenza residuale è concorrente con quella delle autorità nazionali *ex art.* 22 del Regolamento istitutivo. Dunque, per poter operare, l’*EPPO* richiede in questi casi il consenso delle autorità nazionali.

---

<sup>24</sup> Sulla delicatezza di tale valutazione v. *supra*, nota 20.

<sup>25</sup> Talvolta denominata, invece, *ancillare* (così, per esempio, R. SICURELLA, *Uno, nessuno, ventidue. Ovvero l’incertezza del diritto nel contrasto delle frodi eurounitarie*, cit., p. 71), ma ciò sembra renderla difficilmente distinguibile da quella accessoria ricordata nel testo *sub b*.

Ciò pone interrogativi su come rispetto a situazioni analoghe possa assicurarsi una qualche coerenza nell'atteggiamento dei diversi ordinamenti rispetto a una richiesta dell'ufficio requirente europeo di assumere il controllo delle indagini. È evidente infatti che rispetto a illeciti transnazionali, la gelosa riaffermazione di competenza di uno Stato membro potrebbe essere aggirata facilmente attraverso l'intervento *EPPO* concesso da un altro Stato membro, sebbene la porzione di illecito in esso commesso sia meno rilevante di quella compiuta nel sistema penale non collaborativo con l'*EPPO*.

Bisognerà, allora, in concreto verificare in che modo funzionerà l'integrazione fra i diversi livelli dei sistemi penale – rispettivamente, nazionali ed europeo –, cercando di mettere a fuoco delle forme che riducano al massimo le situazioni di conflitto di investigazioni.

D'altra parte, questo ulteriore ambito di competenza potrebbe servire a fare riaffiorare quell'orizzonte più ampio di materia del diritto penale europeo al quale sin dall'inizio si è fatto riferimento: si tratta di verificare se attraverso esso possa trovare spazio, dignità e legittimazione un ritorno verso la diversa visione dell'*EPPO* e dell'armonizzazione del diritto dell'Unione europea, che non si limiti a tutelare gli interessi finanziari, ma guardi anche ai diritti fondamentali dei cittadini. Questi, infatti, potrebbero essere meglio tutelati proprio dall'*EPPO* nei confronti dei reati di criminalità transnazionale, ancorché non direttamente aggressivi di interessi economici. Una prospettiva che, per di più, riuscirebbe a valorizzare al meglio quel collegamento con *Eurojust*, pur accennato nell'art. 86 Trattato funz. UE, che altrimenti rischia di apparire privo di reali funzioni.

Ma si tratta solo di un'ipotesi, probabilmente suggestionata dal percorso personale che ho cercato di sintetizzare in precedenza, e che conclusivamente può forse meglio adattarsi a un *incipit* diverso:

*Santiago sognava i leoni....*

# I PROFILI STRUTTURALI DELLA PROCURA EUROPEA: COORDINAMENTO EUROPEO E FUNZIONI NAZIONALI

*Francesco Testa*

Non appena diventata effettivamente operativa, la nuova Procura europea ha suscitato negli addetti ai lavori interesse e curiosità sotto diversi profili: competenza materiale, poteri di indagine e rapporti con le autorità giudiziarie nazionali sono senz'altro tra gli aspetti più rilevanti che impegneranno giurisprudenza e dottrina per gli anni a venire.

Ma la riflessione sulle novità introdotte dal Regolamento istitutivo della Procura europea deve appuntarsi, a mio parere, anche sul “modello” di pubblico ministero che *EPPO* vuole incarnare.

Come è noto, il Regolamento (UE) 2017/1939, istitutivo della Procura europea, è il frutto di un negoziato lungo ed estremamente complesso, nel corso del quale è stato necessario far convergere intorno a regole comuni principi giuridici, tradizioni storiche e regole processuali assai differenti tra loro.

Dunque che tipo di pubblico ministero è *EPPO*? Quali sono le sue regole di funzionamento e i principi a cui deve informare la sua azione? In che modo la Procura europea si inserisce nel tessuto ordinamentale e processuale-penalistico italiano?

Per cercare di dare una risposta a questi interrogativi mi pare opportuno soffermarsi su alcuni punti.

Nell'architettura della Procura europea, un ruolo di grande responsabilità è attribuito alle Camere permanenti, organismi intermedi tra il Collegio centrale e i Procuratori europei delegati (PED) incaricati delle indagini, composti da tre Procuratori europei – membri del Collegio –, che hanno anzitutto il compito di monitorare le indagini e di assicurare il coordinamento investigativo nei casi transfrontalieri (art. 10 Reg. *EPPO*).

Soprattutto, però, il Regolamento prevede che la Procura europea “decida” attraverso le Camere permanenti se portare un caso in giudizio, se archiviare un caso, se applicare una procedura semplificata di azione penale, se rinviare un caso alle autorità nazionali (*referral*) o riaprire una indagine dopo che era stata archiviata.

Come si vede, si tratta di tutte le decisioni più rilevanti concernenti la sorte di un procedimento penale, che dunque all’interno di *EPPO* sono rimesse alla responsabilità delle Camere permanenti e non del procuratore europeo delegato incaricato del caso (cui spetta, al riguardo, solo un potere di proposta). A ciò si aggiunga che alle predette Camere permanenti spetta anche il generale potere di indirizzare le indagini e le azioni penali condotte dai PED.

Si tratta, è chiaro, di un assetto ordinamentale fortemente orientato a criteri di collegialità nelle decisioni del pubblico ministero, in forme sin qui sconosciute all’ordinamento italiano.

Inoltre, spetta alle Camere permanenti il potere di fornire istruzioni al procuratore europeo delegato incaricato del caso, a condizione che tali istruzioni siano date “in un caso specifico” e “conformemente al diritto nazionale” (art. 10, co. 5 Reg. *EPPO*). L’esercizio di tale potere, poi, non è limitato alla fase delle indagini preliminari, ma si estende teoricamente anche all’attività del PED nell’udienza<sup>1</sup>.

La prassi applicativa fornirà indicazioni più precise circa il perimetro con cui tale disposizione verrà interpretata: quel che è certo, però, è che la clausola di conformità al diritto nazionale – in un ordinamento come quello italiano, che garantisce l’autonomia e l’indipendenza dei magistrati del pubblico ministero, e nel quale il pubblico ministero rimane primariamente un organo di Giustizia – costituirà un parametro di riferimento assai importante al riguardo.

La Procura europea, allora, rappresenta un pubblico ministero gerarchizzato? È un pubblico ministero meno autonomo e meno indipendente di quello “italiano”?

Probabilmente la questione dell’autonomia di *EPPO*, posta in questi termini, parte da un errore di prospettiva.

---

<sup>1</sup> Ai Procuratori europei delegati, infatti, non si applica l’art. 53 c.p.p. (art. 9, co. 2 d.lgs. 2 febbraio 2021 n. 9).

Il legislatore comunitario, nel delineare la cornice dei principi ispiratori del nuovo pubblico ministero europeo, ha infatti optato per una scelta di ampio respiro, pensando a un organismo che dovesse essere anzitutto autonomo nel suo complesso, prima ancora che nei suoi singoli attori. Del resto, la creazione di una vera e propria autorità giudiziaria nel contesto di una organizzazione multilaterale politica ed economica, come l'Unione, imponeva anzitutto di calare tale nuova realtà nel contesto organizzativo delle istituzioni UE.

E in effetti il Regolamento istitutivo esprime a chiare lettere il concetto (art. 6), stabilendo che tutti i componenti di *EPPO* non sollecitano né accettano istruzioni da persone esterne all'*EPPO*, da Stati membri o da istituzioni od organi dell'Unione, e che per converso ogni Stato Membro, organismo o agenzia dell'Unione è chiamato a rispettare l'indipendenza di *EPPO* e ad astenersi da qualsiasi tentativo di influenzarne l'azione.

Lo si ricorderà, nell'ordinamento italiano il legislatore<sup>2</sup> (e poi il Consiglio Superiore della Magistratura, in sede di normazione secondaria)<sup>3</sup>, sono spesso intervenuti negli ultimi anni sul tema della organizzazione degli uffici del pubblico ministero, con l'obiettivo di valorizzare maggiormente il ruolo del Procuratore della Repubblica quale titolare esclusivo dell'azione penale e di fornirgli taluni strumenti funzionali all'esercizio delle sue responsabilità in materia di corretto, puntuale ed uniforme esercizio dell'azione penale. Si pensi alle previsioni in materia di visto sui provvedimenti cautelari personali e reali, ai visti di conoscenza previsti sugli atti di indagine più rilevanti o sui provvedimenti definitori del procedimento, al potere di indicare i criteri ai quali il magistrato assegnatario dovrà attenersi nella trattazione del procedimento, fino al potere di revoca dell'assegnazione.

A ben vedere, dunque, probabilmente le differenze nel grado di autonomia del magistrato del pubblico ministero italiano rispetto allo "statuto" del pubblico ministero europeo sono meno marcate di quanto possa ritenersi a prima vista. Nessun potere di visto preventivo sugli atti di indagine o sulle iniziative cautelari dei PED, infatti, è previsto dal Re-

---

<sup>2</sup> Cfr. d.lgs. n. 106/2006.

<sup>3</sup> Cfr., da ultimo, Circolare CSM prot. n. 18269/2020 del 17.12.2020.

golamento. Disposizioni particolari sono poi previste (art. 96 Reg. *EPPO*) con riguardo allo *status* giuridico dei procuratori europei delegati, per garantire che gli Stati membri si astengano da qualsiasi azione o politica che possa incidere negativamente sulla loro carriera e che siano mantenuti i loro diritti in materia di retribuzione, previdenza sociale, pensioni e copertura assicurativa<sup>4</sup>.

L'art. 5, co. 2 dello stesso Regolamento istitutivo (nonché i *considerando* n. 65 e 70 del suo preambolo) definisce poi un altro dei principi informatori delle attività di *EPPO*, ossia quello di proporzionalità.

Anche in questo caso, si tratta di una novità di non poco conto per il panorama processuale italiano.

Come è noto, questo principio è stato introdotto nel tessuto normativo nazionale dall'art. 7 del d.lgs. n. 108/2017, in materia di ordine europeo di indagine. In quel testo, però, il principio di proporzione era collegato esclusivamente all'esecuzione di un ordine europeo di indagine proveniente dall'estero, volendosi cioè evitare che – per dar corso a un ordine di indagine da eseguire in Italia – il pubblico ministero disponesse acriticamente attività investigative di fatto non giustificate dalla gravità dei reati per cui l'A.G. straniera procedeva o dalla pena per essi prevista.

Il Regolamento istitutivo dell'*EPPO*, invece, oltre a confermare la rilevanza di tale principio nell'esecuzione delle indagini transfrontaliere della Procura europea (art. 31, co. 5 lett. c) Reg. *EPPO*), trasferisce però tale principio su un piano superiore, facendone uno dei principali criteri-guida dell'intera attività dei procuratori europei delegati (art. 2, co. 2 e art. 30, co. 5 Reg. *EPPO*).

In Italia, il tema della “proporzione” tra gli sforzi investigativi spiegati dai magistrati del pubblico ministero e i connessi sacrifici per i diritti e le libertà delle persone coinvolte dalle indagini, nonché la gravità dei reati per il cui accertamento tali sforzi sono compiuti, non è certo nuovo. Non da ieri i magistrati italiani del pubblico ministero sono chiamati a una costante e attenta verifica al riguardo: la necessità di un impiego razionale della polizia giudiziaria, delle risorse tecnologiche

---

<sup>4</sup> I PED sono assunti come consiglieri speciali dell'Unione ai sensi degli artt. 5, 123 e 124 delle *Conditions of Employment of Other Servants of the European Union*.



e delle risorse finanziarie (cfr. art. 4 d.lgs. n. 106/2006) sta da anni sullo sfondo delle loro quotidiane scelte investigative, costituendo quasi un sottinteso alle modalità di trattazione di ogni fascicolo processuale.

Di certo, però, la trasformazione del principio di proporzionalità investigativa, da semplice “sottinteso” a norma di diritto positivo è davvero rilevante, e probabilmente porterà con sé ricadute non indifferenti sul piano delle concrete scelte operative di *EPPO*.

Ciò, specialmente, se il tema della proporzionalità investigativa viene posto in relazione a quello dell’obbligatorietà dell’azione penale.

La Procura europea, infatti, è soggetta al principio di obbligatorietà dell’azione penale come il pubblico ministero italiano?

Il legislatore comunitario, sul punto, non fornisce una risposta univoca. Il tema è esplicitamente affrontato solo nel *considerando* n. 81 del Regolamento, che recita come segue:

Tenuto conto del principio di legalità, in presenza di prove sufficienti e in assenza di impedimenti giuridici, oppure nel caso in cui non sia stata applicata una procedura semplificata di azione penale, le indagini dell’*EPPO* dovrebbero, di norma, comportare l’azione penale dinanzi all’organo giurisdizionale nazionale competente. I motivi di archiviazione di un caso sono stabiliti in modo esaustivo nel presente Regolamento.

Così, spetta all’interprete definire meglio le caratteristiche dell’azione penale di *EPPO*.

A favore dell’opzione per cui l’azione penale di *EPPO* deve qualificarsi come non obbligatoria, deve ricordarsi anzitutto la formulazione “possibilistica” del testo del *considerando* n. 81 sopra riportato (formulazione riprodotta anche nella versione in lingua inglese: “the investigations of the EPPO should as a rule lead to prosecution [...] where there is sufficient evidence and no legal ground bars prosecution”). Inoltre, può ricordarsi che il testo del Regolamento in sé non contiene alcuna disposizione al riguardo, e anzi racchiude previsioni che consentono a *EPPO* di declinare facoltativamente la propria competenza tutte le volte in cui la condotta di reato abbia comportato un danno agli interessi finanziari dell’Unione inferiore a 100.000 Euro (art. 27, co. 8 e art. 34, co. 3 Reg. *EPPO*).

A favore dell'obbligatorietà dell'azione penale di *EPPO*, per contro, militano diversi fattori: anzitutto la sua missione e la rilevanza degli interessi da tutelare che hanno portato alla sua istituzione.

Poi, i diversi richiami contenuti nel Regolamento alla imparzialità quale ulteriore principio fondamentale dell'attività della Procura europea (cfr. considerando n. 65 e art. 5, co. 4 Reg. *EPPO*). La stretta relazione tra imparzialità e uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, da questo punto di vista, costituisce un argomento forte a favore di tale soluzione.

Ancora, il differente trattamento procedimentale che il Regolamento riserva alle decisioni di *EPPO* di iniziare una indagine (decisione rimessa al procuratore europeo delegato) o di non iniziarla (decisione invece riservata alla Camera permanente, organo collegiale, che provvede su proposta del procuratore europeo delegato: v. artt. 10, 26 e 27 Reg. *EPPO*) certamente ricorda all'interprete che la disciplina in questione è intessuta sul c.d. *favor actionis*.

L'insieme dei dati testuali e di sistema sopra ricordati, a mio parere, non consente di dare una soluzione definitiva al quesito d'anzì posto.

Se però si vogliono conciliare i diversi dati storici, di sistema e testuali che compongono il quadro appena riassunto, potrà forse più pragmaticamente ricorrersi alla definizione di "azione penale obbligatoria temperata" già presente nel c.d. "Libro verde" della Commissione europea del 2001 sulla tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione.

In effetti, nonostante gli anni passati e nonostante i lunghi e faticosi negoziati che hanno portato alla elaborazione del testo definitivo del Regolamento istitutivo dell'*EPPO*, questo nodo concettuale non è ancora stato risolto.

E forse, a questo punto, non occorre più neanche risolverlo, soprattutto se si considera che l'ordinamento processuale italiano assegna al giudice per le indagini preliminari numerosi rimedi contro la decisione del pubblico ministero (quindi anche di *EPPO*) di non esercitare l'azione penale.

Questa breve rassegna delle principali caratteristiche ordinamentali della Procura europea può certamente aiutare a comprendere la sua portata innovativa negli ordinamenti di tutti gli Stati che hanno aderito alla cooperazione rafforzata.

Per il nostro Paese, in particolare, sarà interessante vedere se e quanto le novità portate da *EPPO* potranno esercitare la loro forza modellante sullo “statuto” del pubblico ministero italiano.

Non è peregrino, infatti, pensare all’avvio di un progressivo percorso di avvicinamento del nostro legislatore e del Consiglio Superiore della Magistratura ai principi, ai canoni e agli schemi ordinamentali cui la Procura europea è ormai matura espressione.

La forza di penetrazione del diritto comunitario in questo segmento dell’ordinamento è tutta da sperimentare, è vero, ma gli spunti di riflessione non mancheranno certamente.



PROFILI ORDINAMENTALI  
DEL PUBBLICO MINISTERO EUROPEO:  
NOMINA, *STATUS*  
E RESPONSABILITÀ DISCIPLINARE

*Francesco Zacchè*

SOMMARIO: 1. Background *dell'European Public Prosecutor's Office*. 2. *Indipendenza esterna dell'EPPO*. 3. (segue) *Nomina e status dei procuratori europei e dei procuratori europei delegati*. 4. *Indipendenza interna dell'EPPO*. 5. *Profili disciplinari*. 6. *Conclusioni*.

1. Background *dell'European Public Prosecutor's Office*

Sebbene di primo acchito l'argomento possa apparire marginale, in realtà, i profili ordinamentali della Procura europea rivestono un'importanza cruciale per il futuro dell'*EPPO*, perché, se ci è concessa una metafora, le regole di organizzazione giudiziaria sono le radici su cui s'innesta l'albero dell'amministrazione della giustizia; e, più le radici sono solide, meglio l'albero regge alle intemperie.

In tal senso, lo statuto del pubblico ministero europeo – e, volendo, le modalità attraverso cui viene esercitata l'azione penale – gioca un ruolo decisivo nella legittimazione dell'istituzione stessa<sup>1</sup>. Il rischio è che una regolamentazione lacunosa o incoerente della materia ponga la Procura europea al di fuori del sistema, respingendola alla stregua di un corpo estraneo.

Ne è consapevole lo stesso legislatore europeo: l'art. 86 § 2 TFUE, vale la pena ricordarlo, stabilisce che «la Procura europea è competente

---

<sup>1</sup> Cfr. in proposito M. DELMAS-MARTY, *Necessità, legittimità e fattibilità del Corpus Juris*, in G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Il Corpus Juris 2000*, Milano, 2003, p. 255; M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del pubblico ministero europeo (ovvero, ologramma di un accusatore continentale)*, in M.G.S. COPPETTA (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005, p. 179.

per individuare, perseguire e rinviare a giudizio [...] gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione», ed «esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri»; il successivo § 3 demanda, quindi, ai regolamenti il compito di stabilire «lo statuto della Procura europea [e] le condizioni di esercizio delle sue funzioni».

Certo, se pensiamo alla nostra legge fondamentale, così come ad altre Costituzioni europee<sup>2</sup>, la disciplina in parola risulta estremamente laconica: nulla si dice sull'obbligatorietà o meno dell'azione penale<sup>3</sup>; quanto allo *status* del pubblico ministero menzionato nell'art. 86 § 3 TFUE, il legislatore derivato si è trovato di fronte a una norma in bianco, da riempire di contenuti, benché all'interno di una cornice ben definita.

Anche nel dare attuazione al precetto di cui all'art. 86 § 3 TFUE, infatti, il legislatore ha dovuto tener conto dei «diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri», come recita l'art. 67 § 1 TFUE.

Non è questa la sede per passare in rassegna i vari sistemi giuridici vigenti in Europa<sup>4</sup>, ma non è nemmeno superfluo rammentare come, nel panorama europeo, esista una serie di principi di fondo con specifico riguardo alla funzione requirente, elaborati dalle Corti sovranazionali o emergenti dalle c.d. fonti di *soft law*<sup>5</sup>.

Pur senza sindacare le scelte degli Stati membri in materia di organizzazione delle procure, per esempio, la Corte di giustizia ritiene che

<sup>2</sup> Si pensi alla Costituzione spagnola (cfr. I. GONZÁLES, *Statuto, autonomia e auto-governo del pubblico ministero in Spagna*, in *Quest. giust.*, 2, 2021, p. 139-140), portoghese (cfr. J.P. RIBEIRO DE ALBUQUERQUE, *Il pubblico ministero portoghese: architettura istituzionale, principi, garanzie, sfide*, *ivi*, p. 122), francese (M.G. AIMONETTO, *Processo penale francese*, in *Enc. dir., Annali*, II.1, Milano, 2008, p. 730-731), ecc.

<sup>3</sup> Cfr. sul tema, oltre *infra*, M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*; L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, p. 1387 ss.

<sup>4</sup> Cfr., di recente, S. MURA, *Pubblico ministero in Europa. Modelli, esperienze, prospettive*, in *Quest. giust.*, 2, 2021, p. 90 ss.

<sup>5</sup> V., al riguardo, F. DONATI, *Indipendenza e responsabilità dei pubblici ministeri: principi europei e modello italiano*, in *Quest. giust.*, 2, 2021, p. 55 ss.; G. MICHELINI, *Esiste un modello europeo di pubblico ministero?*, *ivi*, p. 66 ss.

non possa essere considerato, come autorità giudiziaria emittente di un mandato d'arresto europeo, un pubblico ministero che non offra adeguate garanzie d'indipendenza dal potere politico<sup>6</sup>. Secondo la Corte di Lussemburgo, in particolare, l'autorità giudiziaria, per essere tale, non deve essere esposta nell'esercizio delle funzioni a istruzioni individuali provenienti dal potere esecutivo<sup>7</sup>. Viceversa, sono ammesse istruzioni interne, impartite ai magistrati della procura dai loro superiori gerarchici<sup>8</sup>.

Sulla stessa linea è la Corte di Strasburgo, come emerge in una vicenda in cui è stata coinvolta proprio la procuratrice Laura Codruța Kövesi, oggi al vertice della Procura europea.

Quando era a capo dell'ufficio nazionale contro la corruzione in Romania, la Kövesi era stata rimossa per le sue critiche a una proposta di legge in materia di depenalizzazione. Nel constatare la violazione dell'art. 10 Conv. eur. dir. uomo, la Corte europea non ha mancato di sottolineare la necessità di garantire in capo ai pubblici ministeri la loro indipendenza, quale «elemento chiave per mantenere l'indipendenza dell'ordine giudiziario»<sup>9</sup> nel suo complesso.

Quanto alle fonti di *soft law*, abbiamo raccomandazioni e pareri della Commissione europea per la Democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), del Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE)<sup>10</sup> e della Rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ)<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Per una rassegna della giurisprudenza in argomento cfr. S. ROSANÒ, *La chimera e il pubblico ministero: considerazioni relative alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di indipendenza del pm*, in *Quest. giust.*, 2, 2021, p. 77 ss., e la bibliografia ivi citata. Sul punto, volendo, cfr. anche I. MILAZZO, *La nozione di "autorità giudiziaria" nell'interpretazione della Corte di giustizia: un discutibile discrimen tra mandato di arresto europeo e ordine europeo di indagine*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, p. 1477 ss.

<sup>7</sup> Cfr. C. giust. UE, grande sez., 27 maggio 2019, C-508/18 e C-82/19, OG e PI, § 73.

<sup>8</sup> V., sul punto, C. giust. UE, sez. I, 12 dicembre 2019, C-566/19 e C-626/19, JR e YC, § 56.

<sup>9</sup> C. eur. dir. uomo, sez. IV, 5 maggio 2020, Kövesi c. Romania, § 208.

<sup>10</sup> Cfr., per esempio, la Raccomandazione Rec(2000)19 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sul ruolo del pubblico ministero nel sistema di giustizia penale, consultabile all'indirizzo internet [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>11</sup> Cfr. European Network of Councils for the Judiciary, *Independence and accountability of the Prosecution. ENCJ Report. 204-2016*, § 12 ss., consultabile all'indirizzo internet [www.encj.eu](http://www.encj.eu).

Qui, è opinione condivisa che i pubblici ministeri svolgano un ruolo centrale per la tutela dei principi dello Stato di diritto, nonché dell'interesse generale al rispetto della legge<sup>12</sup>.

La Commissione di Venezia, in particolare, ha evidenziato che «il pubblico ministero deve agire in modo equo e imparziale», non ha il compito di «ottenere a ogni costo una sentenza di condanna» dell'imputato; deve essere indipendente, anche se l'organizzazione del suo ufficio può essere diversa da quella di chi esercita funzioni giudicanti<sup>13</sup>.

In tale prospettiva, è ammessa la possibilità di organizzare gli uffici di procura in maniera gerarchica, dove i subordinati possono essere soggetti a direttive, orientamenti e istruzioni dai vertici, purché queste siano impartite per iscritto a garanzia della loro indipendenza<sup>14</sup>.

Infine, come per la funzione giurisdizionale, anche per la funzione requirente la garanzia dell'indipendenza non può essere dissociata dalla responsabilità. «Al pari di qualsiasi altra autorità statale, i pubblici ministeri devono essere responsabili e rendere conto del proprio operato ai cittadini»<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> V. per tutti, F. DONATI, *Indipendenza e responsabilità dei pubblici ministeri: principi europei e modello italiano*, cit., p. 56-57.

<sup>13</sup> Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, *Rapporto sulle norme europee in materia di indipendenza del sistema giudiziario. Parte II. Il pubblico ministero*, p. 5, consultabile all'indirizzo internet [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int), da cui sono tratte le citazioni immediatamente precedenti nel capoverso.

<sup>14</sup> Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, *Rapporto sulle norme europee in materia di indipendenza del sistema giudiziario. Parte II. Il pubblico ministero*, cit., p. 6 ss.

<sup>15</sup> Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, *Rapporto sulle norme europee in materia di indipendenza del sistema giudiziario. Parte II. Il pubblico ministero*, cit., p. 10.



Questa breve digressione non deve apparire eccentrica, risultando anzi essenziale per comprendere lo sfondo sul quale vanno a iscriversi le scelte effettuate, rispettivamente, dal legislatore euro-unitario nella formulazione del Regolamento istitutivo della Procura europea (Reg. UE 2017/1939 – d’ora in avanti Reg. *EPPO*), dal Collegio dei procuratori nella costruzione del relativo Regolamento interno (2021/C22/03), e, da ultimo, dal legislatore italiano nel coordinare il Regolamento *EPPO* con la disciplina nazionale (d.lgs. 2 febbraio 2021 n. 9).

## 2. *Indipendenza esterna dell’EPPO*

Entrando *in medias res*, il nocciolo del discorso ruota intorno a due poli: da un lato, l’*indipendenza*, nelle sue declinazioni di garanzia *esterna* e *interna*; dall’altro, la *responsabilità* disciplinare del pubblico ministero.

Tali argomenti sono molti ampi e ognuno di esso potrebbe essere oggetto di un’autonoma trattazione. Considerato tuttavia che l’*EPPO* è appena entrato in funzione, oggi, sembra più utile delineare sinteticamente le questioni di fondo sui due temi in parola.

Iniziamo dall’*indipendenza*, intesa come garanzia *esterna*<sup>16</sup>.

La norma fondamentale in materia è rappresentata dall’art. 6 Reg. *EPPO*, il quale recita perentorio che l’«*EPPO* è indipendente» e che nell’esercizio

delle loro funzioni [...] il procuratore capo europeo, i sostituti del procuratore capo europeo, i procuratori europei, i procuratori europei delegati [...] agiscono nell’interesse dell’Unione nel suo complesso, come definito per legge, e non sollecitano né accettano istruzioni da persone esterne all’*EPPO*, Stati membri dell’Unione europea, istituzioni, organi, uffici o agenzie dell’Unione.

---

<sup>16</sup> Ossia come «prerogativa dell’organizzazione giudiziaria che gode, nel suo complesso di autonomia rispetto a qualunque centro di potere esterno a essa»; così, L. PRESACCO, *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 4402.

Tale previsione, in altri termini, sottrae il magistrato della procura a poteri facenti capo a soggetti estranei all'ordine giudiziario, siano essi appartenenti alle istituzioni dell'Unione o agli Stati nazionali, tutelandone anche l'indipendenza funzionale.

Orbene, in questa cornice, è di cruciale importanza, e di estrema delicatezza, evidenziare i due profili principali volti a garantire l'indipendenza esterna: ossia la *procedura di nomina* delle varie tipologie di procuratori, nonché il loro rispettivo *statuto*.

### 3. (segue) *Nomina e status dei procuratori europei e dei procuratori europei delegati*

Passiamo allora a illustrare i due aspetti in parola con riguardo, prima, ai procuratori dell'ufficio centrale; poi, ai procuratori delegati.

Quanto alla *nomina del procuratore capo europeo*, l'art. 14 Reg. EP-PO stabilisce requisiti di accesso stringenti, incentrati su autorevolezza e integrità personale del candidato. Questi è scelto attraverso una selezione pubblica svolta da un comitato formato da esperti di alto livello, che propongono una rosa di candidati ritenuti tecnicamente più qualificati.

La nomina, quindi, avviene di concerto tra Consiglio dell'UE e Parlamento europeo, in modo da assicurare una maggiore trasparenza e controllo democratico sulla procedura. Il mandato, settennale, non è rinnovabile, al fine di evitare che l'operato del Procuratore Capo sia condizionato da considerazioni legate a un'eventuale rielezione.

La nomina dei *procuratori europei* spetta al Consiglio dell'UE, per un mandato di sei anni, prorogabile di soli tre anni, *ex art. 16 Reg. EPPO*<sup>17</sup>.

Ciò che qui preme segnalare è che la nomina si pone al termine di una procedura nazionale che, in base all'art. 2 d.lgs. n. 9 del 2021, vede

---

<sup>17</sup> Cfr., in proposito, Trib. UE, sez. IX, sent. 12 gennaio 2022, T.647/20, Verelst c. Consiglio dell'Unione europea, § 65 ss., dove si chiariscono i rapporti fra il comitato tecnico di selezione composto dagli esperti europei e i poteri di nomina del Consiglio dell'Unione. Più specificamente, quest'ultimo è vincolato alla valutazione effettuata dal comitato sui requisiti d'indipendenza o meno dei candidati procuratori, mentre, con riguardo alla scelta, può distaccarsi dalla graduatoria predisposta dagli esperti.

coinvolti a diverso titolo il Ministro di Giustizia e il Consiglio superiore della magistratura, il quale ha l'ultima parola sulla terna di candidati da proporre al Consiglio dell'UE, in ossequio ai principi costituzionali di autonomia e indipendenza della magistratura.

I candidati, fra l'altro, devono essere magistrati appartenenti all'ordine giudiziario (anche collocati fuori ruolo o in aspettativa) di età inferiore a 59 anni, e in possesso almeno della quarta valutazione di professionalità.

Superata la selezione, il procuratore europeo è collocato *fuori dal ruolo organico della magistratura*, ai sensi dell'art. 3 d.lgs. n. 9 del 2021, ed è assunto dall'*EPPO* in qualità di "agente temporaneo" per l'intera durata del suo incarico, in un rapporto di dipendenza organica con l'agenzia europea e il suo inserimento nella struttura centrale.

Quanto ai *procuratori europei delegati*, essi sono sì *designati* dagli Stati fra coloro che sono membri attivi della magistratura (inquirente o giudicante), ma *nominati* dal Collegio dell'*EPPO*, previa verifica delle garanzie di indipendenza e dei necessari requisiti d'esperienza, ai sensi dell'art. 17 Reg. *EPPO*<sup>18</sup>.

Tale previsione, tuttavia, non si esprime in merito alla procedura interna di selezione dei candidati, rimettendo tale compito agli Stati nazionali.

Da noi, l'art. 5 d.lgs. n. 9 del 2021, affida integralmente al Consiglio superiore della magistratura la designazione dei candidati all'incarico di procuratore europeo delegato, mentre il Ministro della Giustizia ha compiti meramente esecutivi.

A tutela della loro indipendenza, la nomina finale dei delegati spetta *ex art. 17 Reg. EPPO* al collegio della Procura europea, su proposta del procuratore capo europeo. L'incarico ha durata quinquennale ed è rinnovabile.

Anche qui i candidati devono dimostrare requisiti di autorevolezza, oltre ad avere un'età inferiore a 64 anni, ai sensi dell'art. 5 d.lgs. n. 9

---

<sup>18</sup> Si noti che il collegio della Procura europea ha già rigettato diverse candidature proposte dalle autorità nazionali di Bulgaria, Grecia e Slovenia, nel presupposto che i soggetti designati dagli Stati membri non erano in possesso dei requisiti necessari per la nomina, oppure non offrivano sufficienti garanzie d'indipendenza (cfr. i relativi provvedimenti all'indirizzo internet [www.eppo.europa.eu](http://www.eppo.europa.eu)).

del 2021 (come modificato dal d.l. 1° marzo 2022 n. 17)<sup>19</sup>, ed essere in possesso almeno della terza valutazione di professionalità.

Nella procedura di selezione, in particolare, si dà rilievo all'esperienza maturata dal magistrato nel condurre indagini relative a reati contro la pubblica amministrazione e in materia di criminalità economica e finanziaria, nonché alle competenze nel settore della cooperazione giudiziaria internazionale, ai sensi dell'art. 5 comma 2 d.lgs. n. 9 del 2021.

Lo *status* dei procuratori delegati è peculiare, poiché tali magistrati, pur essendo funzionalmente e organicamente al servizio della Procura europea, non perdono la loro collocazione presso la magistratura ordinaria.

Essi vengono incardinati presso una procura distrettuale e possono esercitare le loro funzioni sull'intero territorio nazionale, indipendentemente dalla sede di assegnazione *ex art. 9, comma 2 d.lgs. n. 9 del 2021*, non valendo per loro il principio della pre-costituzione.

Con tale disciplina ordinamentale, in sostanza, si cerca di contemperare due diverse esigenze: da un lato, garantire al Ministero della giustizia e al Consiglio superiore della magistratura l'esercizio delle rispettive prerogative; dall'altro, sottoporre l'attività dei procuratori europei delegati al coordinamento e al controllo dell'organo sovranazionale di cui fanno parte.

Così – diversamente da quanto stabilito a tutela della loro indipendenza per i procuratori europei – il d.lgs. n. 9 del 2021 non prevede per i procuratori delegati il collocamento fuori ruolo, anche se gli stessi risultano sottoposti in tutto e per tutto allo statuto definito dal Regolamento *EPPO* e dalle relative condizioni di impiego.

---

<sup>19</sup> Con tale intervento normativo si è aggiunta altresì la possibilità, qualora vi sia l'accordo *ex art. 13 § 2 Reg. EPPO* fra il procuratore capo europeo e le competenti autorità statali, di designare un procuratore europeo delegato presso la Corte di Cassazione, il quale va selezionato esclusivamente tra magistrati che svolgono o hanno svolto funzioni di legittimità. Si è così posto rimedio all'esigenza espressa il 25 marzo 2021 dal Ministro di giustizia di provvedere a un accordo supplementare con il procuratore capo europeo al fine di nominare altri due procuratori europei delegati da collocare presso la procura generale della Corte di Cassazione, per lo svolgimento delle relative funzioni nei procedimenti *EPPO*.

Rammentiamo in proposito che il considerando n. 32 del Regolamento *EPPO* esige per i procuratori delegati uno *status* funzionalmente e giuridicamente indipendente, diverso da qualunque *status* conferito a norma del diritto nazionale. Tanto è vero che il Consiglio superiore della magistratura per sciogliere tale dicotomia aveva proposto di superare, in realtà sia per i procuratori europei sia per quelli delegati, la tradizionale distinzione tra l'attività svolta in ruolo e fuori ruolo dai magistrati chiedendo al legislatore nazionale la creazione di un *tertium genus*<sup>20</sup>.

Comunque sia, il Regolamento istitutivo della Procura europea prevede che i procuratori delegati siano a tutti gli effetti assunti dall'*EPPO* quali consiglieri speciali seguendo il regime applicabile agli altri agenti.

#### 4. *Indipendenza interna dell'EPPO*

Veniamo, a questo punto, alla *indipendenza interna*<sup>21</sup>.

Se il progetto iniziale della Procura europea prevedeva una struttura centralizzata e snella<sup>22</sup>, l'odierna struttura dell'*EPPO* è basata su un ufficio che opera tanto a livello centrale attraverso il procuratore capo, i sostituti, i singoli procuratori europei, il collegio e le camere permanenti, quanto a livello decentrato mediante i procuratori europei delegati<sup>23</sup>.

Di qui il problema di assicurare l'omogeneità dell'azione della procura nei diversi Stati per garantire il funzionamento coerente di *EPPO*, questione risolta dal Regolamento attraverso la creazione di una struttu-

---

<sup>20</sup> Cfr. il parere formulato dal Consiglio superiore della magistratura, il 18 ottobre 2018, sul disegno di legge AC 1201, concernente "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018", con particolare riguardo agli artt. 3 e 4, p. 7, consultabile all'indirizzo internet [www.csm.it](http://www.csm.it).

<sup>21</sup> Concepita come «prerogativa di cui è centro d'imputazione il singolo magistrato, che gode di autonomia nell'ambito della stessa organizzazione giudiziaria cui afferisce» (L. PRESSACCO, *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo*, cit., p. 4402).

<sup>22</sup> Sui progetti che hanno portato alla creazione dell'*EPPO*, cfr. per tutti G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Milano, 2021, p. 47 ss.

<sup>23</sup> Cfr. *supra*, F. TESTA, *I profili strutturali della Procura europea: coordinamento europeo e funzioni nazionali*.

ra di stampo verticistico, dove il collegio, le camere permanenti e i pubblici ministeri europei esercitano poteri d'indirizzo, decisori e d'intervento, nei rispettivi ambiti di competenza<sup>24</sup>.

Ciò significa, sul piano funzionale e operativo, che i pubblici ministeri delegati sono tenuti a raccordarsi senza soluzione di continuità con l'ufficio centrale dell'*EPPO* e, in particolare, con le camere permanenti, in ragione dei loro compiti decisionali.

Più specificamente, in forza delle istruzioni impartite dalle camere permanenti, i pubblici ministeri europei supervisionano lo svolgimento delle indagini e delle azioni penali assegnate ai procuratori delegati, potendo impartire loro pure istruzioni *ad hoc*.

Tale assetto gerarchico, che comprime gli spazi d'indipendenza interna, è confermato dalla circostanza che, in caso d'inosservanza delle istruzioni ricevute, e ferme le eventuali conseguenze disciplinari, la camera permanente, su proposta del procuratore europeo, può riassegnare il caso ad altro delegato, ai sensi dell'art. 28 § 3 lett. *b* Reg. *EPPO*.

Ovviamente, esistono delle misure e delle previsioni che fungono da contrappeso a tale impostazione verticistica<sup>25</sup>.

Si pensi, per esempio, all'elaborazione in capo all'*EPPO* di linee guida volte a garantire trasparenza nell'esercizio dell'attività investigativa e dell'azione penale.

Si pensi ancora che, conformemente al principio di sussidiarietà, il Regolamento istitutivo dell'*EPPO* stabilisce che il procuratore europeo incaricato della supervisione di un caso delegato deve verificare la conformità delle istruzioni date con la legislazione nazionale, e informare la Camera permanente in caso di non conformità (considerando n. 28).

Non solo: se le istruzioni fornite dalle Camere permanenti o dai procuratori europei comportano l'adozione di provvedimenti non conformi alla legge nazionale il procuratore delegato dovrebbe chiederne il riesame da parte del procuratore capo (considerando n. 34).

---

<sup>24</sup> Cfr. L. DE MATTEIS, *Autonomia e indipendenza della Procura europea come garanzia dello Stato di diritto*, in *Quest. giust.*, 2, 2021, p. 114-115.

<sup>25</sup> Come rilevato da D. CAVALLINI, *Analisi della disciplina e prime riflessioni sui profili ordinamentali della Procura europea, alla luce del d.lgs. n. 9 del 2021 di adeguamento della normativa nazionale al Regolamento europeo*, in *Diritto di difesa*, 14 maggio 2021, p. 23-24, consultabile all'indirizzo internet [www.dirittodidifesa.eu](http://www.dirittodidifesa.eu).

Esistono, insomma, diverse possibilità di riesame delle istruzioni impartite.

In questa sede, vale la pena di notare pure che, a tutela dell'autonomia dell'*EPPO* e diversamente da quanto avviene per i pubblici ministeri nazionali, l'art. 9, comma 3 primo periodo d.lgs. n. 9 del 2021 ha escluso l'applicabilità ai procuratori europei delegati di tutte le norme del codice di rito che prefigurano poteri di direzione e di vigilanza in capo ai procuratori della Repubblica e ai procuratori generali presso le corti di appello, così come poteri di coordinamento del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

Al tempo stesso, non trova applicazione l'art. 53 c.p.p. che fissa il principio di autonomia della pubblica accusa in udienza, regola anche questa incompatibile con l'assetto organizzativo e funzionale dell'*EPPO* (art. 9 comma 3 secondo periodo d.lgs. n. 9 del 2021).

### 5. Profili disciplinari

Veniamo a questo punto all'ultimo tassello della nostra relazione, occupandoci del regime disciplinare.

Se è vero che non esiste potere che non sia accompagnato da responsabilità<sup>26</sup>, il Regolamento stabilisce che il procuratore capo europeo risponde dell'attività generale di *EPPO* di fronte al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, tramite la presentazione di relazioni annuali sull'attività svolta, ai sensi degli artt. 6 § 1 e 7 Reg. *EPPO*.

Tale scelta trova una spiegazione all'interno del considerando n. 18, dove si legge che il «rigido obbligo di rendere conto fa da contrappeso all'indipendenza e ai poteri che il [...] Regolamento [stesso] conferisce all'*EPPO*».

Il procuratore capo europeo, dunque, risponde pienamente dell'esercizio delle sue funzioni di capo dell'*EPPO*.

Quanto poi ai profili più strettamente disciplinari, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione possono adire la Corte di giustizia

---

<sup>26</sup> N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2019, p. 297.

dell'Unione europea per ottenere la rimozione del procuratore capo o di un procuratore europeo dai relativi incarichi in determinate circostanze, inclusa la colpa grave (art. 14 § 5 Reg. *EPPO*).

Più complessa e delicata è, invece, la questione relativa ai pubblici ministeri delegati.

Qui, il Regolamento (art. 17 § 3 Reg. *EPPO*) attribuisce la rimozione del delegato che versi in una situazione di colpa grave al collegio della Procura europea.

Il delegato, a sua volta, potrà impugnare la sanzione disciplinare chiedendone l'annullamento alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 263 comma 4 TFUE (art. 42 § 8 Reg. *EPPO*).

È appena il caso di notare che il Regolamento *EPPO*, e il suo Regolamento interno, tacciono sulle fattispecie disciplinari e sulle regole procedurali da seguire, con tutto quanto ne consegue sul piano delle garanzie dal riconoscere all'eventuale "incolpato".

A ogni modo, sempre l'art. 17 § 4 Reg. *EPPO* autorizza gli Stati nazionali, da noi il Consiglio superiore della magistratura, ad adottare provvedimenti disciplinari, compresa la rimozione dall'incarico, nei confronti dei procuratori delegati, per profili di responsabilità extra-regolamentari, previa informazione del procuratore capo europeo.

Qualora, viceversa, si tratti di profili di responsabilità riconducibili al Regolamento *EPPO*, gli Stati saranno autorizzati a rimuovere o adottare provvedimenti disciplinari nei confronti dei procuratori delegati, solo con il nullaosta del procuratore capo. La *ratio* della norma è di evitare ritorsioni da parte degli Stati su procuratori delegati reputati scomodi.

Bene, occorre notare che questo incerto e generico discrimine fra motivi riconducibili o no al Regolamento *EPPO* va a segnare pure l'ambito di operatività dell'art. 13 d.lgs. n. 9 del 2021.

Con tale norma, il legislatore nazionale ha integrato la disciplina interna quanto ai casi di responsabilità regolamentare, stabilendo in capo all'organo di governo autonomo della magistratura una sorta di competenza disciplinare parallela e sussidiaria a quella europea.

Facciamo una sintesi dell'*iter* procedurale.

In linea con il Regolamento, la normativa interna ribadisce che, per poter iniziare il procedimento disciplinare nei confronti del delegato,



anzitutto, è necessario che il procuratore generale presso la Cassazione richieda il consenso del procuratore capo europeo.

Se il consenso viene negato, il procuratore generale (o il Ministro della Giustizia, se l'azione è stata da lui promossa) può richiedere al collegio della Procura europea di riesaminare la questione.

La richiesta del procuratore generale sospende il termine annuale entro cui deve essere promossa l'azione disciplinare, fino a quando non sopraggiunga l'assenso del procuratore capo europeo o del collegio.

Nei rimanenti casi, ossia nell'ipotesi di rifiuto, i termini ai fini dell'avvio del procedimento disciplinare ricominciano a decorrere dalla cessazione dell'incarico del procuratore europeo delegato.

In altre parole, l'operato dei procuratori europei delegati potrà essere valutato pure in un secondo momento, dopo la fine del loro incarico, anche quando vi è stato un procedimento disciplinare condotto in sede europea.

A questo proposito, la normativa italiana si premura di precisare che i due procedimenti, quello nazionale e quello europeo, possono avere una base probatoria comune, quando i fatti contestati nell'addebito disciplinare coincidano con quelli dell'addebito formulato dal collegio della Procura europea. Tanto che la rinnovazione dell'esame testimoniale, in tali situazioni, è possibile solo rispetto a nuovi temi di prova necessari a fini decisori.

Non solo: si prevede una sorta di *ne bis in idem*, ossia – recita la legge – l'azione disciplinare non può comunque essere iniziata o proseguita quando la sussistenza dei fatti oggetto di addebito è stata esclusa dal collegio della Procura europea con decisione irrevocabile<sup>27</sup>.

In caso di condanna, invece, nella determinazione delle sanzioni previste dall'ordinamento italiano – e più specificamente, la perdita di

---

<sup>27</sup> Come si evince dalla relazione illustrativa allo schema di *d.lgs. - disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Reg. (UE) 2017/1939 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea - «EPPO»*, 31 marzo 2021, § 4.13.1, consultabile all'indirizzo internet [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it), sono stati utilizzati i criteri elaborati in sede europea dalla Corte di Strasburgo in materia di *ne bis in idem* e di materia penale (anche se le sanzioni disciplinari irrogate in base al d.lgs. 23 febbraio 2006 n. 109 rientrano nella materia civile, secondo quanto stabilito da C. eur. dir. uomo, sez. II, sent. 9 luglio 2013, Di Giovanni c. Italia, § 36-38).

anzianità, l'incapacità temporanea a esercitare un incarico direttivo o semi-direttivo, e la sospensione dalle funzioni – vanno calibrate sulla base di quelle eventualmente già irrogate dal collegio della Procura europea per il medesimo fatto.

## 6. Conclusioni

Nel preparare quest'incontro ci siamo imbattuti in diverse critiche incentrate sulla carenza d'indipendenza della Procura europea, preoccupazioni dettate dall'inevitabile collegamento che si viene a creare con le istituzioni europee di natura politica, specie quando si tratta di scegliere i procuratori sovranazionali, in assenza di un organo di governo autonomo della magistratura requirente di matrice europea.

Bisogna osservare che, oggi, dopo il d.lgs. n. 9 del 2021, per quanto concerne la nomina dei procuratori europei e di quelli delegati molte di queste preoccupazioni vengono meno, almeno con riferimento all'ordinamento italiano, dato il coinvolgimento e il ruolo di primo piano assunto dal nostro Consiglio superiore della magistratura.

Più perplessità lascia, invece, la normativa in materia di responsabilità di carattere disciplinare. L'impressione generale è che il legislatore italiano si sia mosso verso un deciso rafforzamento delle prerogative del Consiglio superiore della magistratura a discapito degli organi europei.

Più nel dettaglio, l'aver concepito un procedimento disciplinare *ex post*, dopo che il procuratore europeo delegato ha cessato l'incarico, è in grado di riflettersi sulla sua autonomia e indipendenza di giudizio.

Pare questa una spada di Damocle che incombe sulla figura del pubblico ministero delegato, capace di trasformarlo in un moderno “zanni” al servizio di due padroni, e a ben vedere senza che l'art. 17 Reg. *EPPO* lo esigesse<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Sulla vischiosità degli assetti normativi che rischiano di trasformare il c.d. sistema del “doppio cappello” in un sistema dove il procuratore europeo delegato è avvinto a un “doppio cappio”, cfr. G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, cit., p. 218 ss.

# L'ARTICOLAZIONE FUNZIONALE E TERRITORIALE DELLA PROCURA EUROPEA IN ITALIA

*Rosanna Belfiore*

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. L'articolazione funzionale del nuovo ufficio requirente. 2.1. Il 'terzo binario' investigativo. 2.2. L'autonomia e l'indipendenza dei PED. 3. La ripartizione del territorio in 'super distretti'.

## *1. Introduzione*

Al termine di un lungo percorso, ventidue degli attuali Stati membri dell'Unione europea hanno adottato il Regolamento (UE) 2017/1939 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea (d'ora in avanti anche *EPPO*), divenuta operativa il 1° giugno 2021<sup>1</sup>.

L'Italia, dal canto suo, ha messo in atto il percorso di adeguamento dell'ordinamento italiano alla fonte sovranazionale mediante la legge di delegazione europea n. 117/2019<sup>2</sup>, prima, e il d.lgs. n. 9/2021<sup>3</sup>, poi. Ha

---

<sup>1</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2021/856 della Commissione del 25 maggio 2021 che stabilisce la data alla quale la Procura europea assume i suoi compiti di indagine e azione penale.

<sup>2</sup> Legge 4 ottobre 2019, n. 117 - Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018, in G.U., Serie Generale, n. 245, 18 ottobre 2019, su cui sia consentito rinviare a R. BELFIORE, *L'adeguamento della normativa nazionale al Regolamento sulla Procura europea: il punto della situazione*, in *SP*, 7, 2020, p. 165 ss. V., altresì, E. ZANETTI, *La via italiana alla Procura europea nella delega per l'implementazione del Regolamento (UE) 2017/1939*, in *Proc. pen. giust.*, 1, 2020, p. 264 ss.

<sup>3</sup> 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», su cui sia consentito rinviare a R. BELFIORE, *I procuratori 'super distrettuali' per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione*

altresì proceduto alle dovute designazioni dei candidati al posto di procuratore europeo (d'ora in avanti "PE")<sup>4</sup> e – in esito all'accordo intercorso tra la Ministra della giustizia Marta Cartabia e la Procuratrice capo europea (d'ora in avanti "PCE"), Laura Kövesi<sup>5</sup> – dei candidati ai posti di procuratori europei delegati (d'ora in avanti "PED")<sup>6</sup>, in seguito nominati rispettivamente dal Consiglio dell'Unione europea<sup>7</sup> e dal Collegio dell'EPPO<sup>8</sup>.

L'Italia ha, quindi, il suo PE (nominato altresì vice Procuratore capo), che, in una seduta solenne tenutasi presso la Corte di giustizia il 28 settembre 2020, insieme agli altri ventuno PE e alla PCE, ha assunto l'impegno di rispettare gli obblighi derivanti dal suo incarico prestando giuramento<sup>9</sup>. L'Italia ha, poi, i suoi PED, a oggi sedici<sup>10</sup> dei venti previsti in tutto presso le procure della Repubblica dei nove capoluoghi di

europea: un nuovo 'terzo binario' investigativo, in *SP*, 12, 2021, p. 65 ss. *Amplius* v. altresì: F. LOMBARDI, *La Procura europea: Dal Corpus Juris al Decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Proc. pen. giust.*, 4, 2021, p. 927 ss.; M.R. MARCHETTI, *Procura europea: la normativa interna di collegamento*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, p. 859 ss.; e L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al Regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *SP*, 4, 2021, p. 53 ss.

<sup>4</sup> Secondo la procedura 'provvisoria' che ha coinvolto il CSM e il Ministero della Giustizia. V. I. CIMMARUSTI, *Procura europea, intesa C.S.M. - Bonafede sui candidati italiani*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 ottobre 2019.

<sup>5</sup> *Conclusione dell'Accordo tra la Ministra Marta Cartabia e il Procuratore Europeo, sig.ra Laura Kövesi, sul funzionamento della Procura europea*, G.U., 1° aprile 2021, serie generale, p. 58.

<sup>6</sup> Il *plenum* del CSM, nelle sedute del 28 e 29 aprile 2021, ha designato quindici dei venti PED.

<sup>7</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2020/1117 del Consiglio del 27 luglio 2020 relativa alla nomina dei procuratori europei della Procura europea, in *GUUE*, 29 luglio 2020, L 244/18.

<sup>8</sup> *College Decision* 034/2021 del 3 maggio 2021. V., altresì, la procedura per la valutazione e la nomina dei procuratori europei delegati designati dalle autorità dei diversi Stati membri, adottata con una decisione del 16 novembre 2020 dallo stesso Collegio - *College Decision* 013/2020.

<sup>9</sup> V. il comunicato stampa n. 118, Lussemburgo 28 settembre 2020, Corte di Giustizia dell'Unione europea.

<sup>10</sup> L'ultimo dei quali è stato designato dal *plenum* del CSM nelle sedute del 9 e 10 marzo 2022 e nominato dal Collegio dell'EPPO con la *College Decision* 014/2022 del 23 marzo 2022.

distretto di corte d'appello appositamente individuati<sup>11</sup>, i quali esercitano in via esclusiva e per tutto il procedimento le stesse funzioni e gli stessi poteri spettanti ai pubblici ministeri nazionali.

## 2. L'articolazione funzionale del nuovo ufficio requirente

### 2.1. Il 'terzo binario' investigativo

L'art. 9 del d.lgs. n. 9/2021 disciplina funzioni e poteri dei PED: essi sono gli stessi che spettano ai pubblici ministeri nazionali, ma vengono esercitati in via esclusiva e fino alla definizione del procedimento, nell'interesse della Procura europea e conformemente alle disposizioni del Regolamento *EPPO* e dello stesso decreto delegato<sup>12</sup>.

Il legislatore italiano – su sollecitazione della PCE<sup>13</sup> – ha optato, quindi, per la destinazione dei PED al solo ufficio sovraordinato, con il

---

<sup>11</sup> Si è deciso di destinare: tre procuratori a Roma, per i distretti di Roma, Perugia, Cagliari e L'Aquila; tre procuratori a Milano, per i distretti di Milano e Brescia; due procuratori a Napoli, per i distretti di Napoli e Salerno; due procuratori a Bologna, per i distretti di Bologna, Ancona e Firenze; due procuratori a Palermo, per i distretti di Palermo, Catania, Caltanissetta e Messina; due procuratori a Venezia, per i distretti di Venezia, Trieste e Trento; due procuratori a Torino, per i distretti di Torino e Genova; due procuratori a Bari, per i distretti di Bari, Lecce e Campobasso; due procuratori a Catanzaro, per i distretti di Catanzaro, Reggio Calabria e Potenza.

<sup>12</sup> Funzioni e poteri dei PED possono essere esercitati nei medesimi termini dal PE qualora questi decida di svolgere le indagini di persona, nei casi eccezionali e alle condizioni previste dall'art. 24.4 Regolamento *EPPO*.

<sup>13</sup> «Da quanto emerge dalla relazione illustrativa, vi sarebbe infatti sul punto una opzione di *EPPO* per il lavoro esclusivo dei PED per la stessa Procura europea e per l'accantonamento, almeno sostanziale e momentaneo, del modello del PED con c.d. doppio cappello [...]», così il C.S.M., 49/PA/2020, *Parere sul testo del decreto legislativo AG 204, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 30 ottobre 2020 concernente: Schema di decreto legislativo recante 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", presentato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento il 2 novembre 2020*, delibera del 30 dicembre 2020, p. 12. V., altresì, L. KÖVESI, *Editorial*, in *Eucrim*, 1, 2021, p. 1.

conseguente loro esonero dal carico di lavoro ordinario, pur nella permanenza nel ruolo organico della magistratura<sup>14</sup>, così rinunciando alla possibilità che i PED continuassero a espletare anche le funzioni di pubblici ministeri nazionali, secondo la logica, espressamente ammessa dal Regolamento *EPPO*, del c.d. ‘doppio cappello’<sup>15</sup>. Si è così giunti a creare un vero e proprio ‘terzo binario’ investigativo, sul quale convogliare le indagini sui reati lesivi degli interessi finanziari dell’Unione per conto della Procura europea<sup>16</sup>.

Vi è, però, da chiedersi se l’esclusività dell’incarico dei PED non rischi di chiudere il loro orizzonte investigativo. Invero, non sembra del

---

<sup>14</sup> La natura intrinsecamente e pressoché esclusivamente giudiziaria delle funzioni che i PED sono destinati ad assolvere e la possibile promiscuità di queste stesse funzioni ha fatto propendere per la scelta di mantenere il PED nel ruolo organico della magistratura. D’altra parte, in tal senso sono orientate anche talune precise indicazioni pro-mananti dal Regolamento *EPPO*. Si pensi al principio di assimilazione di cui all’art. 13.1, ovvero alla prescrizione di cui all’art. 17.2, là dove dispone che «[d]al momento della nomina a procuratore europeo delegato e fino alla rimozione dall’incarico, i procuratori europei delegati sono membri attivi delle procure o della magistratura dei rispettivi Stati membri che li hanno designati [...]» (su quest’ultimo punto, cfr., altresì il considerando n. 43). Diversamente, il magistrato nominato PE dal Consiglio dell’Unione europea, poiché soggetto allo statuto dei funzionari e degli altri agenti dell’Unione europea in qualità di agente temporaneo dell’*EPPO*, viene collocato fuori del ruolo organico della magistratura (art. 3 d.lgs. n. 9/2021). Ciò, nonostante la diversa soluzione, suggerita dal C.S.M. con delibera del 12 novembre 2018 (*Fasc. 1/PA/2018 - Nota Prot. 54878/18 in data 10/10/2018 - con la quale il Ministro della Giustizia ha trasmesso per il parere, ai sensi dell’art. 10 L. 24 marzo 1958 n. 195, il disegno di legge AC 1201, concernente “Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2018”, con particolare riguardo agli artt. 3 e 4, p. 7), di creare un *tertium genus* rispetto alla tradizionale bipartizione dell’attività dei magistrati in ruolo e fuori ruolo, per la difficoltà di ricondurre integralmente all’una o all’altra tipologia le funzioni del PE.*

<sup>15</sup> Ferma la loro appartenenza attiva alla magistratura (art. 17.2 del Regolamento *EPPO*) e la loro piena integrazione nelle procure nazionali (art. 96.6 del Regolamento *EPPO*), i PED possono espletare anche le funzioni di pubblici ministeri nazionali, a condizione che ciò non impedisca loro di assolvere gli obblighi derivanti dall’incarico eurounitario (art. 13.3 del Regolamento *EPPO*).

<sup>16</sup> Si assume convenzionalmente come ‘secondo binario’ investigativo quello su cui sono indirizzate le indagini su reati di criminalità organizzata attribuite alle procure distrettuali.

tutto remoto che, una volta impegnati a tempo pieno nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione unicamente per conto dell'ufficio europeo, i PED perdano di vista le coordinate dell'azione penale di rilevanza domestica bensì diretta alla tutela dei medesimi interessi – residuando una porzione di ‘competenza’ delle procure nazionali<sup>17</sup> –, con evidenti ripercussioni sull'uniforme interpretazione e applicazione del diritto<sup>18</sup> e, indirettamente, sull'efficacia del contrasto al fenomeno criminoso *target* del nuovo organo requirente. Il rischio che si prospetta è, cioè, quello di una certa autoreferenzialità dell'articolazione nazionale

---

<sup>17</sup> Basti pensare che, a norma dell'art. 22.1 del Regolamento *EPPO*, per quel che riguarda il reato di frode in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA di cui all'art. 3.2, lett. d) della direttiva 2017/1371/UE, quale attuato dalla legislazione nazionale, la Procura europea è competente soltanto qualora le azioni od omissioni di carattere intenzionale definite in detta disposizione siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro. Si pensi, poi, all'art. 22.4 Regolamento *EPPO*, là dove è esclusa la competenza della Procura europea per i reati in materia di imposte dirette nazionali, ivi inclusi i reati a essi indissolubilmente legati (critico al riguardo D. CECCARELLI, *The EPPO and the Fight against VAT Fraud - A Legal Obstacle in the Regulation?*, in *Eucrim*, 1, 2021, p. 47 s.). Si pensi, ancora, a tutti quei casi, elencati nell'art. 25.2-3 Regolamento *EPPO*, in cui la Procura europea si astiene dall'esercitare la propria competenza per ragioni legate all'esiguità del danno derivante dal reato lesivo degli interessi finanziari dell'Unione, anche rispetto al danno arrecato ad altra vittima, ovvero per ragioni legate alla sanzione massima prevista per il reato lesivo degli interessi finanziari dell'Unione in rapporto alla sanzione massima prevista per il reato indissolubilmente connesso purché non strumentale.

<sup>18</sup> Si osserva, tuttavia, in dottrina che non è da escludere – ed è anzi, forse, auspicabile – che i procuratori generali presso le corti di appello si attivino presso i procuratori della Repubblica del distretto al fine di garantire la piena coerenza e sintonia tra le iniziative assunte in materia di reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione da parte di ciascun procuratore della Repubblica – per la parte di essi che continuerà a essere perseguita dalle autorità nazionali – e l'azione condotta dai PED negli stessi territori. Questi ultimi, nel rispetto della loro indipendenza, potrebbero per esempio essere invitati alle riunioni di coordinamento, cui potranno decidere di partecipare liberamente, com'è ovvio, ma nello spirito di leale cooperazione che deve in ogni caso connotare le relazioni tra procuratori delegati e autorità nazionali. Così, quasi testualmente, L. SALAZAR, *op. cit.*, p. 61.

della Procura europea<sup>19</sup>, ben oltre quella congenita alla struttura funzionale dell'ufficio sovraordinato.

D'altro canto, la prevista presentazione o trasmissione delle notizie di reato di potenziale competenza dell'*EPPO* al pubblico ministero nazionale e contemporaneamente al PED<sup>20</sup> non si presta a mettere in collegamento i due versanti su cui agisce l'accusa<sup>21</sup>; tanto più che, nell'attesa che la Procura europea decida se avocare o meno il caso, il pubblico ministero nazionale è tenuto ad annotare la notizia in un registro automatizzato appositamente istituito dal Ministero della giustizia, astenendosi da qualunque attività. Nell'attesa delle determinazioni della Procura europea, il pubblico ministero nazionale provvede all'iscrizione *ex art. 335, co. 1 c.p.p.* esclusivamente nel caso in cui risulti necessario procedere al compimento di atti urgenti, ovvero vi sia motivo di ritenere che un ritardo nell'avvio delle indagini possa comprometterne l'esito<sup>22</sup>. Una volta esercitata la potestà di procedere da parte dell'*EPPO*, il PED cui viene assegnato il procedimento è tenuto a iscrivere e operare sugli appositi registri, separati rispetto a quelli delle procure nazionali.

Dopotutto, questa 'doppia comunicazione' delle *notitiae criminis*<sup>23</sup> potenzialmente riconducibili alla sfera di competenza dell'ufficio sovraordinato non è altro che il modo attraverso cui si è scelto di instradare il riparto di attribuzioni tra Procura europea e procure nazionali, di smistare i casi tra i due diversi ranghi degli uffici, riproducendo a livello interno la rigida alternativa che il legislatore sovranazionale ha inteso imporre tra indagini eurounitarie e indagini domestiche, nell'ambito di un sistema di competenze concorrenti<sup>24</sup>. Basti pensare che la competenza dell'*EPPO* è tale da attrarre a sé qualunque reato sia «indissolubil-

---

<sup>19</sup> Di «una sorta di unilateralismo degli approcci ai temi investigativi più delicati e complessi» parla G. MELILLO, *Il ruolo delle Procure della Repubblica di fronte alla nuova normativa sulla Procura europea*, in *Quest. giust.*, ed. on-line, 29 aprile 2021, § 2.

<sup>20</sup> Art. 14, co. 1 del d.lgs. n. 9/2021.

<sup>21</sup> V., però, G. MELILLO, *op. cit.*, § 4.

<sup>22</sup> Art. 14, co. 2 del d.lgs. n. 9/2021.

<sup>23</sup> In questi termini, L. SALAZAR, *op. cit.*, p. 62.

<sup>24</sup> Cfr. il considerando n. 13 del Regolamento *EPPO*.



mente connesso» – formula, questa, assai ambigua<sup>25</sup> – a un reato lesivo degli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva 2017/1371/UE a talune condizioni che, se non soddisfatte, determinano l'astensione dell'*EPPO* rispetto a tutti i reati tra loro connessi, anche rispetto a quelli senz'altro di sua competenza<sup>26</sup>: si finisce, cioè, per prevenire l'eventualità di indagini congiunte tra Procura europea e procure nazionali<sup>27</sup>. Da qui, nella prospettiva italiana, è possibile desumere la rilevanza solo residuale delle disposizioni in materia di collegamento investigativo di cui all'art. 371 c.p.p.<sup>28</sup>, peraltro in parte depotenziate nella loro coerenza<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Il Regolamento *EPPO* si limita ad affermare, peraltro piuttosto cripticamente, che «[l]a nozione di “reati indissolubilmente connessi” dovrebbe essere considerata alla luce della relativa giurisprudenza che, per l'applicazione del principio del *ne bis in idem*, adotta come criterio pertinente l'identità dei fatti materiali (o fatti sostanzialmente identici), intesa come esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro nel tempo e nello spazio» (considerando n. 54). Sul punto, v. *amplius* G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Padova, 2021, p. 75 s.

<sup>26</sup> L'art. 25.3, lett. a) del Regolamento *EPPO* stabilisce che la Procura europea si astiene dall'esercitare la sua competenza in relazione a qualsiasi reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22 e, previa consultazione con le autorità nazionali competenti, rinvia senza indebito ritardo il caso a queste ultime se, *inter alia*, la sanzione massima prevista dal diritto nazionale per un reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 22.1 è equivalente o meno severa della sanzione massima per il reato indissolubilmente connesso di cui all'art. 22.3, a meno che quest'ultimo reato non sia stato strumentale alla commissione del reato rientrante nel campo di applicazione dell'art. 22.1.

<sup>27</sup> Come osserva G. BARROCU, *op. cit.*, p. 201 «[...] l'ampiezza e l'indeterminatezza della “connessione europea” potrebbe riassorbire al suo interno le ipotesi che secondo l'ordinamento interno richiedono il coordinamento tra uffici del pubblico ministero».

<sup>28</sup> Sebbene G. MELILLO, *op. cit.*, § 3, non manchi di sottolineare «[...] la necessità di visioni e approcci investigativi che privilegino, nelle scelte della Procura europea mirate alla concentrazione delle indagini sulle posizioni collegate, una realistica considerazione delle effettive prospettive di efficacia di concezioni rigidamente esclusive delle indagini comunque connesse o collegate a quelle riservate a *EPPO* e, per tale via, correlativamente, del valore generale di un forte e costante sviluppo dei rapporti di coordinamento investigativo con le autorità nazionali».

<sup>29</sup> Come si approfondirà in seguito, non è applicabile ai PED l'art. 372 c.p.p., ivi incluso il comma *1-bis* sull'avocazione delle indagini relative a certi delitti da parte del procuratore generale presso la corte di appello nel caso in cui, essendo obbligatorio l'arresto in flagranza e trattandosi di indagini collegate, non risulti effettivo il coordina-

Quanto, poi, alla distribuzione del lavoro in rapporto agli sviluppi procedurali, in deroga a quanto previsto dall'art. 51, co. 1 c.p.p., ai PED spetta esercitare le loro funzioni nell'arco di tutto il procedimento, tanto nel corso delle indagini preliminari e del giudizio di primo grado, quanto nei giudizi di impugnazione – almeno, come si dirà, nel giudizio di appello –, in linea con quanto prescritto dalla fonte sovraordinata, che impone, appunto, che i PED dispongano del «potere di formulare l'imputazione, partecipare all'assunzione delle prove ed esercitare i rimedi disponibili, in conformità del diritto nazionale»<sup>30</sup>. Unica eccezione – imposta proprio dal diritto nazionale – è costituita dall'esercizio della funzione di pubblico ministero dinnanzi alla Corte di Cassazione, in considerazione delle specifiche proprietà che l'esercizio di detta funzione assume in sede di legittimità e delle specifiche qualifiche che esso richiede in capo ai magistrati. Al fine di prevenire problemi di incompatibilità funzionale e ordinamentale<sup>31</sup>, si è deciso di stipulare un accor-

---

mento delle indagini di cui all'art. 371, co. 1 c.p.p. e non abbiano dato esito le riunioni per il coordinamento disposte o promosse dal procuratore generale anche d'intesa con altri procuratori generali interessati. Sulla natura deterrente dell'avocazione del procuratore generale rispetto al mancato coordinamento delle indagini, v. *amplius* I. MATERIA, *Il collegamento delle indagini collegate in ambito infra-distrettuale*, in G. MELILLO, S. SPATARO, P.L. VIGNA (a cura di), *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, Milano, 2004, p. 142 ss. Con l'esclusione del potere di avocazione delle procure generali, il coordinamento investigativo viene rimesso alle «buone prassi» dei pubblici ministeri, come sottolinea G. BARROCU, *op. cit.*, p. 202.

<sup>30</sup> Così l'art. 13.1 del Regolamento *EPPO*. Ancora più esplicito il considerando n. 31, secondo cui «[l]e funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti si esplicano fino alla conclusione del procedimento, vale a dire fino alla decisione finale che stabilisce se l'indagato o imputato abbia commesso il reato, 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».

<sup>31</sup> Secondo precise osservazioni avanzate dalla dottrina (v. S. BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura generale della Corte di Cassazione e la Procura europea*, in *SP*, 4 dicembre 2019) e dal C.S.M. (C.S.M., 49/PA/2020, *Parere sul testo del decreto legislativo AG 204*, cit., p. 9 s.).

do integrativo per la designazione di due ulteriori PED presso la procura generale della Corte di Cassazione<sup>32</sup>.

Questa parziale rinuncia al criterio funzionale domestico, se da un lato è del tutto comprensibile al fine di non disperdere la conoscenza dei fatti del processo nel passaggio dal primo al secondo grado del giudizio, dall'altro lato, però, espone il sistema a una spiccata personalizzazione dell'accusa, peraltro già sottesa al numero esiguo di PED per ciascuna sede, cui consegue l'irrelevanza del principio dell'impersonalità dell'ufficio.

## 2.2. *L'autonomia e l'indipendenza dei PED*

L'art. 9 del d.lgs. n. 9/2021 affronta altresì la delicata questione dei rapporti di direzione e vigilanza che di norma intercorrono tra gli inquirenti e i loro capi ufficio.

In virtù della diretta applicazione della fonte regolamentare, che conferisce i poteri di supervisione e indirizzo agli organi della Procura europea nei procedimenti di sua competenza<sup>33</sup>, il legislatore domestico si è limitato a sottrarre i PED ai poteri di direzione del procuratore della Repubblica (di cui all'art. 70 r.d. n. 12/1941 e agli artt. 1, 2, 3 e 4, co. 1 d.lgs. n. 106/2006), nonché all'attività di vigilanza del procuratore generale preso la corte di appello (di cui all'art. 6 d.lgs. n. 106/2006). Conseguentemente, ai PED non sono applicabili le norme del codice di rito penale sull'autonomia del pubblico ministero in udienza e sui casi di sostituzione (art. 53), sull'attività di coordinamento del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo (art. 371-*bis*), sull'avocazione delle indagini da parte del procuratore generale presso la corte di appel-

<sup>32</sup> A questo proposito, si sono rese necessarie talune modifiche al d.lgs. n. 9/2021, apportate con l'art. 34 d.l. n. 17/2022 (conv. dalla l. n. 34/2022). Per alcuni rilievi critici sull'effettiva necessità di una simile designazione, v. G. BARROCU, *op. cit.*, p. 184 ss.

<sup>33</sup> Si pensi ai poteri di controllo e di indirizzo del PE (art. 12 del Regolamento *EPPO*), da un lato, e della camera permanente (art. 10 del Regolamento *EPPO*), dall'altro, ivi compresi i suoi poteri di riassegnazione di un caso a un PED di un altro Stato membro [art. 26.5, lett. a) del Regolamento *EPPO*], ovvero di riunione o separazione dei casi [art. 26.5, lett. b) del Regolamento *EPPO*], oltre che in ordine all'esercizio dell'azione penale (art. 36 del Regolamento *EPPO*), all'archiviazione (art. 39 del Regolamento *EPPO*) e alle procedure semplificate di azione penale (art. 40 del Regolamento *EPPO*).

lo (art. 372), anche nell'ipotesi di mancato esercizio dell'azione penale (art. 412) – pure su richiesta dell'indagato ovvero della persona offesa (art. 413) –, oltre che sull'avocazione in caso di ordine di integrazione delle indagini da parte del giudice dell'udienza preliminare, a seguito di apposita comunicazione (art. 421-*bis*, co. 1, secondo periodo, e co. 2).

In questo scenario – per un approfondimento critico del quale si rinvia ai contributi del dott. Francesco Testa e del prof. Francesco Zaccché –, i PED non godono quindi della solita autonomia in udienza, stante l'assetto verticistico della Procura europea<sup>34</sup>, e sono svincolati dalle direttive del procuratore della Repubblica, oltre che dal controllo 'gerarchico' che il procuratore generale esercita sugli uffici requirenti entro il proprio distretto, a tutela della piena autonomia e indipendenza dell'ufficio sovranazionale e dei suoi organi<sup>35</sup>. I PED sono poi sottratti

---

<sup>34</sup> Cfr., in particolare, l'art. 60 del Regolamento interno della Procura europea (2021/C 22/03) sulla "Rappresentanza in giudizio", in congiunzione con l'art. 10.5 del Regolamento *EPPO*. Per un approfondimento sulla compatibilità della limitata autonomia in udienza del PED con i principi fondamentali del nostro sistema giudiziario, si rinvia a G. BARROCU, *op. cit.*, p. 202 ss.

<sup>35</sup> Sul punto, v. *amplius*: L. DE MATTEIS, *Autonomia e indipendenza della Procura europea come garanzia dello Stato di diritto*, in *Quest. giust.*, ed. on-line, 24 marzo 2021, § 4; e M.C. SABADELL CARNICER, *The Independence of the European Public Prosecutor's Office*, in *Eucrium*, 1, 2021, p. 57 s. Si ricorda, a questo proposito, che la Procura europea, oltre a farsi carico del trattamento economico dei suoi delegati nazionali (cfr. l'art. 7 del d.lgs. n. 9/2021), assunti come consiglieri speciali secondo le condizioni di impiego degli altri agenti dell'Unione (art. 96.6 del Regolamento *EPPO*; v. altresì le norme sulle condizioni di impiego dei procuratori europei delegati adottate dal Collegio dell'*EPPO* il 29 settembre 2020 - *College Decision 001/2020*), è responsabile dei profili disciplinari. A norma dell'art. 17.3 del Regolamento *EPPO*, il Collegio ha il potere di rimuovere dall'incarico un PED se riscontra che questi non risponde più alle condizioni che ne hanno sorretto la nomina, non è in grado di esercitare le sue funzioni, ovvero ha commesso una colpa grave. A norma, poi, dell'art. 13 del d.lgs. n. 9 del 2021 – in linea con l'art. 17.4 del Regolamento *EPPO* –, un procedimento disciplinare in Italia nei confronti del magistrato nominato PED, fondato su motivi connessi alle responsabilità derivanti dal Regolamento *EPPO*, può essere iniziato solo dopo aver acquisito il consenso del PCE, suscettibile di riesame da parte del Collegio della Procura europea dietro richiesta del procuratore generale presso la Corte di Cassazione, ovvero del Ministro della Giustizia quando sia stato questi a promuovere l'azione disciplinare. Per un approfondimento critico sulla responsabilità disciplinare dei PED si rinvia a G. BARROCU, *op. cit.*, p. 209 ss.

all'attività di coordinamento investigativo del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, nonostante – pare opportuno ricordarlo – la competenza materiale dell'*EPPO* riguarda, *inter alia*, i reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale incentrata sulla commissione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione previsti dalla direttiva 2017/1371/UE, quale attuata dal diritto nazionale<sup>36</sup>.

A quest'ultimo proposito, si segnala che, al fine di evitare che vengano escluse dal coordinamento indagini potenzialmente collegate, la Procura europea e la direzione nazionale antimafia, all'indomani dell'avvio dell'*EPPO*, hanno siglato un accordo di cooperazione<sup>37</sup>, alcuni passaggi essenziali del quale sono: la designazione di punti di contatto per il coordinamento operativo; l'impegno al coordinamento in relazione a indagini collegate; e lo scambio di informazioni su questioni strategiche<sup>38</sup>. L'evidente necessità è promuovere una proficua collaborazione tra il nuovo centro investigativo europeo, in grado sì di agevolare il coordinamento delle indagini ma nei soli casi transfrontalieri<sup>39</sup>, alla cui vocazione rimane comunque estranea la lotta alla criminalità organizzata *tout court*<sup>40</sup>, e il centro di coordinamento nazionale, garante di un sapere unitario, appositamente costituito per il contrasto ai reati associativi più gravi.

---

<sup>36</sup> Così l'art. 22.2 del Regolamento *EPPO*.

<sup>37</sup> L'accordo è stato siglato il 24 maggio 2021 presso la Procura Generale della Corte di Cassazione.

<sup>38</sup> Cfr. L. RUSSO, *I rapporti tra Procura europea e Procure nazionali: modalità di iscrizione delle notizie di reato, tipologie di esercizio della competenza, questioni in tema di misure investigative*, Scuola Superiore della Magistratura - Struttura Didattica Territoriale - Corte d'appello di Bologna, 18 giugno 2021, p. 15.

<sup>39</sup> Ai sensi dell'art. 10.2 del Regolamento *EPPO*, le camere permanenti, tra le altre cose, garantiscono il coordinamento delle indagini e delle azioni penali nei casi transfrontalieri. Stando ai dati diffusi nel primo *Rapporto annuale dell'EPPO*, pubblicato nel marzo 2022: delle 515 indagini attive dell'*EPPO* al 31 dicembre 2021, è di portata transnazionale il 27,5% (p. 10); delle 120 indagini aperte dall'*EPPO* in Italia alla stessa data, sono di portata transnazionale 40 (p. 11).

<sup>40</sup> Il Regolamento *EPPO* prevede che l'estensione della competenza dell'ufficio sovranazionale alle forme gravi di criminalità che abbiano una dimensione transfrontaliera sia disposta con decisione unanime del Consiglio europeo (considerando n. 11, ultimo periodo), in conformità a quanto prescritto dall'art. 86 § 4 TFUE.

Su di un piano più generale, si segnala poi che, dopo l'accordo con la direzione nazionale antimafia, l'*EPPO* ne ha siglati altri importanti: un accordo di lavoro con la procura generale presso la Corte dei conti<sup>41</sup>, e un accordo di cooperazione con l'Agenzia delle Accise, Dogane e Monopoli (ADM)<sup>42</sup>. A dimostrazione del fatto – tanto scontato quanto di rilievo – che, pure a fronte dell'autonomia e dell'indipendenza della Procura europea e delle sue propaggini, una sinergia ad ampio spettro con le autorità nazionali è imprescindibile per un'efficace azione di contrasto dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione.

### 3. La ripartizione del territorio in 'super distretti'

L'individuazione del numero e la precisa distribuzione sul territorio dei PED italiani sono frutto del menzionato accordo tra la Ministra della giustizia e la PCE, in linea con quanto prescritto dall'art. 13 § 2 del Regolamento *EPPO* e dall'art. 4 del d.lgs. n. 9/2021. Si è così prevista – pare utile ripetere – la designazione di venti PED, da ripartire tra nove capoluoghi di distretto di corte d'appello<sup>43</sup> nel numero di due per sede, a eccezione di Roma e Milano che ne contano tre, le cui funzioni requisiti sono suscettibili di essere esercitate in tutto il territorio nazionale, indipendentemente dalla sede di assegnazione, ferme in ogni caso le regole ordinarie sulla competenza del giudice<sup>44</sup>.

Orbene, l'individuazione di nove sedi di servizio sul suolo nazionale implica una ripartizione alquanto ardita del territorio mediante aggregazione di due o più distretti di corte d'appello, fino a quattro diversi<sup>45</sup> – una ripartizione in 'super distretti', insomma –, comprendenti ampie porzioni del Paese e numerosi uffici giudiziari dislocati anche in regioni

---

<sup>41</sup> L'accordo di lavoro è stato siglato il 13 settembre 2021 a Lussemburgo.

<sup>42</sup> L'accordo di cooperazione è stato siglato il 23 febbraio 2022 a Roma.

<sup>43</sup> V., *supra*, sub nota n. 10.

<sup>44</sup> Cfr. l'art. 9, co. 2 del d.lgs. n. 9/2021.

<sup>45</sup> Come nel caso della sede di Palermo, che accorpa i distretti di Palermo, Catania, Caltanissetta e Messina.

diverse<sup>46</sup>. Come opportunamente segnalato dal C.S.M.<sup>47</sup>, ciò richiede ai PED un'attività di coordinamento delle indagini in ambiti territoriali molto vasti, e la presenza in udienza, in primo e secondo grado, presso numerosi uffici giudiziari, tra loro distanti<sup>48</sup> e non sempre raggiungibili con i mezzi di trasporto in dotazione all'amministrazione della giustizia<sup>49</sup>. D'altra parte, agli stessi PED è inibita la possibilità di delegare le loro funzioni anche solo per le attività di udienza, in assenza di una specifica disposizione in tal senso, peraltro apparentemente incompatibile con la fonte regolamentare<sup>50</sup>.

Quanto, poi, alle unità di PED per ciascun 'super distretto', il C.S.M. – ancora una volta – non ha mancato di segnalare le difficoltà sottese alla necessità per i PED di garantire in modo pressoché continuativo la loro reperibilità per i turni esterni collegati alle urgenze quali arresti, fermi ovvero sequestri, atteso il loro esiguo numero presso ciascuna sede<sup>51</sup>. Rispetto a queste difficoltà resta da vedere se possa atteggiarsi a utile correttivo la prevista fungibilità dei PED, ossia la possibilità per ciascuno di loro di esercitare le funzioni requirenti su tutto il territorio nazionale, a prescindere, quindi, dalla sede di servizio; una

---

<sup>46</sup> Si pensi alla sede di Roma che accorpa i distretti di Roma, Cagliari, L'Aquila e Perugia.

<sup>47</sup> C.S.M., *Richiesta di parere del Ministro della Giustizia sulla proposta di accordo con il Procuratore Capo Europeo, previsto dell'art. 13, paragrafo 2, del Regolamento UE 2017/1939, per la determinazione del numero e della distribuzione funzionale e territoriale dei procuratori europei delegati*, delibera 23 marzo 2021, p. 3.

<sup>48</sup> Come osserva anche L. SALAZAR, *op. cit.*, p. 60, «[la scelta italiana] obbliga infatti i procuratori delegati a dover inseguire i procedimenti PIF presso le più recondite sedi giudiziarie con notevole dispendio di tempi, energie e costi; ciò soprattutto ove si tenga conto dei frequenti rinvii e udienze "a vuoto" che purtroppo continuano a caratterizzare, almeno fino a oggi, il nostro sistema processuale e a meno di dover immaginare che i procedimenti di competenza dell'EPPO possano venire a essere diversamente e particolarmente *attenzionati* da parte delle corti procedenti, con buona pace del principio di eguaglianza processuale».

<sup>49</sup> Si pensi ai PED assegnati alla sede di Roma che si debbano recare in Sardegna.

<sup>50</sup> Come sottolineato dal C.S.M., *Richiesta di parere del Ministro della Giustizia*, cit., p. 3 s., «[...] sarebbe necessario sciogliere il nodo relativo alla ammissibilità di una delega delle funzioni, specialmente per quanto riguarda le attività di udienza (soluzione, quest'ultima, che non sembrerebbe espressamente considerata dal Regolamento) [...]».

<sup>51</sup> C.S.M., *Richiesta di parere del Ministro della Giustizia*, cit., p. 3.

possibilità che, all'occorrenza, potrebbe in effetti giovare a una concentrazione delle risorse presso una sede particolarmente oberata rispetto ad altre.

A fronte delle criticità appena esposte, soprattutto alla luce dei dati statistici disponibili dai quali emerge una spiccata disomogeneità dell'incidenza dei reati *target* dell'*EPPO* sul suolo nazionale<sup>52</sup>, vi è da chiedersi se non sarebbe stato possibile concordare una più equa ripartizione del nostro territorio, con la creazione di 'super distretti' dall'estensione inversamente proporzionale alla 'portata' dei reati in danno delle finanze dell'Unione. Alternativamente, si sarebbe potuta pattuire

---

<sup>52</sup> Su richiesta della PCE, al fine di stimare i flussi di lavoro della neoistituita Procura europea e determinarne il fabbisogno di organico, il Dipartimento per gli Affari di Giustizia (Direzione Generale per gli Affari interni) del Ministero ha condotto un monitoraggio straordinario sui fascicoli iscritti nel quadriennio 2016-2019 per reati commessi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, raggruppati in cinque macrocategorie indicate dalla stessa PCE (frodi IVA, altre frodi, fatti corruttivi, fatti di appropriazione indebita commessi da pubblici agenti, fatti di riciclaggio), accanto alla categoria dei reati associativi, ritenuta particolarmente significativa per il nostro Paese; monitoraggio a cui ha risposto l'88,57% degli uffici coinvolti per i quattro anni scrutinati (le procure interpellate sono state 140, le procure rispondenti 123). Sono stati complessivamente censiti oltre 1.200 procedimenti (poco più di 1.500 con i dati integrativi trasmessi da Napoli e i dati informali di Milano, aggiunti il 2 marzo 2020), con una media di circa 400 procedimenti iscritti per anno. Le procure della Repubblica più largamente interessate sono quelle dell'area meridionale e della regione Sicilia. Una quota pari a ben oltre il 50% del totale dei procedimenti censiti è infatti risultata iscritta dagli uffici giudiziari di Enna, Patti, Catania e Lecce. Di contro, è stato iscritto un solo procedimento annuo da ben ventitré procure nel 2016, da ventuno procure nel 2017, da diciannove procure nel 2018 e da diciotto procure nel 2019. Senza contare l'elevato numero di procure che non ha iscritto alcun procedimento nell'arco di tutti i quattro anni presi in considerazione, ovvero soltanto in taluni di essi (nella graduatoria delle procure per numero di procedimenti censiti per ciascun anno scrutinato, risultano al massimo 53 procure, quando non solo 45, sulle 123 che hanno risposto al monitoraggio), tra le quali spiccano, per le loro rilevanti dimensioni, le procure di Firenze, Bologna, Milano, Brescia e Venezia. In tal senso, v. il C.S.M., *Richiesta di parere del Ministro della Giustizia*, cit., p. 2 s. I dati riportati sono rinvenibili in dettaglio nell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (A.I.R.), allegata all'allora schema di decreto legislativo recante *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»*.



una distribuzione dei PED tra le diverse sedi modulata in ragione delle dimensioni del fenomeno criminoso da contrastare piuttosto che in ragione delle dimensioni dei ‘super distretti’. Sarebbe stato il caso, forse, di concentrare le risorse – tenendo conto della dotazione complessiva del vigente ruolo organico della magistratura ordinaria – nei territori maggiormente coinvolti dai reati che ledono gli interessi finanziari eu-rounitari, per lo meno in questa fase di rodaggio dell’organo d’accusa sovraordinato, in cui il punto di partenza non può che essere segnato dai dati statistici esistenti, per quanto incerti e incompleti<sup>53</sup>.

Non sono comunque da escludere possibili future rinegoziazioni, volte a rispondere alle esigenze man mano emergenti. Una prospettiva tutt’altro che remota se si pensa al profluvio di investimenti previsti entro il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), finanziato direttamente dall’Unione nel quadro del programma *Next Generation EU*, che potrebbe modificare l’attuale fotografia del fenomeno criminoso lesivo degli interessi finanziari sovranazionali in Italia<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> I dati raccolti risultano approssimati per difetto a causa della mancanza o della parzialità delle risposte pervenute, in ragione della necessità di procedere alla consultazione dei singoli procedimenti “in cartaceo”, consentendo i sistemi informativi attualmente in uso l’individuazione del solo titolo di reato, e non degli ulteriori elementi (quali, per esempio, la soglia di materialità e, per i reati in materia di IVA, la transnazionalità delle condotte; si è inoltre riscontrato come il campo “persona offesa” non sempre sia correttamente valorizzato). Criticità sono state segnalate in particolare dalle procure di Napoli e di Genova, che hanno entrambe sostanzialmente evidenziato difficoltà di reperimento dei dati richiesti, posto che non sempre per i reati oggetto del monitoraggio viene indicata la persona offesa (UE, Commissione europea, la Regione e altri Enti che gestiscono i fondi). Così la menzionata Analisi di Impatto della Regolamentazione (A.I.R.), p. 6 s.

<sup>54</sup> La PCE ha espresso tutta la sua preoccupazione circa il concreto rischio di incremento delle frodi ai danni degli interessi finanziari dell’Unione in seguito all’introduzione di un bilancio pluriennale ‘ampliato’ per far fronte alla crisi determinata dalla pandemia da Covid-19. Cfr. F. LUCA, *Bilancio UE ampliato, Laura Kövesi mette in guardia: “Potrebbero aumentare le frodi fiscali”*, 7 luglio 2020, disponibile su [www.eu-news.it](http://www.eu-news.it).



# L'EPPO NEL PANORAMA DELLA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA EUROPEA

*Andrea Venegoni*

SOMMARIO: 1. *Introduzione*. 2. EPPO ed Eurojust. 3. EPPO e OLAF.

## *1. Introduzione*

Tra gli aspetti dell'operatività della Procura europea, che ha preso avvio il 1° giugno 2021<sup>1</sup>, quello dei rapporti con gli altri preesistenti organismi europei nel campo delle indagini o della cooperazione giudiziaria è forse, finora, uno dei meno esplorati negli studi specifici.

Eppure, il confronto con il panorama nel quale l'EPPO si è inserito non è affatto un aspetto secondario, potendo avere riflessi importanti anche sulle sue indagini.

L'EPPO, infatti, non nasce isolato in un ambiente prima del tutto vergine.

Rappresenta, come è ovvio, una novità assoluta ed un *unicum* nell'ambito degli uffici europei di indagine o di coordinamento, ma, al tempo stesso, non è venuto al mondo senza che le tematiche a esso sottese non fossero già ben note e senza che le stesse venissero affrontate attraverso gli strumenti e i mezzi che la normativa preesistente consentiva.

Il tema delle indagini transnazionali nel campo della lotta alle frodi contro gli interessi finanziari dell'Unione è, infatti, al centro dell'attenzione degli studiosi da almeno due decenni, se non di più e, come già detto più volte, la sua evoluzione è anche, in un certo senso, l'evoluzione del diritto penale europeo.

---

<sup>1</sup> La Procura europea, prevista dall'art. 86 TFUE, è stata introdotta con Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»).

Non è necessario in questa sede ricordare in dettaglio il *Corpus Iuris* nelle edizioni degli anni Novanta del secolo scorso e dei primi anni Duemila, così come l'evoluzione normativa dal Trattato di Maastricht a quello di Amsterdam del 1997, di Nizza del 2000, per arrivare al Trattato Costituzionale europeo del 2004, che all'art. III-275 già conteneva l'esplicita previsione della istituzione della Procura europea, del suo fallimento a seguito degli esiti dei referendum popolari in Francia e nei Paesi Bassi nel 2005, ma anche la riproposizione non solo<sup>2</sup> della norma sulla Procura europea nel Trattato di Lisbona del 2007 (art. 86), ma anche la creazione in quella sede di autentiche basi per il fondamento di un diritto penale europeo, specie con gli artt. 82 e 83 TFUE, ma anche l'art. 325 TFUE.

Sulla base del quadro normativo preesistente al Trattato di Lisbona, dunque, in varie forme erano già state prese iniziative per affrontare il tema della lotta alle frodi contro il bilancio comunitario, sia con la creazione di autentici organismi investigativi, seppure non penali, sia con il rafforzamento della cooperazione giudiziaria, sia penale che non, anche in questo caso con la creazione di organismi specifici.

Il panorama nel quale è nato l'*EPPO* era già, quindi, piuttosto affollato, se solo si considera che avevano, ed hanno, un ruolo attivo nel campo suddetto in primis *Eurojust*, l'*OLAF*, ma anche altri enti quali *Europol* o la Corte dei conti europea.

Con la creazione dell'*EPPO*, questi organismi e i loro compiti nel campo della lotta alle frodi non sono affatto scomparsi.

Si tratta, quindi, di vedere se e come la nascita dell'*EPPO* ha avuto un impatto sulla loro attività, per non dire sulla loro stessa ragion d'essere.

---

<sup>2</sup> Tra gli scritti più recenti su *Eurojust*, anche quanto ai rapporti con *EPPO*, si veda, tra gli altri, F. SPIEZIA, *Il Pubblico Ministero europeo e i rapporti con Eurojust*, in *Dir. pen. cont.*, oggi reperibile su [www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org](http://www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org); G. DE AMICIS, *Gli organismi centralizzati della cooperazione giudiziaria: Eurojust*, in R.E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, Milano, 2019; sul ruolo di *Eurojust* in particolare: F. FALATO, *Flessibilità del modello di pre-investigazione di fronte a eccezionali esigenze di cooperazione giudiziaria. La funzione proattiva di Eurojust*, in *Arch. pen.*, 2, 2020.

In questo senso, primaria è la trattazione dei rapporti tra *EPPO* e i principali due organismi del panorama suddetto, vale a dire *Eurojust* e *OLAF*.

## 2. EPPO ed Eurojust

Il rapporto tra *EPPO* ed *Eurojust*<sup>3</sup> non può non essere preso in considerazione nell'analisi sulla Procura europea, se non altro per un dato formale di partenza di rilievo fondamentale. L'art. 86 TFUE, la norma che rappresenta la base legale per l'istituzione dell'*EPPO*, afferma infatti che quest'ultimo è costituito “a partire da *Eurojust*”; questa è infatti la formula con cui in lingua italiana è stata tradotta la versione originale inglese “from *Eurojust*”.

Che cosa intenda significare la versione originale con la scarnissima preposizione “from” e in cosa si sostanzia l'espressione “a partire da” utilizzata nella versione italiana è tema che ha sempre appassionato gli studiosi di diritto penale europeo e su cui molto è stato scritto.

Tra l'altro, come sa bene chi si occupa della materia, tra i due organismi non vi è, in principio, una piena sovrapposizione né di azioni né di competenza. *Eurojust* è, infatti, un organo di “mero” coordinamento di indagini condotte dalle autorità nazionali, mentre l'*EPPO* è un ufficio inquirente che conduce indagini “in proprio”; per contro, *Eurojust* ha un campo d'azione molto più vasto di quello dell'*EPPO*, occupandosi di tutte le forme di criminalità transnazionale, laddove *EPPO*, in primo luogo, in principio non conduce solo indagini transnazionali – essendo, piuttosto, ampiamente prevedibile che molte di esse siano puramente nazionali, coinvolgendo un solo Stato –, e, in secondo luogo, ha una competenza specifica limitata, al momento, ai reati contro gli interessi

---

<sup>3</sup> Vale la pena ricordare, sinteticamente, che *Eurojust* è stato costituito con decisione quadro 2002/187/GAI, e quindi come ufficio intergovernativo nell'ambito dell'allora “terzo pilastro” sulla cooperazione giudiziaria penale (decisione poi modificata negli anni successivi), e che con Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, è stato istituito come Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale.

finanziari dell'Unione, come definiti dalla direttiva PIF<sup>4</sup> e dalle leggi nazionali di recepimento, alla quale compie espresso rinvio l'art. 22 del Regolamento *EPPO* a proposito della competenza dell'Ufficio.

Anche con l'approvazione del Regolamento istitutivo dell'*EPPO*, la domanda originaria sul significato dell'espressione che designa la genesi di *EPPO* non ha trovato una piena risposta.

Il Regolamento dedica una norma specifica ai rapporti tra i due organismi, l'art. 100, oltre al "considerando" 102.

Peraltro, tali disposizioni si occupano prevalentemente della cooperazione operativa.

È solo l'art. 100, § 4, del Regolamento la disposizione che, invece, forse spiega meglio il concetto della creazione di *EPPO* "a partire da" *Eurojust*, laddove afferma che «L'*EPPO* può avvalersi del sostegno e delle risorse amministrative di *Eurojust*. A tal fine, *Eurojust* può fornire all'*EPPO* servizi di interesse comune. Le modalità sono regolate mediante un accordo».

La suddetta norma lascia intendere tale processo come una, almeno iniziale, condivisione di strutture e personale; non era escluso, in origine, che questo si traducesse anche nella condivisione fisica dei locali per la sede di *EPPO*, dato che l'Aja era, in astratto, una delle possibili candidate a ospitare il nuovo ufficio, salvo questo aspetto essere stato superato dall'esistenza di un accordo dei rappresentanti degli Stati membri del 2003, tuttora vigente, non a caso citato espressamente nell'ultimo "considerando" del Regolamento, il n. 121<sup>5</sup>, che, rifacendosi a una precedente decisione del 1965 sulle sedi delle nuove istituzioni europee, stabilì la sede di *EPPO* a Lussemburgo.

---

<sup>4</sup> Direttiva (UE) 2017/1371 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.

<sup>5</sup> Considerando n. 121: I rappresentanti degli Stati membri, riuniti a livello di capi di Stato o di governo a Bruxelles il 13 dicembre 2003, hanno stabilito la sede dell'*EPPO* conformemente alle disposizioni della decisione dell'8 aprile 1965 (Decisione (67/446/CEE) (67/30/Euratom) dei rappresentanti dei governi degli Stati membri relativa all'installazione provvisoria di talune istituzioni e di taluni servizi delle Comunità; GU C EE 152 del 13.07.1967, pag. 18).

La condivisione del personale amministrativo e degli uffici con *Eurojust*, quindi, a quanto consta, non si è realizzata, e la formula secondo cui la costituzione di *EPPO* sarebbe avvenuta “a partire da” *Eurojust* è rimasta, si può forse concludere, più un’affermazione o un auspicio iniziale che il punto di partenza di un processo attuatosi poi concretamente.

A dire il vero, ulteriormente, le parti hanno poi anche concluso l’accordo menzionato nell’art. 100 § 4 per regolare le modalità di fornitura dei servizi di interesse comune. Nel febbraio 2021, infatti, il Procuratore Capo di *EPPO* e il Presidente di *Eurojust* hanno siglato un documento che disciplina compiutamente i rapporti tra i due uffici<sup>6</sup>. Anche in esso, però, non si ravvisano previsioni che rendano concreta l’affermazione dell’art. 86 TFUE sulla creazione di *EPPO* “a partire da” *Eurojust* e l’unica norma che si richiami al principio secondo cui *Eurojust* può fornire servizi alla Procura europea è l’art. 16 che, però, si limita a ripetere l’affermazione di principio, e ne rinvia l’attuazione a un ulteriore accordo separato, dopo avere precisato che questo ambito può riguardare anche la formazione professionale.

Il concetto secondo cui *EPPO* è stato creato “a partire da” *Eurojust* è rimasto, quindi, di difficile interpretazione, e anche la distanza fisica che si è venuta a creare tra i due uffici non ha certo favorito l’implementazione del principio.

Piuttosto, i rapporti tra *EPPO* ed *Eurojust* sono illustrati negli atti normativi e nello stesso accordo del febbraio 2021 più che altro in termini di cooperazione a livello operativo tra due organismi già costituiti e autonomi; un tema che non attiene, quindi, alla genesi di *EPPO*.

Il “considerando” 102 del Regolamento *EPPO* del 2017 stabilisce alcuni principi di base, quali quello della cooperazione operativa con scambio di informazioni<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Accordo di lavoro tra la Procura europea («EPPO») e l’agenzia dell’Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale («Eurojust») del 4-11 febbraio 2021, consultabile sul sito [https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2021-02/working\\_arrangement\\_eppo\\_it.pdf](https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2021-02/working_arrangement_eppo_it.pdf).

<sup>7</sup> L’*EPPO* ed *Eurojust* dovrebbero diventare partner e cooperare sul fronte operativo in conformità dei rispettivi mandati. Tale cooperazione può riguardare qualsiasi indagine condotta dall’*EPPO* in cui si consideri necessario od opportuno uno scambio di informazioni o un coordinamento delle misure investigative con riferimento a casi

L'art. 100 del medesimo Regolamento stabilisce il principio dell'instaurazione di "relazioni strette" tra *EPPO* ed *Eurojust*, basate su una cooperazione reciproca nell'ambito dei rispettivi mandati e sullo sviluppo di reciproci legami operativi, amministrativi e di gestione come specificato nel presente articolo.

Prevede, poi, che il procuratore capo europeo e il presidente di *Eurojust* si riuniscano periodicamente per discutere le questioni di interesse comune.

Sul fronte operativo, la norma prevede che l'*EPPO* possa associare *Eurojust* alle proprie attività nei casi transfrontalieri, fra l'altro: a) condividendo informazioni, compresi dati personali, riguardanti le sue indagini, in conformità delle pertinenti disposizioni del presente Regolamento; b) invitando *Eurojust*, o il o i relativi membri nazionali competenti, a prestare sostegno alla trasmissione ed esecuzione delle sue decisioni o richieste di assistenza giudiziaria negli Stati membri dell'Unione europea che sono membri di *Eurojust* ma non partecipano all'istituzione dell'*EPPO*, nonché nei paesi terzi.

Ancora, la norma prevede che *EPPO* abbia accesso indiretto, in base a un sistema di riscontro positivo o negativo, alle informazioni contenute nel sistema automatico di gestione dei fascicoli di *Eurojust*. Quando è riscontrata una corrispondenza tra i dati del sistema automatico di gestione dei fascicoli inseriti dall'*EPPO* e quelli inseriti da *Eurojust*, ne è data notizia a *Eurojust*, all'*EPPO*, nonché allo Stato membro dell'Unione europea che ha fornito i dati a *Eurojust*. L'*EPPO*, a sua volta, adotta misure adeguate a consentire che *Eurojust* abbia accesso, in base a un sistema di riscontro positivo o negativo, alle informazioni contenute nel suo sistema automatico di gestione dei fascicoli.

L'accordo del febbraio 2021 specifica meglio alcuni di questi aspetti.

In primo luogo, occorre soffermarsi sull'art. 3 dell'accordo, anche in relazione a quanto affermato in precedenza sulle rispettive competenze dei due uffici. È infatti vero, come già ricordato, che l'ambito di opera-

---

che rientrano nella competenza di *Eurojust*. Ogniqualvolta chiedi tale cooperazione a *Eurojust*, l'*EPPO* dovrebbe operare in collegamento con il membro nazionale di *Eurojust* dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso. La cooperazione operativa può riguardare anche paesi terzi che abbiano concluso un accordo di cooperazione con *Eurojust*.



tività di *Eurojust* è più esteso di quello di *EPPO*, essendo quest'ultimo limitato al momento a una specifica categoria di reati, ma nulla esclude che la cooperazione operativa tra i due uffici possa rilevare anche ai fini di reati diversi da quelli rientranti nella competenza specifica di *EPPO*.

In altre parole, e per provare a fare un esempio molto pratico, lo scambio di informazioni su una serie di truffe agricole ai danni dei fondi UE, per esempio con impiego fittizio di personale, potrebbe essere una fonte di conoscenza molto utile per *Eurojust* nel coordinamento di una più ampia indagine, in ipotesi, di associazione finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, esclusa dalla competenza di *EPPO* alle condizioni dell'art. 22 del Regolamento.

Per questo l'art. 3 dell'accordo non limita affatto la cooperazione tra i due uffici ai soli "reati PIF", ma stabilisce che essa riguarda i settori rilevanti della criminalità che rientrano nel mandato di entrambe le parti, a partire però, naturalmente, dai reati che attentano agli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva del 2017 come attuata nelle legislazioni nazionali.

La base dell'accordo è, poi, lo scambio di informazioni, da attuarsi con diverse modalità. La principale appare l'accesso ai reciproci registri informatici, ma è previsto anche l'incontro periodico tra i vertici dei due uffici che può certamente tradursi anche nello scambio di ulteriori informazioni sui casi.

Di grande rilievo è poi il campo della cooperazione giudiziaria, in particolare nei confronti degli Stati non-*EPPO* che possono essere sia Stati dell'UE (al momento cinque Stati UE non sono parte dell'*EPPO*: Irlanda, Svezia, Danimarca, Polonia e Ungheria, i quali sono pertanto esclusi dal meccanismo di conduzione delle indagini transnazionali *EPPO* dell'art. 31 del Regolamento) sia, a maggior ragione, Stati non-UE.

Nei confronti dei primi, *EPPO* può invitare il membro nazionale di *Eurojust* interessato dal caso a prestare sostegno in materia di cooperazione giudiziaria. Questo, secondo l'accordo, può in particolare riguardare: a) l'organizzazione delle riunioni di coordinamento; b) l'esecuzione di indagini simultanee coordinate (centri di coordinamento); c) l'istituzione di squadre investigative comuni e le relative operazioni; d) la prevenzione e risoluzione di conflitti di giurisdizione.

Particolarmente rilevante è il tema della costituzione di squadre investigative comuni atteso che, a quanto risulta, le prime sono in corso di realizzazione con Stati UE, ma non-*EPPO*, dove per *EPPO* si deve ritenere che partecipi la polizia dello Stato membro coinvolto, non disponendo *EPPO* di polizia propria, ma sotto la supervisione del Procuratore europeo delegato che dirige l'indagine.

Nei confronti degli Stati terzi, non UE, *EPPO* può altresì chiedere il sostegno di *Eurojust* per i casi transnazionali, ma sul punto l'accordo è molto più vago, limitandosi a prevedere che nelle questioni operative pertinenti alla competenza di *EPPO*, *Eurojust* può chiedere a *EPPO* di prestare sostegno, laddove opportuno, senza specificare in quali atti concreti esso si articoli.

### 3. EPPO e OLAF

Altro nodo cruciale nel funzionamento dell'*EPPO* sono i rapporti con l'*OLAF*, l'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode che può, a buon diritto, considerarsi un suo parente stretto.

Il motivo è presto detto: l'*OLAF* era, nel panorama ante-*EPPO*, l'organismo dell'UE deputato specificamente a condurre indagini nel campo della lotta alle frodi ai danni degli interessi finanziari dell'Unione<sup>8</sup>. Certo, le indagini *OLAF* erano, e sono, amministrative e non penali, ma hanno due caratteristiche: ai loro fini il territorio dell'Unione europea è unitario, nel senso che l'*OLAF* può muoversi liberamente su di esso senza barriere nazionali, e, a certe condizioni, l'*OLAF* può acquisire prove anche in Paesi terzi. Inoltre, sulla base di disposizioni contenute nel Regolamento dell'Unione sulle indagini dell'*OLAF*, in quanto tali direttamente applicabili negli Stati, le prove possono essere trasferite

---

<sup>8</sup> L'*OLAF* è stato costituito con decisione n. 1999/352/CE/CECA/Euratom del 28 aprile 1999, poi modificata dalle decisioni 2013/478/UE del 27 settembre 2013, decisione della Commissione (UE) 2015/512 del 25 marzo 2015; decisione della Commissione 2015/2418 del 18 dicembre 2015; le sue indagini sono state governate dapprima dal Regolamento del Consiglio n. 1073/1999 e poi dal Regolamento n. 883/2013 che ha modificato il precedente.

dal livello amministrativo al livello penale ed essere utilizzate in quest'ultimo.

L'*OLAF*, a differenza di *Eurojust*, è un autentico ufficio investigativo, nel senso che svolge indagini "in proprio" e non ha un ruolo di coordinamento, o almeno non lo ha in via principale. Inoltre, la materia in cui svolge le proprie indagini è esattamente la protezione degli interessi finanziari dell'Unione.

Fortissime sono, quindi, le analogie e i punti di contatto tra *OLAF* ed *EPPO* sebbene resti la differenza fondamentale per cui le indagini di *OLAF* sono meramente amministrative, e finalizzate più al recupero delle somme frodate che all'individuazione di responsabilità individuali.

In altre parole, l'*OLAF* non si è mai configurato, né ha mai avuto l'ambizione di esserlo, come ufficio di procura, quanto piuttosto quale ufficio investigativo amministrativo.

Tuttavia, per contro, descrivere l'*OLAF* come mero ufficio di indagini amministrative nel campo della protezione degli interessi finanziari dell'Unione è, a sua volta, riduttivo.

Esso è, infatti, ben di più.

A livello investigativo conduce indagini anche al di fuori del suddetto specifico settore, per esempio, le c.d. indagini "interne" sulle condotte poste in essere dal personale delle Istituzioni europee non riguardano necessariamente solo il campo della protezione degli interessi finanziari.

Ha svolto e può svolgere tuttora, di fatto, un ruolo di cooperazione giudiziaria, rispetto alle autorità giudiziarie che conducono indagini nel settore della protezione degli interessi finanziari dell'Unione.

Ha un ruolo di *policy* nel settore antifrode, sia in termini di predisposizione di testi di proposte legislative, in collaborazione con gli altri uffici della Commissione europea, di cui esso fa parte, sia in termini di elaborazione della strategia antifrode della Commissione.

Si comprende, quindi, come i rapporti con l'*OLAF* siano il vero banco di prova dell'azione dell'*EPPO*, per quanto l'*OLAF* non venga menzionato nell'art. 86 TFUE.

Questo anche in termini di sopravvivenza stessa dell'*OLAF*, come qualcuno aveva anche ipotizzato in vista della creazione dell'*EPPO*.

In realtà, anche dopo l'istituzione di quest'ultimo ufficio, l'*OLAF* conserva un proprio spazio e ragion d'essere che gli consente di conti-

nuare a esistere, ma le relazioni tra i due enti devono necessariamente essere chiarite.

Non è un caso, quindi, che il Regolamento *EPPO* dedichi ai rapporti con *OLAF* più di una norma.

I “considerando” 100, 101, 103, 104 e 105, in particolare, sono specificamente dedicati ai rapporti con *OLAF*, così come l’art. 101.

Uno dei concetti fondamentali che emerge già dai “considerando” del Regolamento è quello di evitare sovrapposizioni tra le indagini *EPPO* e quelle *OLAF*.

Questo è davvero un problema tipico dei rapporti con *OLAF*, più che di quelli con *Eurojust*, atteso che, come detto sopra, solo l’*OLAF* era, prima della creazione di *EPPO*, l’organismo deputato a condurre vere e proprie indagini nel campo della protezione degli interessi finanziari dell’Unione.

L’istituzione di *EPPO* ha posto, quindi, due questioni: evitare duplicazioni di indagini, ma anche evitare che la creazione di un organismo inquirente penale europeo portasse al sostanziale “svuotamento” del *core business* di *OLAF*.

Questo è stato uno dei timori che ha sempre aleggiato nel corso di tutto il processo legislativo per l’istituzione di *EPPO*.

La realtà sta, probabilmente, dimostrando il contrario.

Lo stesso Regolamento, in effetti, auspica quella che in questi primi mesi si sta rivelando una caratteristica della convivenza tra i due organismi: la complementarità.

In questo senso, il considerando 103 traduce questo concetto sancendo, in primo luogo, l’alternatività tra indagine amministrativa *OLAF* e indagine penale *EPPO*, laddove afferma che “in linea di principio l’*OLAF* non dovrebbe avviare sugli stessi fatti alcuna indagine amministrativa parallela a un’indagine condotta dall’*EPPO*”. È anche vero, però, che subito dopo prosegue nel senso che ciò “non dovrebbe pregiudicare il potere dell’*OLAF* di avviare un’indagine amministrativa di propria iniziativa, in stretta consultazione con l’*EPPO*”.

In quest’ultimo ambito, il considerando 105 prevede che nei casi in cui l’*EPPO* non conduce un’indagine, dovrebbe poter fornire informazioni pertinenti per consentire all’*OLAF* di valutare l’azione opportuna conformemente al suo mandato. In particolare, precisa la norma, l’*EP-*

*PO* potrebbe prendere in considerazione la possibilità di informare l'*OLAF* dei casi in cui non vi sono ragionevoli motivi per ritenere che sia o sia stato commesso un reato di competenza dell'*EPPO* ma potrebbe essere opportuna un'indagine amministrativa dell'*OLAF*, o dei casi in cui l'*EPPO* archivia un caso e un rinvio all'*OLAF* sarebbe auspicabile ai fini di un recupero o di un seguito amministrativo.

Ancora, al momento di fornire le informazioni, l'*EPPO* può chiedere all'*OLAF* di valutare se avviare un'indagine amministrativa o adottare un'altra azione di seguito amministrativo o di monitoraggio, in particolare ai fini di misure cautelari, recupero o misure disciplinari, in conformità del Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013.

Anche nel rapporto *EPPO-OLAF* è, poi, essenziale lo scambio di informazioni.

Certamente, laddove il considerando 101 afferma che “l'*EPPO* dovrebbe poter ottenere qualunque informazione pertinente rientrante nella sua competenza dalle banche dati e registri delle istituzioni, degli organi, degli uffici e delle agenzie dell'Unione” non può non riferirsi anche all'*OLAF*, che ha accesso ai *data base* della Commissione in cui, tra l'altro, confluiscono le informazioni che gli Stati trasmettono sull'accertamento di irregolarità e frodi nella gestione dei fondi europei ai sensi dei vari regolamenti, per esempio quelli, sui fondi strutturali o in materia di politica agricola.

L'art. 101 del Regolamento, poi, traduce in maniera ancora più concreta i suddetti concetti; così la complementarità dell'azione dei due uffici e la loro coesistenza, pur con il principio di alternatività delle indagini, viene declinata nella norma in condotte concrete nel senso che nel corso di un'indagine *EPPO* quest'ultimo può chiedere all'*OLAF*, in conformità del mandato dell'Ufficio antifrode, di sostenere o integrare l'attività del primo, in particolare: a) fornendo informazioni, analisi (comprese analisi forensi), competenze e sostegno operativo; b) facilitando il coordinamento delle azioni specifiche delle autorità nazionali amministrative competenti e degli organi dell'Unione; c) conducendo indagini amministrative.

Al contempo, si prevede che per consentire all'*OLAF* di valutare l'azione amministrativa opportuna conformemente al suo mandato,

l'*EPPO* può fornire all'*OLAF* informazioni pertinenti in merito a casi in cui l'*EPPO* ha deciso di non condurre un'indagine o che ha archiviato.

Per realizzare tutto questo, la norma prevede che l'*EPPO* abbia accesso indiretto, in base a un sistema di riscontro positivo o negativo, alle informazioni contenute nel sistema di gestione dei fascicoli dell'*OLAF*. Quando è riscontrata una corrispondenza tra i dati inseriti dall'*EPPO* nel sistema di gestione dei fascicoli e quelli detenuti dall'*OLAF*, ne è data notizia sia all'*OLAF* che all'*EPPO*.

Allo stesso modo, *EPPO* adotta misure adeguate a consentire che l'*OLAF* abbia accesso, in base a un sistema di riscontro positivo o negativo, alle informazioni contenute nel suo sistema di gestione dei fascicoli.

Il discorso, però, non si esaurisce a questo punto.

Proprio a testimoniare la delicatezza della convivenza dei due uffici e la necessità di regolare con precisione e chiarezza i rispettivi ambiti di azione in un'ottica di utilizzo nel migliore dei modi delle rispettive competenze, la Commissione ha ritenuto necessaria una modifica normativa dell'azione di *OLAF*.

Le indagini dell'ufficio sono, infatti, disciplinate da sempre da un Regolamento, conseguenza del fatto che la politica antifrode (non penale) era una delle materie fondamentali delle Comunità Europee prima ancora che dell'Unione, e che, con l'istituzione di quest'ultima, l'ambito in cui è stato costituito l'*OLAF* era quello del c.d. "primo pilastro", nella struttura istituzionale dell'Unione anteriore al Trattato di Lisbona.

In questo senso, il Regolamento 1073 del 1999 prima, e il Regolamento n. 883 del 2013 poi, sono stati gli atti normativi che hanno essenzialmente regolato le indagini di *OLAF*.

L'entrata in vigore di *EPPO*, quindi, ha comportato la necessità di una modifica di quest'ultimo in alcuni punti specifici (oltre ad altre modifiche che non hanno riguardato specificamente i rapporti con *EPPO*).

In particolare, con Regolamento n. 2223 del 2020<sup>9</sup> si è rimodulata l'attività di *OLAF* tenendo conto della presenza di *EPPO*, regolando,

---

<sup>9</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

per esempio, il flusso di informazioni da altri organi dell'Unione a *OLAF* ed *EPPO* (con una modifica dell'art. 8 del Regolamento n. 883 del 2013) ma, soprattutto, inserendo in quest'ultimo Regolamento una serie di articoli, dal 12-*quater* al 12-*octies*, che riguardano specificamente i rapporti con *EPPO*.

Così, si è previsto (art. 12-*quater*) che l'*OLAF* invii una segnalazione senza indebito ritardo per ogni condotta criminosa in relazione alla quale l'*EPPO* potrebbe esercitare la propria competenza, contenente, come minimo, una descrizione dei fatti, compresa una valutazione del danno reale o potenziale, la possibile qualificazione giuridica e qualsiasi informazione disponibile riguardo alle potenziali vittime, agli indagati o ad altre persone coinvolte.

Tale segnalazione, quando la notizia ricevuta dall'*OLAF* non è del tutto completa, può comportare una previa valutazione da parte di *OLAF* dei fatti.

Si conferma, poi, nella stessa norma, il principio generale di alternatività tra indagine amministrativa *OLAF* e penale *EPPO*, prevedendo che, se la condotta criminosa viene riscontrata nel corso di un'indagine di *OLAF* e l'*EPPO* avvia un'indagine a seguito della segnalazione di quest'ultimo, l'indagine amministrativa sugli stessi fatti deve interrompersi, tranne nei casi di cui agli articoli 12-*sexies* o 12-*septies*, su cui si tornerà a breve.

Parallelamente, l'art. 12-*quinquies* stabilisce che, sempre fatti salvi gli articoli 12-*sexies* e 12-*septies*, il direttore generale *OLAF* interrompe un'indagine avviata e non avvia una nuova indagine se l'*EPPO* sta svolgendo un'indagine sugli stessi fatti.

In entrambe le situazioni, è interessante notare che, secondo la normativa, *OLAF* verifica tramite il sistema di gestione dei fascicoli dell'*EPPO* se quest'ultimo stia conducendo un'indagine, e può comunque chiedere ulteriori informazioni all'*EPPO*.

Esistono, però, alcune eccezioni al principio di alternatività tra le due indagini.

La prima è prevista nell'art. 12-*sexies*, già sopra citato, e consiste nel fatto che nel corso di un'indagine condotta dall'*EPPO*, e su richiesta di quest'ultima a norma dell'articolo 101, paragrafo 3, del Regolamento (UE) 2017/1939, l'*OLAF* sostiene o integra l'attività dell'*EPPO*,

in particolare: a) fornendo informazioni, analisi (comprese analisi forensi), competenze e sostegno operativo; b) facilitando il coordinamento delle azioni specifiche delle autorità nazionali amministrative competenti e degli organi dell'Unione; c) conducendo indagini amministrative.

La possibilità di svolgere un'indagine amministrativa da parte di *OLAF* in pendenza di un'indagine penale *EPPO* si basa, quindi, su una richiesta di quest'ultimo, di cui la suddetta norma afferma che deve essere trasmessa per iscritto e precisare almeno: a) le informazioni sull'indagine dell'*EPPO* nella misura in cui siano pertinenti ai fini della richiesta; b) le misure che l'*EPPO* chiede all'Ufficio di attuare; c) se del caso, la tempistica prevista per evadere la richiesta.

Questa situazione coinvolge, tuttavia, un tema delicatissimo: quello delle garanzie procedurali.

Si tratta, infatti, nel corso di un'indagine penale, di chiedere a un'autorità amministrativa di fornire informazioni che non sono semplicemente tali, ma che, come si comprende a proposito, per esempio, delle analisi forensi, potrebbero anche costituire elementi di prova, come previsto espressamente dal successivo comma 3 dello stesso articolo.

Nel nostro sistema è interessante, quindi, riportare tale norma al principio dell'art. 220 disp. att. c.p.p., tenendo però presente che l'art. 12-*sexies* è norma di un Regolamento europeo, direttamente applicabile e, in linea di principio, prevalente sulle norme nazionali contrastanti.

Peraltro, a evitare eccessivi allarmismi sotto questo profilo, provvede proprio il sopra citato comma 3 stabilendo che “al fine di tutelare l'ammissibilità delle prove nonché i diritti fondamentali e le garanzie procedurali, laddove l'Ufficio attui, nell'ambito del suo mandato, misure di sostegno richieste dall'*EPPO* a norma del presente articolo, l'*EPPO* e l'Ufficio, agendo in stretta collaborazione, garantiscono il rispetto delle garanzie procedurali applicabili di cui al capo VI del Regolamento (UE) 2017/1939”.

Una riflessione sul livello di garanzie che questa disposizione comporta rispetto a uno standard nazionale quale quello italiano, comunque, appare di sicuro interesse.



La seconda eccezione al principio di alternatività delle due indagini è quella di cui all'art. 12-*septies* che prevede, fin dal titolo, la figura delle “indagini complementari” dell'*OLAF*.

Si tratta dell'ipotesi inversa rispetto alla precedente, e si realizza quando l'*EPPO* sta svolgendo un'indagine e, in questo caso, è l'*OLAF* che ritiene opportuno, in casi debitamente giustificati, che sia avviata anche un'indagine dell'Ufficio.

La stessa norma circoscrive la finalità di tale scenario all'agevolare l'adozione di misure cautelari o di misure finanziarie, disciplinari o amministrative.

In tal caso, l'*OLAF* informa l'*EPPO* per iscritto, specificando la natura e le finalità dell'indagine.

Tale eventualità, però, può concretizzarsi solo se l'*EPPO* non manifesta contrarietà al fatto che l'*OLAF* conduca l'indagine complementare; nel caso di opposizione, infatti, l'*OLAF* non può aprire la propria indagine o, se la ha aperta, la deve terminare.

La deroga al principio di alternatività delle due indagini è, quindi, significativa anche perché il comma 2 consente che essa si verifichi non solo quando l'indagine *EPPO* è già in corso, ma anche quando sia aperta successivamente, mentre l'indagine amministrativa *OLAF* è già pendente; in tal caso si prevede espressamente che *OLAF* non deve necessariamente chiudere la propria indagine amministrativa, ma la possa proseguire, in questo caso sempre però al limitato fine di agevolare l'adozione di misure cautelari o di misure finanziarie, disciplinari o amministrative.

La questione è, allora, provare a immaginare l'ambito di concreta operatività dell'indagine complementare.

Dall'indicazione normativa sul suo perimetro sorgono, infatti, alcune domande.

Si potrebbe ritenere, in primo luogo, che le misure cui fa riferimento la norma siano pertinenti all'indagine amministrativa stessa.

In tal caso si porrebbe, però, nuovamente la questione della tutela delle garanzie del soggetto che, per esempio, subisca una “misura cautelare reale amministrativa” a opera di un'autorità amministrativa (che, probabilmente, piuttosto che l'*OLAF*, sarebbe la Commissione europea) in pendenza di un'indagine penale.

L'ambito più adeguato dell'indagine complementare potrebbe, forse essere quello delle c.d. indagini interne dell'*OLAF*, le indagini, cioè, che coinvolgono personale delle istituzioni europee.

In tal caso, si può intravedere uno spazio per un'indagine complementare amministrativa che riguardi aspetti non propriamente oggetto di quella penale, in particolare quelli disciplinari.

Più difficile, a primissima lettura, potrebbe essere ipotizzare uno spazio per misure cautelari, che devono intendersi come reali se si pensa che la norma si riferisca al livello amministrativo. Tornerebbe, infatti, in rilievo la questione delle garanzie difensive, atteso che tali misure, sebbene formalmente amministrative, potrebbero avere lo stesso livello di afflittività delle corrispondenti penali, per di più proprio mentre un'indagine penale è in corso.

Ma a simili conclusioni si dovrebbe pervenire se si ritenesse che le misure cautelari e finanziarie di cui parla la norma siano misure adottabili da *EPPO* nel procedimento penale.

In tal caso, infatti, la norma legittimerebbe ancora un organo amministrativo a prendere l'iniziativa, in costanza di un'indagine penale, per l'adozione di fonti di prova da essere poi utilizzate in sede penale per l'adozione di misure cautelari o finanziarie.

In conclusione, l'esperienza pratica rivelerà l'ambito concreto della figura dell'"indagine complementare", ma non vi è dubbio che la questione vada analizzata con un particolare riguardo.

Infine, l'art. 12-*octies* declina la cooperazione tra *OLAF* ed *EPPO* facendo riferimento ad accordi di lavoro che regolino anche lo scambio di informazioni.

Sulla base di questa disposizione, i due uffici hanno effettivamente siglato un accordo nel febbraio 2021 che regola tale aspetto.

La norma ha, comunque, delineato i limiti dell'accorso stesso, prevedendo la possibilità reciproca di accesso dei due uffici ai rispettivi sistemi informatici di gestione dei fascicoli.

L'accesso dell'*OLAF* al sistema *EPPO* è definito "indiretto" nel senso che, quando è riscontrata una corrispondenza tra i dati inseriti dall'Ufficio nel sistema di gestione dei fascicoli e quelli detenuti dall'*EPPO*, ne è data notizia sia all'Ufficio che all'*EPPO*.

Per contro, la norma stabilisce anche che l'*OLAF* adotta misure adeguate a consentire che l'*EPPO* abbia accesso, in base al medesimo sistema di riscontro positivo o negativo, alle informazioni contenute nel suo sistema di gestione dei fascicoli.

La norma prevede, infine, che i rapporti tra i due uffici comportino incontri periodici; la stessa li prevede a livello di vertice, mentre l'accordo del febbraio 2021 sostanzia tale previsione con la creazione di "gruppi di contatto" reciproci nei rispettivi uffici e nella previsione di incontri periodici dei loro rappresentanti.

In conclusione, queste sole prime riflessioni dimostrano quante aree da esplorare vi siano tuttora nel funzionamento dell'*EPPO*.

Quella dei rapporti con *Eurojust* e *OLAF* è, come detto in apertura, una di quelle forse meno esplorate, ma, come si è cercato di evidenziare, non è certamente meno rilevante di molte altre che riguardano la disciplina delle indagini in senso stretto.

L'*EPPO* si conferma, quindi, fonte inesauribile di spunti di interesse per studi e analisi, spesso dai risvolti relevantissimi di cui non si ha, forse, ancora piena contezza ma che, probabilmente, verranno disvelati progressivamente dallo sviluppo delle prime indagini.



# OBBLIGHI DI SEGNALAZIONE E RICERCA DELLE NOTIZIE DI REATO DEL PUBBLICO MINISTERO EUROPEO

*Donata Patricia Costa*

SOMMARIO: 1. *L'avvio della Procura europea. 1.1. Generale. 1.2. I problemi pratici. 2. Gli obblighi di segnalazione alla Procura europea. Il Regolamento 2017/1939 del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea (EPPO). 2.1. La notizia di reato. 2.2. La segnalazione dei procedimenti di competenza EPPO da parte delle Procure nazionali. 2.3. La competenza della Procura europea. Gli artt. 22 del Regolamento 2017/1939, e 3 e 4 della Direttiva PIF. 2.4. Prime questioni affrontate nell'avocazione dei fascicoli segnalati dalle Procure Nazionali.*

## *1. L'avvio della Procura europea*

### *1.1. Generale*

La Procura europea (EPPO) ha iniziato a operare nei 22 Stati dell'Unione che ne fanno parte il 1° giugno del 2021.

I Paesi europei che non partecipano alla cooperazione rafforzata relativa all'istituzione dell'EPPO sono la Danimarca (che ha deciso di non aderire) l'Ungheria, l'Irlanda, la Polonia e la Svezia (che potranno aderire successivamente).

La Procura europea ha sede a Lussemburgo, dove siedono il Collegio (composto dal Procuratore capo europeo e dai Procuratori europei dei 22 Stati che fanno parte di EPPO) e le camere permanenti (composte ciascuna di tre Procuratori europei e destinate a occuparsi delle decisioni relative ai singoli casi).

Danilo Ceccarelli è il Procuratore europeo italiano in Lussemburgo e, quindi, il Procuratore a cui fanno riferimento i Procuratori europei delegati (PED) italiani.

Il funzionamento della Procura europea è disciplinato dal Regolamento (UE) 2017/1939 del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea (*EPPO*).

L'art. 9 Reg. (UE) 2017/1939 disciplina la composizione e i compiti del collegio, che si riunisce periodicamente ed è responsabile della supervisione generale delle attività dell'*EPPO*.

L'art. 10 del medesimo Regolamento istitutivo disciplina la composizione e i compiti delle camere permanenti, che si compongono del Procuratore capo europeo (o di un suo sostituto) e di due membri permanenti, che hanno il compito di prendere le decisioni relative all'apertura e alla definizione dei casi, su proposta del Procuratore europeo delegato a cui il caso è assegnato.

Gli artt. 11, 12 e 13 Reg. (UE) 2017/1939 disciplinano rispettivamente le figure del Procuratore capo europeo e dei sostituti del Procuratore capo, dei Procuratori europei e dei Procuratori europei delegati.

Il numero di Procuratori europei delegati varia a seconda del Paese ed è stato determinato sulla base di un'analisi statistica delle pendenze delle indagini per i fatti di reato che danneggiano gli interessi finanziari dell'Unione europea, come definiti ed elencati dalla cosiddetta "Direttiva PIF" (acronimo che significa Protezione degli Interessi Finanziari) n. 1371/2017 (approvata il 5 luglio 2017 e attuata nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 14 luglio 2020 n. 75).

In Italia il numero è stato stabilito in 20 Procuratori europei delegati anche se, alla data di avvio di *EPPO*, ne erano stati nominati solo 15, essendo rimaste vacanti le sedi di Bari e Catanzaro e uno dei due posti di Bologna.

Alcuni Stati europei hanno adottato la scelta di centralizzare la sede della Procura europea, anche in conseguenza della competenza già centralizzata dell'ufficio giudicante competente per i reati di competenza *EPPO* (per esempio Francia).

In Italia si è preferito mantenere la diffusione degli uffici giudiziari su tutto il territorio, stante la giurisdizione diffusa in base alla quale tutti i Tribunali italiani sono competenti a occuparsi dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, commessi nel territorio del loro circondario.

Le sedi italiane della Procura europea sono attualmente 9: Venezia, Milano, Torino, Bologna, Roma, Napoli, Bari, Catanzaro, Palermo.

Ai sensi dell'art. 9, co. 2 d.lgs. 2 febbraio 2021 n. 9, la competenza dei PED è nazionale, nel senso che il Procuratori europei delegati italiani sono legittimati a indagare sui reati commessi in qualunque luogo del territorio dello Stato, anche se la suddivisione del lavoro all'interno dell'ufficio avviene, tendenzialmente, in base all'ubicazione territoriale delle singole sedi.

I Procuratori europei delegati sono assunti e remunerati dalla Procura europea, pur continuando a operare con gli stessi poteri dei pubblici ministeri nazionali, con cui condividono uffici e servizi, atteso che le sedi della Procura europea sono “integrate” nelle Procure ordinarie.

L'art. 96 § 6 Reg. (UE) 2017/1939 recita, infatti, come segue:

I Procuratori europei delegati sono assunti come consiglieri speciali ai sensi degli articoli 5, 123 e 124 del regime applicabile agli altri agenti. Le autorità nazionali competenti agevolano l'esercizio delle funzioni dei Procuratori europei delegati ai sensi del presente Regolamento e si astengono da qualsiasi azione o politica che possa incidere negativamente sulla loro carriera o sul loro status nel sistema giudiziario nazionale. In particolare, le autorità nazionali competenti dotano i procuratori europei delegati delle risorse e attrezzature necessarie per l'esercizio delle loro funzioni ai sensi del presente Regolamento, e assicurano che siano pienamente integrati nelle rispettive procure nazionali. Si garantisce l'esistenza di disposizione adeguate affinché siano mantenuti i diritti dei procuratori europei delegati in materia di previdenza sociali, pensioni e copertura assicurativa previsti dal regime nazionale. Si garantisce altresì che la remunerazione complessiva di un Procuratore europeo delegato non sia inferiore a quella che gli sarebbe spettata se avesse mantenuto solo la carica di procuratore nazionale. Le condizioni generali di lavoro e l'ambiente lavorativo dei procuratori europei delegati rientrano tra le responsabilità delle autorità giudiziarie nazionali competenti.

La competenza territoriale dei Tribunali per i reati PIF rimane quella ordinaria, disciplinata secondo le regole del codice di procedura penale, quindi, *in primis*, il luogo del commesso reato.

Dal punto di vista funzionale, per il momento, non è prevista alcuna forma di “distrettualizzazione” delle competenze degli uffici giudicanti

e, quindi, il Procuratore europeo delegato dovrà rivolgersi al giudice per le indagini preliminari e al Tribunale territorialmente competente per il reato oggetto dell'indagine *EPPO*.

### *1.2. I problemi pratici*

L'introduzione di una Procura europea che si interfaccia direttamente con i Tribunali nazionali è una rivoluzione copernicana che comporta anche molti problemi pratici, alla cui risoluzione il Ministero della Giustizia, le sedi italiane della Procura europea e gli uffici giudiziari nazionali hanno lavorato e stanno lavorando.

È stato introdotto il “27° distretto SICP” per la iscrizione e la numerazione dei fascicoli della Procura europea nel registro delle notizie di reato italiano. È stato, quindi, istituito un registro nazionale per tutte le nove sedi *EPPO* con numerazione dei fascicoli progressiva.

È stata introdotta una sezione *EPPO* del “portale delle notizie di reato” dove la polizia giudiziaria inserisce le comunicazioni delle notizie di reato concernenti i reati di possibile competenza “europea”. Queste CNR vengono indirizzate sia alla Procura della Repubblica territorialmente competente, sia alla sede della Procura europea competente per quel territorio (art. 14, co. 1 d.lgs. 2 febbraio 2021 n. 9). Per esempio, se il reato è stato commesso a Gorizia, la Guardia di Finanza di Gorizia intesterà la notizia di reato alla Procura della Repubblica di Gorizia e alla Procura europea, sede di Venezia.

Si stanno studiando le modifiche al TIAP (sistema informatico per la gestione telematica dei fascicoli penali, l'acronimo sta per “trattamento informatico atti processuali”) in modo che quello che verrà adottato da *EPPO* sia in grado di interfacciarsi con tutti gli uffici GIP e i Tribunali d'Italia. Nelle more la trasmissione degli atti avviene o via PEC o in formato cartaceo.

I fascicoli della Procura europea, oltre a essere registrati sui programmi informatici nazionali, sono registrati anche in un programma europeo.

La Procura europea, infatti, ha un sistema europeo di registrazione dei fascicoli, denominato CMS (*Case Management System* – piattaforma informatica di registrazione dei casi in uso presso la sede centrale



*EPPO* e presso tutte le sedi *EPPO* nei 22 Stati che ne fanno parte), dove sono contenuti i dati di tutti i casi e che è il sistema con cui i procuratori europei si interfacciano con il collegio *EPPO* e con le camere permanenti.

Ogni fascicolo *EPPO* ha quindi 2 numeri che ne consentono l'identificazione: quello nazionale iscritto a SICP R.g.n.r. *EPPO* e quello europeo.

## *2. Gli obblighi di segnalazione alla Procura europea. Il Regolamento 2017/1939 del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea (EPPO)*

### *2.1. La notizia di reato*

L'art. 24, co. 1 del Reg. (UE) 2017/1939, intitolato «Comunicazione, registrazione e verifica di informazioni», dispone che:

Le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione e le autorità degli Stati membri competenti ai sensi del diritto nazionale applicabile comunicano senza indebito ritardo all'*EPPO* qualsiasi condotta criminosa in relazione alla quale essa potrebbe esercitare la sua competenza in conformità all'art. 22, dell'art. 25 paragrafi 2 e 3.

Gli obblighi di segnalazione a *EPPO*, quindi, ricadono principalmente sulle autorità nazionali: Guardia di Finanza, Arma dei Carabinieri, Polizia di Stato, ma anche Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, nonché Agenzia delle Entrate.

Poi ci sono le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione. Uno degli organi dell'Unione da cui riceviamo più frequentemente le notizie di reato è l'*OLAF*, che è un'agenzia europea con poteri di indagine amministrativa. Anche la Banca europea degli Investimenti (*EIB*) trasmette notizie di reato alla Procura europea.

Per quanto riguarda i contenuti necessari delle suddette informative, l'art. 24, § 4 Reg. (UE) 2017/1939 stabilisce che:

La segnalazione contiene, come minimo, una descrizione dei fatti, compresa una valutazione del danno reale o potenziale, la possibile qualificazione giuridica e qualsiasi informazione disponibile riguardo alle potenziali vittime, agli indagati e a qualsiasi persona coinvolta.

A tale segnalazione la polizia giudiziaria operante deve allegare l'ECR (*EPPO Crime Report*) compilato nel PDF editabile predisposto dalla Procura europea, che consente l'inserimento automatico dei dati nel CMS (*Case Management System*).

Come si è già anticipato, dal 1° giugno 2021 la polizia giudiziaria inserisce la CNR con il doppio destinatario (sia *EPPO* che Procura nazionale) nell'apposita sezione del portale NDR, dove resterà sospesa fino a 30 giorni, durante i quali il Procuratore europeo delegato assegnatario del caso deciderà se esercitare la competenza, sottoponendo la propria decisione alla Camera permanente incaricata della supervisione del caso (cfr. l'art. 14, co. 4 d.lgs. 2 febbraio 2021 n. 9).

Nel caso in cui – a seguito della segnalazione – l'*EPPO* decida di avviare un'indagine, la notizia di reato scompare dal portale e la Procura della Repubblica “ordinaria” viene avvisata dell'esercizio della competenza da parte della Procura europea. Se l'*EPPO* decide di esercitare la sua competenza, le autorità nazionali sono obbligate ad astenersi dall'esercizio della loro competenza in relazione alla medesima condotta criminosa. Per converso, in caso di non esercizio della competenza da parte di *EPPO*, il caso viene automaticamente iscritto dalla Procura della Repubblica “ordinaria”.

Oltre che delle nuove indagini l'*EPPO* può occuparsi anche delle indagini già avviate dai pubblici ministeri nazionali, che abbia inteso avocare. Infatti, ai sensi dell'art. 25 Reg. (UE) 2017/1939, l'*EPPO* esercita la sua competenza avviando un'indagine a norma dell'art. 26 o decidendo di avvalersi del suo diritto di avocazione ai sensi dall'art. 27 del medesimo Regolamento istitutivo.

## 2.2. La segnalazione dei procedimenti di competenza EPPO da parte delle Procure nazionali

Il meccanismo di trasferimento delle indagini dalle Procure nazionali alla Procura europea è disciplinato dall'art. 24 § 4 Reg. (UE) 2017/1939, il quale – come si è anticipato – prevede che anche le autorità giudiziarie nazionali debbano trasmettere a *EPPO*, in relazione alle indagini in corso che abbiano a oggetto reati PIF, una segnalazione contenente la descrizione dei fatti, la valutazione del danno reale o potenziale, la possibile qualificazione giuridica e ogni informazioni disponibile relativa agli indagati, alle vittime e alle persone coinvolte.

Anche a tale segnalazione va allegato solo l'ECR (*EPPO Crime Report*) compilato nel PDF editabile, mentre il fascicolo delle indagini preliminari deve essere trattenuto dal pubblico ministero segnalante e trasmesso solo in caso di avocazione del fascicolo.

Nel primo periodo di operatività di *EPPO*, quindi, le fonti principali del lavoro della Procura europea sono state le Procure Nazionali.

La Procura europea è infatti competente per tutti i reati elencati nella Direttiva PIF commessi dopo l'entrata in vigore del Regolamento istitutivo di *EPPO* (che è stato pubblicato il 31 ottobre 2017 e che è entrato in vigore 20 giorni dopo).

L'art. 120 Reg. (UE) 2017/1939, rubricato “Entrata in Vigore”, recita infatti:

Il presente Regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

L'*EPPO* esercita la sua competenza in relazione a qualsiasi reato rientrante in quest'ultima commesso dopo la data di entrata in vigore del presente Regolamento.

L'*EPPO* assume i compiti di indagine e azione penale a essa conferiti dal presente Regolamento a una data che sarà stabilita con decisione della Commissione su proposta del procuratore capo europeo una volta costituita l'*EPPO*. La decisione della Commissione è pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

La data che la Commissione deve stabilire non deve essere anteriore a tre anni dall'entrata in vigore del presente Regolamento.

Per gli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata in virtù di una decisione adottata conformemente all'art. 331, paragrafo 1,

secondo o terzo comma, TFUE, il presente Regolamento si applica dalla indicata nella decisione in questione.

Le Procure nazionali, al momento dell'inizio dell'operatività di *EP-PO*, avrebbero quindi dovuto trasmettere segnalazioni ai sensi dell'art. 24 del Regolamento per tutti i fascicoli pendenti relativi a reati PIF commessi a partire dal mese di novembre 2017.

Una volta segnalato il caso viene registrato nel sistema della Procura europea (CMS) e, entro 48 ore, il PED assegnatario decide se avocarlo o meno, comunicando la decisione al mittente. In caso di avocazione chiede alla Procura segnalante la formale trasmissione del fascicolo.

### *2.3. La competenza della Procura europea. Gli artt. 22 del Regolamento 2017/1939, e 3 e 4 della Direttiva PIF*

La Procura europea è competente per i reati indicati nell'art. 22 del Reg. (UE) 2017/1939, che al comma 1 recita:

1. L'*EPPO* è competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva (UE) 2017/1371, quale attuata dal diritto nazionale, indipendentemente dall'eventualità che la stessa condotta criminosa possa essere qualificata come un altro tipo di reato ai sensi del diritto nazionale. Per quanto riguarda i reati di cui all'art. 3 paragrafo 2 lett. d), della direttiva (UE) 2017/1371, quale attuata dalla legislazione nazionale, l'*EPPO* è competente soltanto qualora le azioni od omissioni di carattere internazionale definite in detta disposizione siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro.

Il Reg. (UE) 2017/1939 e la direttiva PIF non contengono elenchi di reati, atteso che in ogni ordinamento la legislazione interna è diversa.

La direttiva PIF elenca dei fatti. Spetta, dunque, all'interprete verificare quali reati integrano tali fatti nell'ordinamento italiano.

L'art. 3 della Direttiva PIF è intitolato "Frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione" e la definisce, attraverso una elencazione di tipologie di frode:

a) spese non relative agli appalti.

Nel nostro ordinamento questi tipi di frode possono integrare i reati previsti dagli artt. 640, co. 2, 640-*bis*, 316-*bis* e 316-*ter* c.p.

b) spese relative agli appalti.

Nel nostro ordinamento questi tipi di frode possono integrare i reati previsti dagli artt. 640, co. 2, 640-*bis* e 353 c.p.

c) entrate diverse dall'IVA.

Nel nostro ordinamento i reati relativi alle entrate diverse dall'IVA (es. dazi doganali) sono, essenzialmente, i reati di contrabbando, previsto dagli artt. 292-295 d.P.R. n. 43/1973

d) entrate IVA – sistemi fraudolenti transfrontalieri.

Nel nostro ordinamento i reati relativi all'IVA in sistemi fraudolenti transfrontalieri sono quelli tipici delle frodi carosello, e, quindi, quelli puniti dagli artt. 2, 5 e 8 del d.lgs. n. 74/2000. Il Regolamento specifica che, in questo caso, la Procura europea è competente solo quando l'IVA evasa supera i 10 milioni di euro e la frode abbia dimensione transfrontaliera.

L'art. 4 della Direttiva PIF è intitolato “Altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione”, ed elenca:

1) il riciclaggio del denaro riguardante beni provenienti dai reati rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva PIF.

Nel nostro ordinamento si tratta dei reati di cui agli artt. 648-*bis* e 648-*ter* c.p. quando il reato presupposto è uno dei reati sopra elencati.

2) la corruzione passiva.

Nel nostro ordinamento si tratta dei reati di cui agli artt. 317, 318 e 319 e 322 *bis* c.p. tutte le volte che il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio chieda od ottenga pagamenti indebiti per favorire il privato in istanze per ottenere contributi (anche parzialmente) europei e/o in gare d'appalto finanziate (anche parzialmente) dall'Unione europea.

3) la corruzione attiva.

Nel nostro ordinamento si tratta dei reati di cui agli artt. 319-*quater*, 321 e 322 c.p., commessi dal privato che offra pagamenti indebiti per ottenere contributi (anche parzialmente) europei o gare d'appalto finanziate (anche parzialmente) dall'Unione europea.

4) l'appropriazione indebita del funzionario pubblico.

Nel nostro ordinamento si tratta dei reati di peculato di cui agli artt. 314 e 322-*bis* c.p., sempre che il denaro di cui il pubblico ufficiale e l'incaricato di pubblico servizio si sia appropriato sia europeo.

L'art. 22 § 2 e 3 Reg. (UE) 2017/1939 prevede, poi, ulteriori ipotesi di competenza della Procura europea:

2. L'*EPPO* è competente anche per i reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI quale attuata dal diritto nazionale, se l'attività è incentrata sulla commissione di uno dei reati di cui al paragrafo 1.

Nel nostro ordinamento i reati sono quelli previsti dagli artt. 416 (*associazione per delinquere*) e 416-*bis* (*associazioni di tipo mafioso anche straniere*) c.p. quando i reati fine dell'associazione siano quelli sopra indicati.

3. L'*EPPO* è altresì competente per qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso a una condotta criminosa rientrante nell'ambito di applicazione del paragrafo 1 del presente articolo. La competenza riguardo a tali reati può essere esercitata solo in conformità dell'articolo 25, paragrafo 3.

Si tratta, evidentemente, di un concetto giuridico non presente nel nostro codice. Anche in questo caso sta all'interprete verificare quale tipo di connessione attragga il reato non direttamente lesivo degli interessi dell'Unione alla competenza della Procura europea: se il reato è commesso per eseguire la truffa (per esempio un falso) si può certamente parlare di connessione indissolubile.

L'ultimo comma dell'art. 22 contiene una clausola di esclusione, esplicitando che la Procura europea non è mai competente per i reati relativi alle imposte nazionali.

4. In ogni caso, l'*EPPO* non è competente per i reati in materia di imposte dirette nazionali, ivi inclusi i reati a esso indissolubilmente legati. Il presente Regolamento non pregiudica la struttura e il funzionamento dell'amministrazione fiscale degli Stati membri.

#### *2.4. Prime questioni affrontate nell'avocazione dei fascicoli segnalati dalle Procure Nazionali*

In relazione all'avocazione dei fascicoli pendenti davanti alle autorità nazionali al 1° giugno 2021, il Collegio *EPPO* ha stabilito delle linee guida, che prevedevano, tra le altre cose, l'opportunità di non avocare i fascicoli iscritti da oltre due anni e/o i fascicoli già maturi per la decisione (con indagini sostanzialmente concluse). In questi casi la segnalazione da parte dei pubblici ministeri nazionali rimane, comunque, obbligatoria: il caso viene registrato e assegnato a un Procuratore europeo delegato e a una Camera permanente. Il PED assegnatario del caso è tenuto a fare un *report* in inglese per la camera permanente in cui riassume l'indagine e indica le motivazioni per cui ritiene di non avocare il fascicolo. La Camera permanente può aderire alla decisione del PED, nel qual caso dispone che l'autorità segnalante venga informata della decisione, ma può anche disporre che il caso venga avocato.

Nei casi in cui, in seguito alla segnalazione *ex art. 24 Reg. (UE) 2017/1939*, il PED assegnatario del caso decide di avocarlo, il caso registrato (*R n. xx*) assume un nuovo numero come caso in indagine (*I n. xx*). Come sopra detto, in questo caso il PED comunica l'avvenuta avocazione alla polizia giudiziaria e alla Procura della Repubblica segnalante, che viene invitata ad astenersi da ulteriori indagini e a trasmettere fisicamente il fascicolo.

Una delle prime questioni problematiche che si è posta nella prassi è quella relativa alla gestione dei fascicoli che vedono contestati reati commessi in ipotesi sia prima che dopo il 20 novembre 2017; reati chiaramente legati dal vincolo della continuazione. Questo si è già posto varie volte con riferimento alle frodi carosello in cui vi sono numerosi indagati e numerose contestazioni per violazioni degli artt. 2 e 8 d.lgs. n. 74/2000 concernenti diverse annualità.

La scelta pratica attuata è stata quella di tenere unito il fascicolo, o lasciandolo alla autorità requirente nazionale (per lo stato delle indagini e quando la maggior parte dei reati iscritti è stata ipoteticamente commessa in data antecedente alla instaurazione della competenza *EPPO*) oppure avocando l'intero fascicolo, anche in relazione ai reati (connessi) commessi in data antecedente al 20 novembre 2017. La scelta dello

stralcio è parsa, infatti, poco funzionale sia in relazione alla non opportuna duplicazione del lavoro, sia alla possibile sovrapposizione di indagini interne ed “europee”.

Il meccanismo della segnalazione *ex art. 24 Reg. (UE) 2017/1939* relativo ai fascicoli pendenti per reati di competenza della Procura europea dovrebbe esaurire la sua funzione decorsi un po' di mesi dall'avvio delle attività di indagine dell'*EPPO*, visto che dal 1° giugno 2021 la polizia giudiziaria trasmette le notizie di reato, con il meccanismo sopra descritto (attraverso il portale NDR), direttamente alla Procura europea.

La segnalazione da parte delle Procure “ordinarie” dovrà continuare a pervenire per i reati di competenza della Procura europea che emergano nel corso di indagini per reati di competenza delle prime, ai sensi dell'art. 24 § 2 Reg. (UE) 2017/1939.

In relazione ai reati di cui alla Direttiva PIF, infatti, la competenza della Procura europea è prioritaria. Sarà, quindi, necessario instaurare rapporti di comunicazione costante tra le sedi della Procura europea e le Procure della Repubblica “ordinarie”, per favorire la tempestiva comunicazione delle notizie di reati PIF emerse nel corso delle indagini nazionali e il necessario coordinamento investigativo quando pendano indagini connesse davanti alle due Procure interessate.



RESPONSABILITÀ E CONCETTI:  
IL REGIME NORMATIVO  
E LA SCELTA DELLA GIURISDIZIONE  
NELLE INDAGINI DELL'EPPO  
IN CERCA DI ORIENTAMENTO

*Michele Panzavolta* \*

SOMMARIO: 1. Introduzione (“Un gigante dai piedi d’argilla”?); 2. La fase delle indagini e le sue sottofasi. 3. Regime normativo applicabile: interazione fra diversi livelli. 4. Dimensione europea: le “responsabilità” dell’EPPO. 5. Concetti nazionali e concetti europei. 6. EPPO ed ecosistema giudiziario nazionale. 7. Scelta della giurisdizione. 8. Diritto a una giurisdizione precostituita per legge? 9. Conclusione.

*1. Introduzione (“Un gigante dai piedi d’argilla”?)*

Della opportunità, persino della necessità, del pubblico ministero europeo (di seguito, nell’acronimo *EPPO* derivato dall’abbreviazione dall’inglese) non è d’uopo discutere. Studi istituzionali e dottrinali hanno da anni messo in luce quanto fosse imprescindibile l’istituzione di un

---

\* Il contributo è aggiornato al mese di maggio 2022. In data 29 giugno 2022, il Collegio del pubblico ministero europeo ha adottato una nuova versione delle regole interne di procedura (consultabili al sito [https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-09/2020.003-2022.026\\_IRP\\_Consolidated\\_version.pdf](https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-09/2020.003-2022.026_IRP_Consolidated_version.pdf)). Il nuovo testo consolidato contiene alcune modifiche di rilievo (come, per fare qualche esempio, il più ampio lasso di tempo per il procuratore europeo delegato per compiere la verifica finalizzata all’inizio dell’indagine, art. 40, § 4, o le più specifiche previsioni concernenti l’intenzione di evocare il caso inserite nel nuovo art. 42 *bis*). Sebbene ad una prima (sommatoria) lettura queste ultime modifiche non paiano incidere sulla correttezza degli argomenti qui svolti, preme ribadire che il presente contributo non tiene conto di queste ultime innovazioni.

ufficio di procura europeo<sup>1</sup>. Non altrettanto scevra da controversie può dirsi la genesi dell'organo e, soprattutto, le puntuali scelte normative compiute per dare vita al nuovo ufficio<sup>2</sup>. La costruzione del pubblico ministero europeo viene infatti articolata su diversi piani, con evidenti problemi di combinazione fra le norme dei diversi livelli (Regolamento europeo<sup>3</sup>, direttiva europea sulla lotta alla frode contro gli interessi finanziari<sup>4</sup>, Regolamento interno di procedura<sup>5</sup>, legge nazionale sostan-

---

<sup>1</sup> A partire dai celeberrimi studi che portarono alla stesura del progetto *Corpus Juris*: M. DELMAS-MARTY, *Necessità, legittimità e fattibilità del Corpus Juris*, in G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Il Corpus Juris 2000*, Milano, 2003, p. 205 ss. Nello stesso volume è possibile consultare la versione italiana del *Corpus Juris 2000* (*ibid.*, p. 349). La versione del 1997 del *Corpus Juris* si può leggere in *Verso uno spazio giudiziario europeo*, Milano, 1997, p. 113-127. V. inoltre il "Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura europea", 11 dicembre 2001, COM(2001)715. V. inoltre la relazione alla *Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea* (COM/2013/0534 final). Nella letteratura, J.A.E. VERVAELE, *The European Public Prosecutor's Office (EPPO): Introductory Remarks*, in W. GEELHOED, L.H. ERKELENS, A.W.H. MEIJ (a cura di), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, The Hague, 2018, p. 14; M. ZWIERS, *The European Public Prosecutor's Office*, Cambridge, 2011. Per un esempio di una minoritaria voce dissonante: A. ERBEZNIK, *European Public Prosecutor's Office (EPPO): Too Much, Too Soon, and without Legitimacy*, in *Eur. Crim. L. Rev.*, 2015, p. 209.

<sup>2</sup> V. per esempio, M.L. WADE, *The European Public Prosecutor: Controversy expressed in Structural Form*, in T. RAFARACI, R. BELFIORE (a cura di), *EU Criminal Justice*, Cham, 2019, p. 165; L. SEILER, *Les garanties procédurales offertes à la défense face au Parquet européen*, in *European Papers*, 1, 2021, p. 335.

<sup>3</sup> 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, 31 ottobre 2017, L283/1.

<sup>4</sup> Direttiva (UE) 2017/1371 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, in GUUE, 28 luglio 2017, L 198/29.

<sup>5</sup> *Internal Rules of Procedure of the European Public Prosecutor's Office*, College decision 3/2020, 12 ottobre 2020, consultabili al sito: <https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2020-12/2020.003%20IRP%20-%20final.pdf> (ultimo accesso 5 maggio 2022). Tali regole interne sono state emendate in data 11 agosto 2021 con decisione del Collegio 85/2021 (rinvenibile al sito [https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-12/2021.085\\_Decision\\_amending\\_IPR\\_and\\_Decision\\_on\\_PC\\_s\\_0.pdf](https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-12/2021.085_Decision_amending_IPR_and_Decision_on_PC_s_0.pdf); ultimo accesso 5 maggio 2022).

ziale, legge nazionale processuale, cui si aggiungono sullo sfondo i Trattati Europei e i molteplici quadri costituzionali nazionali).

Un punto emerge così in modo netto, ossia che l'edificio *EPPO* è di per sé strutturalmente complicato proprio perché si articola nell'interazione fra questi molteplici livelli<sup>6</sup>. In aggiunta, le investigazioni e i poteri procedurali dell'organo sono basati su competenze (processuali ma anche sostanziali)<sup>7</sup> in parte malferme, figlie di una fluidità europea (nel Regolamento istitutivo, nella direttiva concernente i reati di competenza) e di una fluidità nazionale (nelle regole integrative nazionali applicabili).

L'obiettivo di questo contributo è quello di gettare luce su alcuni degli snodi essenziali concernenti il regime normativo applicabile alle indagini del pubblico ministero europeo e alla scelta della giurisdizione. Non si vuole offrire una dettagliata analisi di tutti gli aspetti concernenti la fase preliminare, ma solo cercare di identificare alcune coordinate di fondo che possano fornire all'interprete una bussola minima di orientamento nella ricostruzione di un più preciso funzionamento dell'ufficio e del regime normativo applicabile.

La struttura *EPPO* disegnata dal Regolamento istitutivo (d'ora in avanti anche abbreviato come Reg. *EPPO*) comporta una centralizzazione delle indagini contro le frodi europee, che vengono guidate da un procuratore facente parte dell'ufficio. Non è tuttavia una centralizzazio-

---

<sup>6</sup> Per una illustrazione generale del Regolamento *EPPO* v. S. ALLEGREZZA, *A European Public Prosecutor Office to Protect Common Financial Interests: A Milestone for the EU Integration Process*, in K. AMBOS, P. RACKOW (a cura di), *Cambridge Companion of European Criminal Law*, Cambridge, in corso di pubblicazione. V. inoltre, W. GEELHOED, L.H. ERKELENS, A.W.H. MEIJ (a cura di), *op. cit.* Per un'illustrazione generale delle norme attuative italiane v. L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al Regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sistema penale*, 4, 2021, p. 53-73. V. inoltre G. GUAGLIARDI, *Procura europea. Siamo davvero pronti in assenza di un codice di procedura penale europeo? Una nuova sfida per l'avvocatura e la magistratura*, in *Giur. penale - Riv. web*, 2, 2021; F. FALATO, *L'azione penale verso le nuove misure d'indagine europee*, in *Archivio penale*, 2020, p. 1-89.

<sup>7</sup> Per un'analisi critica delle competenze sul versante sostanziale, v. E. TRAVERSA, *Regolamento EPPO: le disposizioni che paralizzano l'esercizio delle competenze della Procura europea "gridano vendetta" al cospetto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Pol. dir.*, 2022, p. 27-50.

ne assoluta. Non lo è a livello europeo, perché di fatto le indagini rimangono ancorate al livello nazionale, seppur sotto l'impulso dell'ufficio europeo. Ciò non è solo la conseguenza del fatto che l'*EPPO* agisce tramite ramificazioni territoriali. Se è vero che la struttura organizzativa prevede che l'indagine sia condotta, non dai procuratori europei (PE, che siedono in Lussemburgo), ma dai procuratori europei delegati (PED nell'acronimo italiano), che agiscono a livello nazionale, è pur altrettanto vero che le indagini dei PED sono supervisionate dai PE dei rispettivi Stati e che le decisioni investigative più strategiche sono prese a livello centrale dalle Camere Permanenti (CP, composte da diversi PE), cui spetta di monitorare e indirizzare le indagini. Sotto questo aspetto (di organizzazione interna) la struttura dell'*EPPO* mantiene dunque pur sempre un elemento di accentramento europeo<sup>8</sup>.

La centralizzazione dell'indagine europea è relativa soprattutto per il fatto che l'ancoramento nazionale delle indagini comporta che il regime normativo di queste sia, per larga parte, quello nazionale del paese in cui si agisce. Il compromesso raggiunto nel corso delle negoziazioni ha comportato l'abbandono della proposta iniziale (della Commissione) di una area territoriale europea unica (*single legal area*) in cui i procuratori europei avrebbero potuto svolgere indagini liberamente, a prescindere dalle classiche divisioni di sovranità nazionale<sup>9</sup>. Il territorio investigativo europeo rimane così frammentato fra i diversi sistemi nazionali, con la conseguenza che l'indagine contro la frode europea, pur se condotta da un organo europeo, si radica in un ecosistema nazionale, con regole specifiche previste per il suo successivo spostamento e per il caso di compimento di atti investigativi in territorio straniero. In quest'ultimo caso, in particolare, il procuratore delegato deve richiedere il coinvolgi-

---

<sup>8</sup> In generale sulla struttura dell'organo v. L. DE MATTEIS, *Autonomia e indipendenza della Procura europea come garanzia dello Stato di diritto*, in *Quest. giust.*, 2, 2021, p. 111-116.

<sup>9</sup> Per un'analisi delle implicazioni legate all'adozione di una *single legal area*, soprattutto in termini di maggiore armonizzazione/unificazione delle regole investigative applicabili, si rinvia alle riflessioni svolte da chi scrive in *Choosing the National Forum in Proceedings Conducted by the EPPO: Who Is to Decide?*, in L. BACHMAYER WINTER (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office. The challenges ahead*, Cham, 2018, p. 59-86.

mento di uno o più *Assisting European Delegated Prosecutor* («procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza»), capaci di fornire assistenza nel caso l'indagine assuma una dimensione extra-territoriale. La conseguenza di questo assetto è che ogni “indagine europea” (*id est*, ogni indagine condotta dall'*EPPO* per reati concernenti gli interessi finanziari dell'Unione europea) si svolge secondo il regime normativo nazionale del paese in cui si è radicata. L'inchiesta è infatti guidata dal Procuratore europeo delegato che agisce a livello nazionale<sup>10</sup>.

La concentrazione dell'indagine a livello di un singolo Stato membro neppure implica una centralizzazione personale in una unica figura, poiché sul territorio nazionale agiscono comunque più procuratori europei delegati<sup>11</sup>.

Insomma, il compromesso finale conduce a una centralizzazione minima (o “ridotta”) dell'indagine europea, con regole investigative che rimangono prevalentemente decentralizzate. Di primo acchito il regime normativo sembra piuttosto lineare: valgono le regole nazionali del paese in cui l'indagine si svolge. In realtà, il panorama è più complesso: non solo perché, come detto, le regole applicabili mutano non appena l'attività investigativa si trasferisca – temporaneamente o definitivamente – su un diverso territorio nazionale; ma anche perché le regole nazionali trovano comunque il loro punto di riferimento nel Regolamento istitutivo, al quale debbono dunque uniformarsi laddove necessario. Ne emerge un quadro articolato, fatto di tasselli ora europei, ora nazionali di un tipo, ora nazionali di un altro. Per comprenderlo meglio è necessario delineare la struttura generale dell'indagine europea e indagare poi le diverse componenti del regime normativo (a livello verticale e orizzontale, v. *infra*, § 3).

---

<sup>10</sup> Con l'eccezione prevista dall'art. 28 § 4 Reg. *EPPO*, in cui è il procuratore europeo incaricato della supervisione a condurre l'indagine.

<sup>11</sup> Il Regolamento prevede almeno due delegati (art. 13 § 2), ma molti Stati hanno optato per un numero superiore. È per esempio il caso dell'Italia (v. d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 9). Ma anche, per fare un altro esempio, del Belgio, in cui agiscono tre procuratori delegati (v. art. 309/2 del Codice giudiziario, *Gerechtigd Wetboek*, 10 ottobre 1967, come modificato dalla legge 17 febbraio 2021, *Belgisch Staatsblad* 24.02.2021, 16822. Si noti tuttavia che l'art. 156 § 4 comma 3 del Codice giudiziario stabilisce che la divisione di competenza fra procuratori non può costituire causa di nullità).

## 2. La fase delle indagini e le sue sottofasi

Alla luce del Regolamento europeo la fase investigativa può essere suddivisa in diversi momenti<sup>12</sup>.

Il primo momento è quello di ricezione della segnalazione della possibile commissione di un reato e della sua registrazione (art. 24 Reg. *EPPO*, art. 38 *IRP*). Non si può in questo momento ancora parlare di iscrizione della *notitia criminis* in senso proprio, poiché a tal fine si richiede, come secondo e necessario passaggio, una fase di verifica (art. 24 § 6-10 Reg. *EPPO*, artt. 39-40 *IRP*). Sulla base di tale scrutinio, che può durare sino a venti giorni<sup>13</sup>, l'*EPPO* può stabilire che non vi sono motivi per avviare un'indagine, nel qual caso le ragioni della determinazione sono annotate nel sistema automatico di gestione dei fascicoli e la decisione è comunicata all'autorità nazionale, a chi abbia effettuato la segnalazione e alla vittima (art. 24 § 7 Reg. *EPPO*)<sup>14</sup>.

È solo a seguito della positiva verifica della segnalazione ricevuta che l'indagine europea può iniziare<sup>15</sup>. Il termine tecnico adottato in proposito è quello di "esercizio della competenza". Tale esercizio può avvenire con l'avvio dell'indagine da parte dell'*EPPO* (art. 26 Reg. *EPPO*) o con l'avvocazione da parte dell'*EPPO* dell'indagine già avviata a livello nazionale (art. 27 Reg. *EPPO*)<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> V. sul punto T. RAFARACI, *Brief Notes on the European Public Prosecutor's Office: Ideas, Project and Fulfilment*, in T. RAFARACI, R. BELFIORE (a cura di), *op. cit.*, p. 157-163. V. inoltre, G. DE AMICIS, "Competenza" e funzionamento della Procura europea nella cognizione del giudice, in *Legislazione penale*, 2021, p. 1-37 e S. RUGGERI, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova Procura europea*, in *Processo penale e giustizia*, 3, 2018, p. 600-614.

<sup>13</sup> Art. 40 *Internal Rules of Procedure of the European Public Prosecutor's Office*. I termini sono in particolare di venti giorni per la decisione di avviare l'indagine e di cinque giorni per l'avvocazione.

<sup>14</sup> La norma sembra prevedere che la comunicazione concerna la decisione di non avviare un'indagine, non anche quella delle sottostanti ragioni.

<sup>15</sup> Nel senso che «l'annotazione della *notitia criminis* nel sistema automatico di gestione dei fascicoli dovrà considerarsi alla stregua della formalizzazione dell'addebito», S. RUGGERI, *op. cit.*, p. 605.

<sup>16</sup> V. su questi punti, S. MET-DOMESTICI, *The Hybrid Architecture of the EPPO*, in *Eucrim*, 3, 2017, p. 143-149.

Una volta esercitata la competenza, si entra nel contesto della conduzione (“svolgimento”) dell’indagine europea (art. 28 Reg. *EPPO*), con il compimento da parte dell’*EPPO* (normalmente il PED, salvo il caso di incarico avvocato dal procuratore europeo incaricato) delle misure investigative necessarie. Il fluire dell’indagine può essere complicato da alcuni fattori. Da un lato, può verificarsi la necessità di compiere attività investigativa in un altro Stato membro. La dimensione transfrontaliera (*crossborder*) dell’indagine può poi essere tale da suggerire una riallocazione dell’indagine in un altro Stato membro. Quest’ultima evenienza può anche essere legata alla necessità/opportunità di riunire l’inchiesta con un’altra o, all’opposto, di doverla scindere in più spezzoni con un atto di separazione.

Raccolti gli elementi necessari/utili, l’indagine giunge all’ultima fase, quella della chiusura delle indagini. Il procuratore europeo delegato incaricato dell’indagine presenta, al procuratore europeo incaricato della supervisione, una relazione contenente una sintesi del caso e un progetto di decisione sull’esercizio o meno dell’azione penale (art. 35 § 1 Reg. *EPPO*). Questa seconda scelta può declinarsi o nei termini di una proposta di archiviazione, ovvero come proposta di rinvio dell’affare alle autorità nazionali (art. 34 Reg. *EPPO*). La proposta di esercizio di azione penale può invece tradursi in una proposta di portare il caso davanti a un giudice nazionale (art. 36 Reg. *EPPO*), ovvero di attivare una procedura semplificata prevista dal diritto nazionale della giurisdizione prescelta (art. 40 Reg. *EPPO*). La decisione definitiva spetta alla Camera permanente (CP), che può assecondare la proposta di decisione del PED ovvero decidere altrimenti (art. 36 § 1 reg. *EPPO*)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Anche il *considerando* n. 78 precisa che «la camera permanente dovrebbe poter prendere una decisione entro 21 giorni dal ricevimento del progetto di decisione, anche richiedendo ulteriori prove, prima di decidere di portare un caso in giudizio, ma non una decisione di archiviazione di un caso che il procuratore europeo delegato abbia proposto di portare in giudizio».

### 3. Regime normativo applicabile: interazione fra diversi livelli

Il regime normativo applicabile all'inchiesta del pubblico ministero europeo si articola su due livelli: orizzontale e verticale<sup>18</sup>.

L'aspetto orizzontale concerne le regole della giurisdizione nazionale in cui si radica l'indagine. Esso ruota dunque attorno alla scelta/identificazione del paese che costituirà il centro dell'indagine. In altri termini, la dimensione normativa orizzontale risponde alla domanda: in quale paese si dovrà svolgere l'indagine? E conseguentemente: quali regole nazionali sono applicabili? L'aspetto orizzontale si arricchisce – volendo, si complica – nel caso di indagini transfrontaliere: in questo caso, infatti, le misure sono svolte tenendo conto delle regole del paese in cui si trova il procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza (*id est*, dello stato estero), sia a livello di autorizzazione (art. 31 Reg. EPPO), sia a livello di esecuzione (art. 32 Reg. EPPO: «Le misure assegnate sono eseguite conformemente al presente Regolamento e al diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza»).

L'aspetto verticale coinvolge invece l'interazione fra regole nazionali e regole sopranazionali (*id est*, del Regolamento europeo)<sup>19</sup>. Se è vero, infatti, che le regole nazionali sono applicabili, esse devono – come si accennava – talora cedere il passo, o comunque integrarsi, con le previsioni del Regolamento (che nella gerarchia normativa è prevalente e direttamente applicabile), come sancito *expressis verbis* dall'art. 5 § 3 ultimo periodo Reg. EPPO. L'aspetto verticale ruota dunque attorno al quesito: quale livello di regole è applicabile rispetto all'attività investigativa da compiere? Quelle europee o quelle nazionali? Il quesito non accetta risposte semplicistiche (del tipo: “si applica il diritto nazio-

---

<sup>18</sup> Per uno spunto in questo senso, v. E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea: legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Archivio penale*, 3, 2019, p. 1-72 (11).

<sup>19</sup> Se il Reg. EPPO è l'elemento più importante del livello sovranazionale, esso tuttavia non ne è l'unico. A esso possono aggiungersi i Trattati (nella parte in cui alcune disposizioni risultino rilevanti in quanto direttamente applicabili, o in quanto incidano sull'interpretazione delle norme del Reg. EPPO), le norme interne di procedura, più eventuali altre norme primarie europee che risultino di diretta applicazione.



nale rilevante”), poiché affonda sul terreno di una delicata interazione fra diritto nazionale e diritto europeo. Va ribadito infatti che vi sono anche regole europee a disciplinare la materia. Per un verso, come si accennava, le regole europee debbono prevalere. Per altro verso, però, quelle stesse regole fissano talora espressamente aree di monopolio affidate alla legislazione nazionale, così limitando in modo più esplicito l’area di competenza della norma europea. Ricorrono infatti sovente espressioni come «conformemente al suo diritto nazionale», «secondo il diritto nazionale» (art. 26 § 1 Reg. *EPPO*), «a norma del diritto dello Stato membro» (39 § 1 Reg. *EPPO*). In altri casi, di contro, il Regolamento stabilisce espressamente la propria competenza esclusiva a regolare certe materie: come, per esempio, nell’art. 42 § 3 Reg. *EPPO*, ove le forme di controllo giurisdizionale sull’archiviazione sono regolate dal diritto europeo, se “contestate direttamente sulla base del diritto dell’Unione”. Ne emerge così un mosaico complesso, fatto di tessere europee e nazionali, la cui ricomposizione dipende spesso da delicate scelte di interpretazione (che stabiliscano, per esempio, in che misura la norma europea sia *self executing* o richieda invece un’integrazione a opera del diritto nazionale; o ancora, in quale parte le norme nazionali siano compatibili o incompatibili con la fonte europea)<sup>20</sup>. Identificare il confine fra l’applicazione di regole uniformi europee e il diritto nazionale è l’aspetto più arduo per l’interprete. Qual è il margine di autonomia nazionale e quanto è accentrato a livello europeo il regime giuridico applicabile?

Gli esempi più vividi della complessità di questa stratificazione normativa sono quelli dell’avvio delle indagini e della chiusura con archiviazione. Sul primo fronte, il Regolamento sancisce che l’*EPPO* avvia le indagini esercitando la propria competenza, ma senza definire il concetto di notizia di reato e senza chiarire del tutto i rapporti con l’avvio delle indagini a livello nazionale. Quanto all’archiviazione, la fonte europea stabilisce che si debba archiviare “se l’esercizio dell’azione penale è divenuto impossibile a norma del diritto dello Stato membro”, al contempo però elencando espressamente i casi di archiviazione. In che

---

<sup>20</sup> V. sul punto E. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 15-20 che distingue fra tre gruppi di materie, a seconda che siano regolati dal solo diritto europeo, dal solo diritto nazionale o da entrambi.

parte allora la disciplina dell'archiviazione è europea e in che parte è nazionale? Fin dove valgono le regole nazionali e quando debbono cedere il passo alla norma europea?

#### 4. Dimensione europea: le “responsabilità” dell'EPPO

Per districarsi nel mosaico bisogna partire dalla dimensione europea, non solo per via del principio di *primauté* del diritto europeo, ma anche perché il diritto nazionale governa la costruzione dell'indagine europea sin dove non incontri regole europee unificanti (v. *supra*, § 3). Queste ultime sono il nocciolo – o se si vuole, l'intelaiatura centrale – dell'azione dell'EPPO ed è da queste che si deve partire.

L'EPPO è responsabile per l'indagine contro la frode europea in via prioritaria<sup>21</sup>. Il Reg. EPPO scrive espressamente che l'EPPO è «competente per individuare, perseguire e portare in giudizio gli autori dei reati [...]» (art. 4 Reg. EPPO)<sup>22</sup>. Questa competenza comporta la responsabilità di avviare l'indagine. Il procuratore nazionale (o altra figura investigativa nazionale) non può innescare l'indagine europea; può solo segnalare all'organo europeo che una vicenda (per la quale si sia o meno già aperta un'indagine nazionale) meriterebbe l'avvio di una indagine europea, ma quest'ultima decisione spetta solo all'EPPO, a livello decentrato (procuratore delegato) o centralizzato (camera permanente). Va qui segnalato che l'indagine europea può partire indifferente per determinazione dei PED o della CP; essa però si ferma – o

---

<sup>21</sup> Nel senso che la competenza dell'EPPO non sia più esclusiva come nel regime iniziale della proposta della Commissione, ma inquadrata ora in un sistema più articolato di competenza condivise o concorrenti, v. H.H. HERRNFELD, sub *Art. 24*, in H.H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD (a cura di), *European Public Prosecutor's Office*, Baden-Baden, 2021, p. 180. La condivisione di competenza è tuttavia complessivamente limitata (e comunque rimessa alla scelta dell'EPPO medesimo). Critico sull'adozione di competenze concorrenti E. TRAVERSA, *Regolamento EPPO*, cit., p. 33.

<sup>22</sup> Si v. inoltre l'art. 13 § 3 Reg. EPPO: «I procuratori europei delegati sono altresì responsabili di portare casi in giudizio e dispongono, in particolare, del potere di formulare l'imputazione, partecipare all'assunzione delle prove ed esercitare i rimedi disponibili in conformità del diritto nazionale».

si sposta (nel senso di cambiare radicamento nazionale) – solo per decisione della CP.

L'interazione fra indagine nazionale ed europea può essere problematica proprio nel momento dell'avvio dell'inchiesta<sup>23</sup>. L'indagine europea è formalmente indipendente da quella nazionale, tanto è vero che se anche quest'ultima è partita, ciò non toglie la possibilità per l'EPPO di avocare l'indagine nazionale (art. 27 § 1 Reg. EPPO). Da qui l'obbligo per le autorità nazionali di informare l'EPPO ogni qualvolta l'indagine nazionale già avviata possa riguardare un reato di competenza dell'EPPO (art. 24 § 2 Reg. EPPO). Le autorità nazionali sono comunque obbligate a comunicare le notizie di reato all'EPPO, anche quando non abbiano aperto un fascicolo interno (art. 24 § 1 Reg. EPPO). In sostanza, l'indagine europea può avviarsi a prescindere dal procedimento nazionale. Non è interamente chiaro, tuttavia, se in presenza di una notizia di reato concernente reati di competenza della Procura europea – e prontamente comunicata – le autorità nazionali debbano sempre astenersi dall'aprire un'indagine nazionale o possano invece già attivare poteri inquirenti. Il Regolamento stabilisce in proposito, con formula vagamente criptica, che le autorità nazionali si astengano dal compiere qualsiasi atto che possa incidere sulle funzioni dell'EPPO e, in particolare, sulla sua scelta di avocazione (art. 27 § 2 Reg. EPPO), salve evidentemente le misure urgenti necessarie. La disciplina attuativa nazionale italiana propende in proposito per la tesi che la *notitia criminis* per reati ritenuti di competenza dell'EPPO non comporti di regola l'immediata iscrizione nel registro ex art. 335 c.p.p. ma solo l'annotazione in un registro separato, salvo che si debbano compiere atti urgenti o che il ritardo nell'indagine possa pregiudicarne l'esito (art. 14 co. 2-3 d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 9)<sup>24</sup>. È solo quando l'EPPO abbia comunicato la decisione di non esercitare la competenza o sia rimasto inattivo per trenta giorni che il procuratore nazionale procede all'iscrizione nel registro nazionale della notizia di reato (art. 14, co. 2 d.lgs. 2

---

<sup>23</sup> V. su punto le approfondite riflessioni di L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, p. 1353-1395 (1365 ss.).

<sup>24</sup> V. in proposito L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al Regolamento EPPO*, cit., p. 62.

febbraio 2021, n. 9). Questa soluzione – in cui è singolare la previsione di un termine di 30 giorni che non corrisponde interamente con le tempistiche di decisione dell'*EPPO* – è stata criticata per il pericolo di una “situazione di limbo” – o di “stasi” – nel procedimento, con le relative conseguenze in termini di determinazione della durata delle indagini ai sensi dell’art. 405, co. 2 c.p.p.<sup>25</sup>.

Vige un principio di legalità nell’avvio delle indagini per i reati contro gli interessi finanziari dell’Unione? In altri termini: se la segnalazione non è infondata e assume i connotati di una effettiva *notitia criminis*, è obbligato l'*EPPO* (a livello nazionale o centrale) a far partire le indagini? La risposta è tendenzialmente positiva. Già il *considerando* n. 66 del preambolo stabilisce che le indagini sono informate al principio di legalità, che viene pure ribadito nel successivo punto 81. Il Reg. *EPPO* recita poi che l’organo “avvia le indagini” (art. 26 Reg. *EPPO*), con formulazione lessicale chiaramente imperativa<sup>26</sup>. Questa regola conosce tre eccezioni. La prima è data dall’eventualità, prevista dall’art. 24 Reg. *EPPO*, che il danno per gli interessi finanziari dell’Unione sia minimo (inferiore a 10.000 euro)<sup>27</sup>. La seconda attiene all’eventualità che alcuni dei reati indissolubilmente connessi a quelli per cui è competente l'*EPPO* siano sanzionati più gravemente dal diritto nazionale (a meno che tali reati non siano strumentali al compimento di un reato contro gli interessi finanziari dell’Unione europea)<sup>28</sup>. L’ultima eccezione è per il caso in cui il danno arrecato agli interessi finanziari dell’Unione non sia

---

<sup>25</sup> V. in proposito le riflessioni di M. GIALUZ, *L’attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, in *Pol. dir.*, 2022, p. 3-26 (11).

<sup>26</sup> Nel testo inglese la connotazione imperativa è ancor più evidente dall’uso del verbo modale imperativo “shall... initiate”. Nel testo italiano, francese, olandese l’imperatività è invece espressa dall’uso all’indicativo del verbo, mentre in quello spagnolo dall’uso del tempo futuro.

<sup>27</sup> L’art. 22 Reg. *EPPO* stabilisce che in queste ipotesi l'*EPPO* possa esercitare la sua competenza solo se il caso abbia ripercussioni a livello dell’Unione (lett. *a*), oppure se il presunto reato sia addebitabile a funzionari o altri agenti dell’Unione, ovvero membri delle istituzioni dell’Unione (lett. *b*).

<sup>28</sup> L’eccezione è prevista dall’art. 25 § 3 lett. *a* Reg. *EPPO*.

superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima<sup>29</sup>. In tale ultima ipotesi, tuttavia, l'*EPPO* può ancora esercitare la propria competenza, con il consenso delle autorità nazionali, se si convenga che l'*EPPO* sia in una posizione migliore per svolgere quelle indagini o esercitare l'azione penale. Pur se formulate in termini il più possibile tassativi, le eccezioni aprono tuttavia il varco a un margine di valutazione discrezionale esercitato dall'organo europeo quanto alla scelta sull'avvio dell'indagine. Il principio di legalità ne esce chiaramente mitigato<sup>30</sup>. È vero, però, che la decisione di avviare l'indagine comporta un esercizio di discrezionalità che rimane limitata e che non sembra direttamente affondare in scelte di politica criminale/giudiziaria (le c.d. "policy evaluations")<sup>31</sup> come è invece comune in quei sistemi che sono improntati a un principio di discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale.

Il tasso di discrezionalità è significativamente più ampio quando la competenza viene esercitata dall'*EPPO* per avocazione di un caso nazionale. L'art. 27 § 1 Reg. *EPPO* stabilisce infatti che l'*EPPO* «decide se esercitare»<sup>32</sup>; il § 6 conferma questa indicazione stabilendo che il diritto di avocazione «può essere esercitato»<sup>33</sup>. L'ampiezza della valutazione discrezionale affidata all'organo trova specificazione (e limiti) nelle regole interne di procedura all'art. 40, le quali indicano gli ulteriori parametri oggetto di controllo al momento della decisione. In partico-

---

<sup>29</sup> L'eccezione è prevista dall'art. 25 § 3 lett. b Reg. *EPPO*. Tale eccezione «non si applica ai reati di cui all'art. 3, paragrafo 2, lettere a), b) e d), della direttiva (UE) 2017/1371 quale attuata dal diritto nazionale».

<sup>30</sup> Nel senso che all'*EPPO* siano però precluse valutazioni di policy, P. CSONKA, S. JUSZCZAK, E. SASON, *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office The Road from Vision to Reality*, in *Eucri*, 3, 2017, p. 127.

<sup>31</sup> Se ne trova conferma nell'art. 40 delle *Internal Rules of Procedure of the European Public Prosecutor's Office*, che dettaglia i punti oggetto di valutazione della Procura europea. Essi sono in particolare: «a) la condotta denunciata costituisce un reato che rientra nella competenza materiale, territoriale, personale e temporale dell'*EPPO*; b) sussistono ragionevoli motivi, ai sensi del diritto nazionale applicabile, per ritenere che un reato sia o sia stato commesso; c) vi sono evidenti motivi giuridici che ostano all'esercizio dell'azione penale; d) se del caso, sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 25, paragrafi 2, 3 e 4 del Regolamento».

<sup>32</sup> Nel testo inglese, «the *EPPO* shall take its decision on whether to exercise its right of evocation».

<sup>33</sup> Nel testo inglese, «may be exercised».

lare, si richiede anche di prendere in considerazione i seguenti ulteriori elementi (art. 40 § 2 *IRP*):

a) la scadenza dell'indagine<sup>34</sup>; b) la pertinenza dell'indagine al fine di garantire la coerenza della politica dell'*EPPO* in materia di indagini e azione penale; c) gli aspetti transfrontalieri dell'indagine; d) la sussistenza di qualsiasi altro motivo specifico che lasci intendere che la Procura europea si trova in una posizione migliore per proseguire l'indagine<sup>35</sup>.

Avviate (o avvocate) le indagini, l'*EPPO* è poi responsabile in via esclusiva per la loro conduzione<sup>36</sup>. Il PED «può, conformemente al presente Regolamento e al diritto nazionale, adottare le misure d'indagine e altre misure di persona oppure darne incarico alle autorità competenti del suo Stato membro» (art. 28 Reg. *EPPO*).

Poiché l'assetto finale della costruzione *EPPO* ha rigettato l'adozione della area unica territoriale europea, le disposizioni europee (unificanti) sugli atti d'indagini sono piuttosto scarse. Si applicano infatti le regole investigative che valgono per il paese nella cui giurisdizione l'indagine viene radicata. Il Regolamento si limita a prevedere poteri investigativi minimi di cui l'*EPPO* deve poter disporre (almeno quando il reato sia punibile con una pena massima di quattro anni di reclusione: art. 30 Reg. *EPPO*)<sup>37</sup>. Non si deve però cadere nell'errore di pensare

---

<sup>34</sup> Si deve notare però che il testo inglese parla di «maturità dell'indagine» (*maturity of the investigation*).

<sup>35</sup> Il tema è ulteriormente specificato in una decisione assunta dal Collegio, la quale dettaglia i criteri cui deve attenersi l'organo nel compiere la valutazione: Decision College *EPPO's office* 21 April 2021 adopting operational guidelines on investigation, evocation policy and referral of cases, consultabile al sito [https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-04/2021.029\\_Operational\\_guidelines\\_on\\_investigation\\_evocation\\_policy\\_and\\_referral\\_of\\_cases.pdf](https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-04/2021.029_Operational_guidelines_on_investigation_evocation_policy_and_referral_of_cases.pdf) (ultimo accesso 24 aprile 2022). La decisione è stata integrata, per quanto concerne i casi di rinvio alle autorità nazionali, da una decisione del 7 febbraio 2022 ([https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-02/2022.007\\_Decision\\_amending\\_guidelines\\_on\\_referral.pdf](https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-02/2022.007_Decision_amending_guidelines_on_referral.pdf), ultimo accesso 24 aprile 2022).

<sup>36</sup> Art. 13 § 2 Reg. *EPPO*: «I procuratori europei delegati sono responsabili delle indagini e azioni penali da essi stessi avviate, a essi assegnate o da essi rilevate avvalendosi del diritto di avvocazione».

<sup>37</sup> Tali atti sono in particolare: «a) perquisizione di locali, terreni, mezzi di trasporto, abitazioni private, indumenti o altro bene personale e sistemi informatici, nonché

che il Regolamento abbia delegato del tutto il regime investigativo alla disciplina nazionale. Se è vero infatti che la regola generale è che «[l]e procedure e le modalità per l'adozione delle misure sono disciplinate dal diritto nazionale applicabile» (art. 30 § 5 Reg. *EPPO*), vi sono pur tuttavia alcune piccole regole europee nascoste nell'articolo 30 Reg. *EPPO*. Nello stabilire la dotazione minima di misure investigative che debbono essere messe a disposizione dell'*EPPO*, la norma aggiunge che alcune fra quelle (in specie, la produzione di dati informatici, le intercettazioni di comunicazioni, il tracciamento e rintracciamento di un oggetto) possono essere “soggette a ulteriori condizioni, comprese limitazioni, previste dal diritto nazionale applicabile” (art. 30 § 3 Reg. *EPPO*). Ne deriva di conseguenza che per le altre misure investigative minime (perquisizione, produzione di cose o documenti, congelamento di strumenti o proventi del reato) il diritto nazionale non può fissare regole limitative rispetto alla possibilità di libera adozione di questi atti da parte del pubblico ministero (eccezion fatta per quelle regole che concernano categorie specifiche di persone o di professionisti giuridicamente vincolati a un obbligo di riservatezza *ex* art. 30 § 2 Reg. *EPPO*)<sup>38</sup>. Le regole comuni europee si esprimono qui in una forma di “deregolamentazione”, almeno rispetto a quegli ordinamenti nazionali che prevedano condizioni più rigide per l'adozione da parte degli organi inquirenti di

---

qualsiasi misura cautelare necessaria a preservarne l'integrità o a evitare la perdita o l'inquinamento di prove; *b*) produzione di qualsiasi oggetto o documento pertinente in originale o in altra forma specificata; *c*) ottenere la produzione di dati informatici archiviati, cifrati o decifrati, in originale o in altra forma specificata, inclusi i dati relativi al conto bancario e i dati relativi al traffico, a eccezione dei dati specificamente conservati conformemente al diritto nazionale ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, seconda frase, della direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio; *d*) congelamento degli strumenti o dei proventi di reato, compresi i beni, di cui si prevede la confisca da parte del giudice competente, ove vi sia motivo di ritenere che il proprietario o chi possiede o ha il controllo di detti proventi o strumenti di reato si adopererà per vanificare il provvedimento di confisca; *e*) intercettazione delle comunicazioni elettroniche di cui l'indagato o l'imputato è destinatario o mittente, su ogni mezzo di comunicazione elettronica utilizzato dall'indagato o dall'imputato; *f*) tracciamento e rintracciamento di un oggetto mediante mezzi tecnici, comprese le consegne controllate di merci».

<sup>38</sup> V. in proposito gli spunti critici di M. BÖSE, *Judicial Control of the European Public Prosecutor's Office*, in T. RAFARACI, R. BELFIORE (a cura di), *op. cit.*, p. 191-203.

procura di determinati atti d'indagine. Il Regolamento affianca però a questa "deregolamentazione" due condizioni positive minime che sono richieste per la valida adozione delle misure investigative da parte dell'*EPPO*, individuate nella rilevanza (le misure debbono poter fornire elementi – informazioni o prove – utili all'indagine) e nella sussidiarietà (debbono mancare modi meno intrusivi di ottenere gli stessi elementi). Per il resto, il Regolamento deferisce il regime normativo alla legge nazionale applicabile.

Come accennato, poiché l'indagine contro gli interessi finanziari, pur se condotta dall'ufficio europeo, è radicata nella giurisdizione nazionale, il Regolamento prevede norme più articolate per il caso in cui si debbano compiere attività investigative fuori dalla giurisdizione<sup>39</sup>. Le indagini transfrontaliere prevedono che il procuratore europeo incaricato assegni (*assign*, in inglese; *délègue*, in francese) la misura al collega (procuratore europeo delegato) che opera nell'altra giurisdizione, il quale assume così il ruolo di procuratore europeo "delegato incaricato di prestare assistenza". Poiché l'azione transfrontaliera si svolge nel cono del dialogo tra colleghi dell'ufficio di procura, essa prescinde dal ricorso a procedure di cooperazione e, in particolare, dall'impiego di strumenti di mutuo riconoscimento, con l'eccezione dei casi di restrizione di libertà personale (arresto e consegna, per cui rimane necessario l'impiego del mandato d'arresto europeo (MAE): art. 33 Reg. *EPPO*) e con la seconda eccezione di una misura richiesta che non esista in una situazione puramente interna (art. 31 § 6 Reg. *EPPO*)<sup>40</sup>. Negli altri casi, l'art. 31 stabilisce che l'assegnazione della misura comporta che sia il procuratore delegato incaricato a compiere l'atto (o a far compiere l'atto, art. 31 § 4 Reg. *EPPO*), salvo l'obbligo di richiedere un'autorizzazione giudiziaria, se necessaria per l'esecuzione della misura nella giurisdizione

---

<sup>39</sup> Sul punto v. le osservazioni di M. GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea*, cit., p. 3-26.

<sup>40</sup> L'eccezione è formulata dal Reg. *EPPO* nei termini seguenti: «Se la misura assegnata non esiste in una situazione puramente interna, ma sarebbe disponibile in una situazione transfrontaliera disciplinata da strumenti giuridici di reciproco riconoscimento o di cooperazione transfrontaliera, i procuratori europei delegati interessati di concerto con i procuratori europei incaricati della supervisione, possono ricorrere a tali strumenti».



zione di sua competenza (art. 31 § 3 Reg. *EPPO*). Poiché l'azione transfrontaliera dell'*EPPO* non segue le logiche del mutuo riconoscimento (salvo l'uso del MAE e il caso previsto dall'art. 31 § 6 Reg. *EPPO*), l'art. 31 Reg. *EPPO* non prevede vere e proprie forme di rifiuto di compiere l'atto da parte del procuratore delegato incaricato. Tuttavia, l'assegnazione viene ritirata se la necessaria autorizzazione giudiziaria non viene concessa dall'autorità giudiziaria dello Stato estero richiesto (art. 31 § 3 comma 2 Reg. *EPPO*). Inoltre, il Reg. *EPPO* prevede comunque una serie di ipotesi in cui la misura assegnata non possa essere eseguita dal procuratore delegato incaricato (art. 31 § 5 Reg. *EPPO*).

L'atto investigativo estero (la c.d. misura assegnata) si compie secondo il canone classico della legge dello Stato di esecuzione (*lex loci*). Il Regolamento non sancisce espressamente un principio per cui gli elementi raccolti all'estero – nel rispetto della legge straniera – debbano essere considerati *ipso facto* validi per l'indagine, ma il punto è affrontato nell'art. 37 Reg. *EPPO* e nel preambolo al *considerando* n. 80, ove si dice che è “necessario” che le prove non siano considerate inammissibili per il solo fatto di essere state raccolte all'estero (o conformemente al diritto estero), ferma restando la tutela dei diritti fondamentali. È improbabile che una semplice affermazione di questo tipo possa bastare a risolvere un problema tanto delicato come quello dell'uso di informazioni raccolte oltre frontiera<sup>41</sup>. Va detto, però, che il problema dell'utilizzabilità è tendenzialmente meno acuto per la fase di indagine, dove il controllo di legalità delle prove è meno selettivo (almeno in paesi che adottano un forte principio di separazione fra indagini e dibattimento).

L'*EPPO* è poi responsabile per l'esercizio dell'azione penale. In questa responsabilità, rientrano ovviamente la scelta dell'inazione, ossia dell'archiviazione, e di procedure semplificate e alternative di azione penale (artt. 34-40 Reg. *EPPO*).

---

<sup>41</sup> V. sul tema G. FIORELLI, *Il pubblico ministero europeo, tra poteri investigativi nazionali e regie probatorie “in bianco”*, in *Proc. pen. giust.*, 2020, p. 190-201.

### 5. *Concetti nazionali e concetti europei*

Se l'individuazione delle responsabilità dell'*EPPO* costituisce il punto di partenza nell'individuare la dimensione europea del regime normativo, questo primo passo richiede tuttavia di essere seguito da un secondo passaggio, che individui esattamente quali concetti assurgono al rango di concetti europei, e quali invece mantengono una fisionomia nazionale.

La differenza fra concetto di matrice europea e concetto di matrice nazionale presenta ricadute dirette sul piano interpretativo. Per esempio: il concetto di “avvio dell'indagine” – di cui l'*EPPO* è responsabile – è un autonomo concetto europeo o è identificabile nel concetto di indagine nazionale che è adottato dalla giurisdizione nazionale del PE incaricato? Per essere ancora più concreti: il momento d'inizio dell'indagine va individuato a livello europeo, oppure è rimesso alle giurisdizioni nazionali? Ancora: la chiusura delle indagini e l'archiviazione sono concetti europei, oppure sono rimessi alla dimensione nazionale? E i casi di archiviazione?

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea l'individuazione di un concetto autonomo europeo implica che la sua definizione sia sottratta alle divergenti sensibilità nazionali: esso risponde dunque alla necessità di assicurare un'interpretazione del diritto europeo uniforme e indipendente<sup>42</sup>. È evidente quale *trade-off* sia in gioco: da un lato, l'individuazione di un concetto europeo garantisce una maggiore coerenza sistematica a livello continentale dell'azione dell'organo ed una sua più uniforme operatività fra diversi sistemi; dall'altro, la connotazione di un concetto come nazionale garantisce una maggiore adattabilità dell'azione dell'organo alle logiche nazionali in cui si deve sviluppare la sua azione, a costo però dell'uniformità e sistematicità appena menzionate.

Bisogna dunque anzitutto domandarsi se il concetto di “esercizio della competenza”, o con formula sinonimica, di “inizio dell'indagine” rappresenti un concetto europeo. Guardando l'art. 24 Reg. *EPPO* si

---

<sup>42</sup> V. MITSILEGAS, *Autonomous concepts, diversity management and mutual trust in Europe's area of criminal justice*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 45-78 (“the need to ensure the uniform and independent interpretation of EU law”).

potrebbe inferire che sia così, in quanto l'avvio dell'indagine è decisa dall'*EPPO* medesimo, cui spetta di verificare se la segnalazione ricevuta sia sufficientemente fondata (v. *supra*). Tale *standard* di fondatezza (o plausibilità) sembrerebbe dunque dover essere valutato secondo parametri europei. L'art. 26 Reg. *EPPO* afferma tuttavia che l'organo inquirente avvia l'indagine «se, conformemente al diritto nazionale applicabile, esistono ragionevoli motivi per ritenere che sia o sia stato commesso un reato di competenza dell'*EPPO*». Questa statuizione sembra così muoversi in una direzione diversa, in cui il concetto di avvio dell'indagine, di *notitia criminis* e il suo *standard* parrebbero viceversa essere concetti nazionali<sup>43</sup>. Molto dipende tuttavia da come si legge l'inciso «conformemente al diritto nazionale applicabile». Se l'espressione venisse intesa in senso restrittivo, essa potrebbe riferirsi soltanto al diritto sostanziale applicabile, ossia ai reati contro gli interessi finanziari europei (i quali, seppur uniformati dalla direttiva PIF, rimangono tuttavia suscettibili di declinazioni parzialmente diverse a livello nazionale)<sup>44</sup>. Viceversa, si può interpretare la conformità al diritto nazionale come aspetto che ingloba tanto gli standard sostanziali quanto quelli processuali, questi ultimi relativi allo standard della *notitia criminis* e alle condizioni necessarie per l'avvio dell'indagine. Una terza possibilità è quella che la conformità al diritto nazionale si riferisca soltanto ad alcuni aspetti processuali, come per esempio la sola valutazione degli elementi che suffragano la *notitia criminis*. Da un punto di vista squisitamente letterale, va detto, la soluzione più naturale fra le tre appena avanzate sembra essere la seconda: essa comporta, tuttavia, una delega

---

<sup>43</sup> «While the concept of “initiating an investigation” by the *EPPO* is an autonomous concept of Union law, the Regulation in respect of the conditions for initiating an investigation partially refers to national law and thus to potentially varying approaches in the different Member States’ legislation»: H.H. HERRNFELD, sub *Art. 26*, in H.H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD (a cura di), *European Public Prosecutor’s Office*, cit., p. 215. V. però nel senso che il concetto di “inizio dell’indagine” sia un concetto nazionale, H.H. HERRNFELD, sub *Art. 24*, cit., p. 185 (§ 13).

<sup>44</sup> V. sul punto *Report from the Commission To The European Parliament And The Council on the implementation of Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union’s financial interests by means of criminal law*, Brussels, 06.09.2021 COM(2021) 536 final.

al diritto nazionale che può significare una notevole disparità di approcci su un punto delicato come quello dell'avvio di un'indagine.

Non va qui dimenticato che esiste una diversità concetti nazionali di *notitia criminis*, sufficienti/necessari ad avviare l'indagine. Talora la discussione si registra persino a livello nazionale, come quando, per usare espressioni gergali ci si domanda se la notizia debba essere “vestita” o “svestita”, ossia più o meno precisa e più o meno corroborata da alcuni concreti elementi di fatto<sup>45</sup>.

Non è difficile cogliere le ricadute di un diverso modo di individuare l'avvio dell'indagine europea: se si dovesse optare per un criterio che ritarda l'avvio dell'indagine all'esistenza di una *notitia criminis* che sia già (parzialmente) corroborata da elementi esterni, ne consegue che i poteri d'indagine si attivano solo a uno stadio più avanzato di emersione “naturale” dell'illecito. Viceversa, se si consente che l'indagine cominci sulla base di un sospetto semplicemente plausibile, ancorché non confermato da elementi esterni, si consegna all'autorità una funzione anche proattiva nella ricerca dell'illecito, che tuttavia comporta (potrebbe comportare) problemi temporali nello svolgimento dell'inchiesta (specie quando le norme prevedano dei limiti massimi per il suo compimento).

Va peraltro detto che l'inchiesta europea può comunque innestarsi su quelle nazionali classiche (ossia, avviate dai procuratori non europei). Sotto questo punto sembrerebbe dunque più ragionevole che la soglia di avvio dell'indagine europea in termini di consistenza della *notitia criminis* fosse più elevata, in termini di sua plausibilità/consistenza iniziale. Tracce di un simile approccio si trovano nel fatto che la segnalazione all'*EPPO* «contiene, come minimo, una descrizione dei fatti», fra cui anche «una valutazione del danno reale o potenziale» (ol-

---

<sup>45</sup> Si v. per esempio il caso della Romania, in cui sono necessari seri indizi che un crimine sia stato compiuto: v. in proposito, S. LAZĂR, S. NICOLAE, C.C-TIN DUMITRESCU, A.S. LAZĂR, *Romania*, in K. LIGETI (a cura di), *Toward a Prosecutor for the European Union*, I, Londra, 2013, p. 586-626, che scrivono quanto segue: «The initiation of the criminal prosecution is ordered when there are strong indications that a crime has been committed» (*ivi*, p. 591). Il punto è messo in luce da S. ALLEGREZZA, *Opening of the Investigation*, in K. LIGETI (a cura di), *Toward a Prosecutor for the European Union*, II, Londra, inedito.

tre alla possibile qualificazione giuridica e qualsiasi informazione disponibile riguardo alle potenziali vittime, agli indagati e a qualsiasi altra persona coinvolta). La possibilità di riuscire già a descrivere il fatto e, soprattutto, di stimare il danno sembrano suggerire che la segnalazione debba possedere già una certa precisione.

Difficoltà sostanzialmente equivalenti si ripropongano nell'individuare la chiusura dell'indagine (art. 35 Reg. *EPPO*): quale standard probatorio si deve seguire per decidere se si debba esercitare o meno l'azione penale? Il quesito ruota, in particolare, attorno alla disciplina dell'archiviazione (art. 39 Reg. *EPPO*). È l'archiviazione regolata dal Regolamento e, nel caso, è tale disciplina *self-standing* (ossia, interamente autosufficiente) o, viceversa, richiede di essere integrata dalla disciplina nazionale?

Su un punto non vi può essere dubbio: il Regolamento regola l'archiviazione, poiché ne indica espressamente i motivi (art. 39 § 1 Reg. *EPPO*). Allo stesso tempo, anche in questo caso, la norma prevede che si debba archiviare, per uno dei motivi indicati, «se l'esercizio dell'azione penale è divenuto impossibile a norma del diritto dello Stato membro». L'interprete si ritrova di nuovo alle prese con un enigma interpretativo: deve volgersi al diritto nazionale, o viceversa a quello europeo? Concetti come quello di "mancanza di prove pertinenti" (art. 39, § 1 lett. g) sono europei o sono nazionali?

Per districarsi fra gli snodi verticali del regime normativo applicabile alle indagini occorre chiaramente dotarsi di coordinate di fondo; altrimenti, ogni singolo quesito rischia di essere risolto in modo parcellizzato, secondo le mutevoli declinazioni nazionali, sgretolando la necessità di una costruzione sistematica dell'indagine *EPPO*. Sotto questo aspetto, sembra ragionevole sostenere che si sia in presenza di concetti autonomi europei se incidono in modo diretto sulle responsabilità conferite espressamente all'*EPPO* dal Regolamento. Per essere più chiari, 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 le responsabilità dell'organo. È del resto evidente che la precisa perimetrazione delle respon-

sabilità dell'*EPPO* – organo europeo – non può essere soggetta a una geometria variabile che dipenda dalle diverse giurisdizioni nazionali.

Solo apparentemente fumosa, questa indicazione è foriera in realtà di precise e vincolanti conseguenze. Essa consente infatti di individuare alcuni concetti “europei”, a partire dalla notizia di reato. L’indagine europea deve infatti partire secondo un concetto e uno standard europeo di *notitia criminis*, poiché altrimenti ne rischierebbe di essere inficiata la responsabilità dell'*EPPO*. Questo significa che la clausola “conformemente al diritto nazionale applicabile” dell’art. 26 § 1 Reg. *EPPO* va interpretata in senso restrittivo, con esclusione dello standard di qualità della notizia di reato necessario ai fini dell’avvio dell’indagine.

Anche sul versante della conduzione delle indagini le prerogative assegnate all'*EPPO* incidono sull’individuazione del punto di displuvio fra norme europee e norme nazionali. Il concetto di “adozione” – o di affidamento d’incarico – delle misure d’indagine (di cui all’art. 28 Reg. *EPPO*) è un concetto europeo che, in quanto collegato alla responsabilità dell’organo, implica in particolare che l'*EPPO* sia libero di effettuare le proprie scelte strategiche. In altri termini, l’organo deve essere libero di determinare quali atti investigativi siano da compiere e in quale momento. È chiaro che tale autonomia non comporta che l'*EPPO* possa adottare liberamente qualsiasi atto investigativo. La tutela delle garanzie individuali può esigere una autorizzazione o controllo giudiziario sulle scelte dell'*EPPO*. Quel che non è possibile è che al pubblico ministero sia precluso di agire per ragioni fondate su un giudizio di mera opportunità strategica quanto all’adozione di un atto d’indagine. Quest’ultima notazione, come si vedrà, può assumere forte valore pratico per quei casi in cui l’azione dell'*EPPO* si innesti in un ecosistema nazionale che ancora prevede la figura del giudice istruttore (come, per esempio, in Belgio, in Francia, in Spagna, o in Lussemburgo).

Europei sono anche diversi dei concetti che appaiono in materia di archiviazione<sup>46</sup>. Intanto, che una parte delle norme dell’archiviazione siano di rango europee è detto *expressis verbis* dall’articolo 42, co. 3 Reg. *EPPO*. Così, se è pur vero che la norma dell’archiviazione (art. 39 Reg. *EPPO*) esordisce con un rimando al diritto nazionale, tale riferi-

---

<sup>46</sup> V. sul punto anche le considerazioni di E. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 40-41.

mento va letto al netto dei casi di archiviazione espressamente indicati. Per fare un esempio: il concetto di mancanza di prove pertinenti è un concetto europeo e il relativo *standard* probatorio andrà determinato a livello continentale (anche con l'ausilio della Corte di giustizia); l'applicazione dello *standard* probatorio alla luce delle prove utilizzabili (da cui deriverà l'"impossibilità di esercizio dell'azione penale") sarà invece rimesso al diritto nazionale. È dunque ancora presto per dire se lo *standard* dell'archiviazione sarà quello dell'utilità del dibattimento o della probabilità della condanna o altro parametro ancora (ma è ovviamente il momento per condurre il dibattito europeo su quale *standard* sia quello più appropriato).

## 6. EPPO ed ecosistema giudiziario nazionale

Ferme l'intelaiatura dell'organo europeo e le sue responsabilità, l'indagine dei PED (o, in casi eccezionali, di un PE) è immersa in un ecosistema nazionale. Le norme nazionali governano senz'altro le attività d'indagine, ma anche, più in generale, tutti gli aspetti concernenti le indagini. È così, per esempio, in relazione alle comunicazioni col pubblico e per l'accesso al fascicolo; *idem*, per quanto concerne la durata delle indagini. Le regole di assistenza difensiva seguono egualmente le norme nazionali (pur trovando tali regole una base di armonizzazione europea più avanzata in alcune direttive europee)<sup>47</sup>.

Questa immersione nell'ecosistema nazionale può generare problemi di interazione con altre figure presenti nell'indagine, specie quelle di carattere giudiziario. In particolare, lo si accennava, sono particolarmente acuti i problemi dei rapporti con il giudice istruttore laddove la figura ancora esiste (Belgio, Lussemburgo, Francia, Spagna, ecc.). Su questo fronte le scelte che sono state finora fatte dai legislatori nazionali muovono in direzioni completamente diverse. In Francia<sup>48</sup> e Spagna

---

<sup>47</sup> Il riferimento va in particolare alla direttiva 2013/48 sull'assistenza difensiva e alla direttiva 2016/1919 sul gratuito patrocinio.

<sup>48</sup> Per la Francia, v. *Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée*. Si v. in particolare l'art. 696-114: «Toutefois, lorsqu'il est nécessaire soit de mettre en examen une

si è ritenuto che il giudice istruttore fosse incompatibile con la struttura dell'indagine *EPPO* e per questo il giudice istruttore è stato estromesso da casi di competenza dell'*EPPO*. Viceversa in Belgio il legislatore ha confermato, anche su suggerimento della dottrina, la figura del giudice istruttore, prevedendo l'indicazione di cinque giudici istruttori specializzati<sup>49</sup>: una scelta, peraltro, che come si dirà solleva non pochi problemi e perplessità.

I problemi di interazione possono peraltro presentarsi anche nei paesi, come l'Italia, in cui il giudice delle indagini non ha un ruolo di dire-

---

personne ou de la placer sous le statut de témoin assisté, soit de recourir à des actes d'investigation qui ne peuvent être ordonnés qu'au cours d'une instruction, en raison de leur durée ou de leur nature, le procureur européen délégué conduit les investigations conformément aux dispositions applicables à l'instruction, sous réserve des dispositions de la section 3 du présent chapitre». Per la Spagna, v. *Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*. Nell'illustrazione del progetto di legge si osserva in particolare: «En nuestro sistema estos ajustes son particularmente complejos dada la singularidad que a día de hoy representa la instrucción judicial. El modelo que implanta el Reglamento, en sintonía con la mayoría de los Estados de la Unión, atribuye la dirección de la investigación penal a la Fiscalía Europea, siendo también la autoridad que decidirá sobre su terminación, postulando o no a continuación el ejercicio de la acción penal. Ante tal circunstancia, se hace necesaria una regulación tan completa como específica que, de forma transitoria y hasta se produzca a nivel nacional el necesario cambio de paradigma, inserte en la legislación aún vigente las figuras previstas en el Reglamento, evitando antinomias y anudando nuestro sistema procesal a la nueva institución europea. Una regulación, en resumidas cuentas, capaz de conectar el modelo decimonónico de enjuiciamiento actualmente vigente con las lógicas propias del proceso penal moderno, ya implantado en la práctica totalidad de países de la Unión» (*Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se adapta el ordenamiento nacional al Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*, consultabile al sito <https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documentos/APLO%20Fiscal%C3%ADa%20Europea.pdf> – ultimo accesso 5 maggio 2022).

<sup>49</sup> V. art. 79 del 2 del Codice giudiziario, *Gerechtelijk Wetboek*, 10 ottobre 1967, come modificato dalla legge 17 febbraio 2021 (*Wet houdende diverse bepalingen inzake justitie*), *Belgisch Staatsblad* 24.02.2021, 16822. In dottrina, A. CLAES, A. WERDING, V. FRANSSEN, *The Belgian Juge d'Instruction and the EPPO Regulation: (Ir)reconcilable?*, in *European papers*, 6, 2021, pp. 357-389; Y. VAN DEN BERGE, *Role of the Belgian Investigative Judge in EPPO cases*, in *Euclid*, 1, 2021, pp. 63-64.



zione dell'investigazione, ma di semplice controllo a tutela dei diritti e delle garanzie individuali. Quali debbono essere esattamente i rapporti fra *EPPO* e giudice delle indagini preliminari? Quest'ultimo interviene in molteplici occasioni per esercitare il proprio controllo. Non vi è dubbio che il giudice dovrà autorizzare la misura investigativa quando a livello interno sia richiesta l'autorizzazione giudiziaria. *Quid* per i controlli più generali, come per esempio i controlli sulla durata delle indagini, il controllo sulle iscrizioni della notizia di reato, i controlli sull'archiviazione?

In linea di massima, si direbbe, poiché l'indagine segue le regole nazionali, tali regole debbono concernere non solo i vari aspetti dell'investigazione (*supra*), ma anche eventualmente l'attribuzione a un organo giudiziario del controllo sul rispetto delle regole, laddove le norme nazionali lo prevedano. Vi è tuttavia da chiedersi se l'affidare all'*EPPO* l'indagine non debba comportare che in qualche caso l'intervento del giudice (nel caso italiano del g.i.p.) richieda di essere riconsiderato (o rimodulato). Detto altrimenti: vi sono casi in cui i nuovi poteri della procura possono incidere sulle funzioni del g.i.p.? In tal caso, come si atteggiavano (*rectius*, devono atteggiarsi) quei controlli?

L'esempio più indicativo sembra proprio quello già sviluppato del controllo sull'archiviazione (v. *supra*, § 5). Ma il problema si pone egualmente per l'aspetto concernente i controlli sulla tempestività dell'indagine e dell'azione penale: è l'organo europeo esclusivamente responsabile anche della tempestività delle indagini, sino al punto che il controllo giudiziario sul punto richieda di essere rimeditato – o addirittura vada considerato non applicabile? In proposito, va segnalato che il Regolamento prevede che l'*EPPO* deve svolgere le indagini senza indebito ritardo (art. 5 Reg. *EPPO*), norma che potrebbe interpretarsi sia come sostitutiva di previsioni nazionali interne di durata delle indagini, sia viceversa come integrativa di quelle previsioni. Non si deve poi dimenticare la decisione della Corte di giustizia nel caso Kolev e altri<sup>50</sup> in cui si è stabilito che una disciplina dei limiti massimi dell'indagine che imponga di archiviare un caso si pone in contrasto con l'art. 325 TFUE

---

<sup>50</sup> Corte di giust. UE, grande sezione, sent. 5 giugno 2018, Nikolay Kolev e altri, causa C-612/15.

sulla protezione effettiva degli interessi finanziari<sup>51</sup>. In sostanza, non tutte le forme nazionali di controllo giudiziario della tempestività delle indagini sembrano potersi applicare, ma solo quelle che siano compatibili con le responsabilità dell'*EPPO* e, dunque, non incidano sulla protezione effettiva degli interessi finanziari europei. Vi è da domandarsi, per esempio, se il giudice nazionale possa ordinare la retrodatazione della iscrizione della *notitia criminis*.

L'analisi richiede a questo punto di inserire nel discorso anche l'art. 42 Reg. *EPPO* sul controllo giudiziario degli atti dell'*EPPO*<sup>52</sup>. La norma prevede che “[g]li atti procedurali dell'*EPPO* destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi sono soggetti al controllo degli organi giurisdizionali nazionali competenti conformemente alle procedure e ai requisiti stabiliti dal diritto nazionale”, con una specifica deroga quanto alle decisioni di archiviazione (art. 42, co. 1-3 Reg. *EPPO*)<sup>53</sup>. Le possibilità interpretative che questa previsione apre non sono poche, anche per via dell'ambiguità insita nel concetto di «atti procedurali [...] destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi». Se quest'ultima espressione viene intesa come comprensiva di tutti gli atti dell'organo inquirente (poiché qualsiasi atto produce in un modo o nell'altro un effetto giuridico nei confronti di qualcuno) si può per esempio sostenere che i controlli giudiziari nazionali sugli atti dell'*EPPO* rimangano invariati nella loro modulazione nazionale. Si può però anche argomentare che «gli atti che producono effetti giuridici nei confronti dei terzi» siano solo alcuni degli atti che l'organo inquirente può compiere (es., le misure investigative che incidono sui terzi, la decisione di archiviare, ecc.): in questa lettura, non è escluso che alcuni controlli giudiziari nazionali rimangano furi dal perimetro dell'art. 41 Reg. *EP-*

---

<sup>51</sup> Per altro verso, fra i casi di archiviazione (art. 39 § 1 Reg. *EPPO*) appare al punto e) la «scadenza del termine legale nazionale per l'esercizio dell'azione penale». Non è chiaro però se questa espressione possa comprendere la scadenza dei termini per il compimento dell'esercizio dell'azione penale, particolarmente alla luce della appena menzionata giurisprudenza *Kolev* della Corte di giustizia.

<sup>52</sup> Sull'assetto dei controlli giurisdizionali sull'attività dell'*EPPO* v., in generale, M. BÖSE, *Judicial Control of the European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 191-203.

<sup>53</sup> L'art. 41 § 1 Reg. *EPPO* prevede che il sindacato giudiziario sia possibile anche per omesso compimento di atti dell'*EPPO* la cui adozione sia obbligatoria ai sensi del Regolamento medesimo.

*PO*, come potrebbero essere, per esempio, proprio i controlli sulla tempestività dell'iscrizione della *notitia criminis*, i controlli sulla durata massima dell'indagine, ecc.<sup>54</sup>.

Per districarsi fra queste molteplici insidie interpretative, sembra utile di nuovo disporre di alcune coordinate di fondo. L'*EPPO*, si diceva, non può essere spogliato delle responsabilità che gli sono affidate dal Regolamento. Gli atti dell'*EPPO* sono però sindacabili in via giudiziaria, ma senza che questo possa/debba comportare un esautoramento dell'organo europeo nelle scelte strategiche. Il controllo giudiziario va dunque modulato in modo da non invadere le competenze (*id est*, responsabilità) dell'organo. Queste coordinate possono quantomeno servire a meglio delineare alcuni punti.

Come in parte già anticipato, l'area di competenza dell'*EPPO* non può essere erosa dall'esistenza nel sistema nazionale di un giudice istruttore. La responsabilità dell'organo europeo nell'"avviare", "condurre" e "terminare" l'inchiesta deve necessariamente restringere i poteri del giudice istruttore. Questi, in particolare, non dovrebbe quindi poter stabilire se l'atto di indagine cui vuole procedere l'*EPPO* sia opportuno e necessario, ma solo se vi siano le condizioni legali necessarie per adottarlo. Di più complessa soluzione sono invece due quesiti ulteriori concernenti la coabitazione fra giudice istruttore ed *EPPO*. Il primo è se la responsabilità dell'*EPPO* si estenda sino a implicare che sia lo stesso organo europeo a eseguire l'atto (o sovrintendere alla sua esecuzione), o se invece sia possibile che l'esecuzione sia rimessa nelle mani del giudice istruttore. Il secondo è se la responsabilità dell'*EPPO* implichi che il giudice istruttore non possa compiere atti di indagine autonomi concernenti la medesima indagine<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Nel senso, per esempio, che decisioni intermedie dell'organo (come quella di iniziare le indagini) non producano effetti nei confronti di terzi, v. M. BÖSE, *Judicial Control of the European Public Prosecutor's Office*, cit., 193. Per la discussione sul tema cfr. anche Z. DURDEVIĆ, *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*, I, cit., pp. 986-1010 e H.H. HERRNFELD, *sub Art. 42*, in H.H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD (a cura di), *European Public Prosecutor's Office*, cit., pp. 411 ss.

<sup>55</sup> Nel senso, invece, che i rapporti fra giudice istruttore e *parquet* rimangano inalterati, fino al punto che «[t]he 'directives' and 'instructions' addressed by the central

Quanto ai controlli giurisdizionali di legalità (come quelli del giudice per le indagini preliminari italiano), tali controlli non sono *ipso facto* incompatibili con l'azione dell'*EPPO* e in molteplici casi essi integrano la precisa richiesta del Regolamento di scrutinio giudiziale sull'azione dell'*EPPO*. Tali controlli non debbono però mai giungere fino a intaccare le scelte strategiche e discrezionali dell'organo inquirente. Così, per esempio, in punto di esercizio dell'azione penale, la responsabilità affidata all'*EPPO* comporta che non possano esservi interferenze esterne su quelle scelte. Ciò non significa escludere un controllo giudiziario sulla decisione (che emerge chiaramente sia dall'art. 42 § 1 Reg. *EPPO*, sia ancor più dal seguente § 3), ma significa escludere poteri giudiziari di interferenza che vadano oltre la verifica di legittimità delle scelte compiute, come per esempio l'obbligo di condurre determinate indagini o di esercitare l'imputazione. Egualmente da escludersi è un controllo giudiziario sulla decisione di avocazione (salvi i profili appunto di mera legittimità formale). Ne consegue, per fare un esempio guardando alla disciplina italiana dell'archiviazione, che tale disciplina non debba essere interamente abbandonata, ma che allo stesso tempo nemmeno possa essere applicata senza alcun adeguamento al regime dell'*EPPO*.

I controlli di legalità sulla durata delle indagini sembrano invece doversi considerare permessi, poiché non incidono sull'*an* dell'azione dell'*EPPO*, semmai sul *quomodo*, e comunque senza interferire necessariamente con le sue responsabilità. Vi è comunque anche qui da domandarsi se i controlli nazionali non debbano talora essere rimeditati, specie quando possano avere efficacia limitante sull'efficacia di un'indagine condotta senza tempi morti e sul conseguente esercizio dell'azione penale.

---

level of the *EPPO* to the EDP might well stop at the door of the appreciation *souveraine* of the *juge d'instruction*», A. MARLETTA, *It takes two to tango. The relationship between the European Public Prosecutor and the Juge 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*, Milano, 2020, p. 194.

## 7. Scelta della giurisdizione

A livello orizzontale, il regime normativo delle indagini dipende dalla scelta dello stato membro in cui radicare l'indagine europea. Saranno le regole di quel paese, nella loro complessa interazione a livello verticale con la dimensione europea, a governare l'indagine.

Non è difficile capire quanto grande sia l'incidenza della scelta della giurisdizione sull'intera indagine europea. Essa determina le regole sostanziali applicabili (sulla base dell'implementazione nazionale della direttiva PIF), le regole procedurali applicabili, le strutture decisionali (e giudiziali) competenti. Da ultimo, anche le questioni pratiche (lingua, ecc.) dipendono da questa scelta.

Essendo così strategica, il *timing* della scelta è fondamentale. Di regola essa si situa al momento dell'avvio dell'indagine (art. 26 § 4 Reg. EPPO). Può tuttavia accadere che tale scelta venga rimeditata durante l'indagine (art. 26 § 5 Reg. EPPO) o con l'eventuale atto di esercizio dell'azione penale (art. 36 § 3 Reg. EPPO).

Le indicazioni per la scelta della giurisdizione si rinvengono nell'art. 26 § 4 Reg. EPPO. La previsione contiene due regole di base, per il caso di indagini semplici o complesse. La prima è che il procedimento va radicato nello «Stato in cui si trova il centro dell'attività criminosa». La seconda, valevole per il caso di una molteplicità di reati, stabilisce che la giurisdizione si incardini nello «stato in cui è stata commessa la maggior parte dei reati».

Queste regole possono tuttavia incontrare “deviazioni” o, se si preferisce eccezioni, come del resto già l'esordio del § 4 lascia intendere (“di norma”). Una deviazione dalle regole di base è infatti possibile purché sia “debitamente giustificata” sulla base di parametri tassativamente indicati e posti in preciso ordine di priorità: *a*) la residenza abituale dell'accusato; *b*) la nazionalità dell'accusato; *c*) il luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale.

È appena il caso di ricordare che questo assetto normativo è il risultato di una revisione della proposta iniziale della Commissione sul punto, revisione che si muove nel senso di una maggiore precisione dei criteri di scelta della giurisdizione e di una loro maggiore vincolatività. La proposta della Commissione prevedeva infatti una disposizione mol-

to più flessibile, peraltro correlata all'idea di un'indagine che si svolgeva all'interno di una area territoriale unica (*single legal area*)<sup>56</sup>.

#### 8. Diritto a una giurisdizione precostituita per legge?

Prima ancora di domandarsi se la norma attuale del Regolamento sia più o meno precisa<sup>57</sup>, più o meno accurata, bisogna chiedersi quali caratteri essa debba possedere: bisogna, cioè, domandarsi se l'individuazione della giurisdizione debba rispondere a criteri rigorosi o possa invece essere affidata a norme più flessibili. Si potrebbe essere portati ad affrontare questo quesito partendo dal principio del “giudice naturale” (*rectius*, “precostituito per legge”), per concludere che i criteri di scelta della giurisdizione debbono necessariamente essere rigidi, precisi e tassativi. Non si deve però dimenticare che il principio del giudice precostituito per legge è un principio che vige – dove vige – all'interno della giurisdizione. Non è però affatto detto che quel principio debba valere anche fra giurisdizioni nazionali, per scegliere quella più adatta per incardinare l'indagine europea. Tradizionalmente, le giurisdizioni nazionali si sono considerate autonome le une dalle altre (anche come conseguenza dell'affermazione del principio di sovranità), sicché le scelte investigative di uno Stato non erano vincolanti per gli altri. Anche nell'attuale stato avanzato di integrazione europea, può ancora accadere che più Stati attivino contemporaneamente la loro giurisdizione per far partire indagini sul medesimo fatto criminoso (generando così i c.d. conflitti positivi di giurisdizione). D'altronde, prima dell'*EPPO* la medesima frode carosello organizzata in una triangolazione Italia-Belgio-Fran-

---

<sup>56</sup> *Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, Brussel, 17 July 2013, COM(2013)534 final. V. sul punto le riflessioni di chi scrive in *Choosing the National Forum in Proceedings Conducted by the EPPO: Who Is to Decide?*, cit. p. 69. V. anche K. LIGETI, M. SIMONATO, *The European Public Prosecutor's Office: towards a truly European Prosecution Service?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 1, 2013, p. 12 ss.

<sup>57</sup> In dottrina su questa discussione, v. G. DE AMICIS, “Competenza” e funzionamento della Procura europea, cit., p. 16 ss.; E. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 1-72; L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, cit., p. 1353-1395.

cia poteva essere investigata indifferente – persino contemporaneamente – dalle autorità dei tre Paesi<sup>58</sup>. È cambiato qualcosa con l'avvento dell'EPPO? È necessario che la norma odierna sia così precisa da indicare con chiarezza una, e una sola, giurisdizione? Oppure sono ancora accettabili gradi di flessibilità nell'indicazione della giurisdizione, in ossequio alla separazione di sovranità nazionale? Insomma, il diritto al giudice naturale (precostituito) è diventato anche diritto a una giurisdizione naturale (precostituita)?

Chi scrive ha sostenuto già anni or sono che il diritto al giudice precostituito – che normalmente non concerne il piano della giurisdizione – arrivi a inglobare un diritto a una giurisdizione nazionale precostituita quando la persecuzione di certi crimini venga portata a un livello europeo<sup>59</sup>. Se l'interesse alla punizione di certi reati assume una dimensione europea sino al punto che l'azione è attivata da un pubblico ministero europeo, allora non è più indifferente quale sia la giurisdizione prescelta per l'indagine (e per il successivo processo)<sup>60</sup>. L'istituzione dell'EP-

---

<sup>58</sup> Con il solo limite dell'operatività del *ne bis in idem* previsto dall'art. 54 della Convenzione applicativa dell'accordo di Schengen.

<sup>59</sup> V., di chi scrive, *Il giudice naturale nell'ordinamento europeo: presente e futuro*, in M.G. COPPETTA (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005, p. 107-145 e *Choice of Forum and The Lawful Judge Concept*, in M. LUCHTMANN (a cura di), *Choice of forum in cooperation against EU financial crime*, Den Haag (L'Aia), 2013, p. 143-166.

<sup>60</sup> In un precedente scritto si era sostenuto che, per stabilire se la prosecuzione di certi reati fosse stata portata a un livello europeo, l'elemento determinante fosse l'esistenza di una norma sostanziale europea (*Il giudice naturale*, cit., p. 138 ss.). Sembrava, infatti, al tempo scontato che l'istituzione di un Procuratore europeo dovesse essere accompagnata da norme sostanziali (repressive dei crimini contro gli interessi finanziari) comuni. Questa posizione era stata tuttavia parzialmente mitigata in un intervento successivo, in cui si argomentava che non fosse solo il livello della norma sostanziale a stabilire il livello (nazionale o europeo) della persecuzione di certi crimini: il solo fatto che l'indagine fosse assegnata a un Procuratore europeo, accompagnato dalla impossibilità di esercitare l'azione una seconda volta, comportava il passaggio a un livello europeo di persecuzione, con la conseguente attivazione del diritto difensivo a una giurisdizione precostituita (*Choice of Forum and The Lawful Judge Concept*, cit., p. 156 ss.). In effetti, con scelta in parte sorprendente (e criticata in dottrina: v., per tutti, R. SICURELLA, *Il diritto penale applicabile dalla procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto nazionale 'armonizzato'? Le questioni in gioco*, in *Diritto penale contempora-*

*PO* genera dunque un nuovo diritto, quello a una giurisdizione preconstituita. Tale diritto, che porta a ulteriore evoluzione il principio del giudice preconstituito, trascende peraltro la logica stessa che innerva quest'ultimo. Qui non si tratta solo di assicurare che la difesa possa prevedere in anticipo da chi sarà giudicata: si tratta anche di garantire la prevedibilità (in termini di legalità, *foreseeability*) delle norme sostanziali e processuali applicabili<sup>61</sup>, poiché un cambio di paese comporta anche un cambio dello sfondo normativo applicabile; ancora, si tratta di assicurare che le condizioni pratiche di difesa (lingua del procedimento, regole burocratiche sottostanti, contesto culturale, ecc.) siano definite con chiarezza *ex ante*. Anzi, come si è detto, meno armonizzate le leggi sottostanti (sostanziali e processuali), più precisa la scelta legislativa (preventiva) del foro.

Il Regolamento riconosce implicitamente queste premesse. Non parla mai la fonte europea di diritto a una giurisdizione preconstituita; tuttavia sembra riconoscerlo laddove tenta di individuare con più precisione e rigidità la giurisdizione in cui incardinare l'indagine europea. Peraltro, la maggiore vincolatività della norma sulla giurisdizione è anche una conseguenza necessaria della scelta (ibrida)<sup>62</sup> compiuta di far cadere l'indagine europea in un baricentro nazionale. Essendosi scelto di mantenere la sottostante diversità nazionale di norme sostanziali e processuali applicabili al procedimento per crimini contro gli interessi finanziari europei, è evidente che sia essenziale stabilire quanto prima, e in termini i più tassativi e vincolanti possibili, il paese in cui si svolgerà il procedimento.

---

*neo*, 2013, consultabile al sito [https://penalecontemporaneo.it/upload/1387216257SICURELLA\\_2013.pdf](https://penalecontemporaneo.it/upload/1387216257SICURELLA_2013.pdf) – ultimo accesso: 5 maggio 2022), il legislatore europeo ha infine deciso di basare la competenza sostanziale dell'*EPPO* su una direttiva, anziché su un Regolamento. La norma sostanziale rimane, dunque, formalmente a livello nazionale. Ciò non toglie, tuttavia, che il livello di tutela penale degli interessi finanziari sia comunque transitato per intero a un livello europeo, sicché si è senza dubbio anche instaurato il diritto a una giurisdizione preconstituita.

<sup>61</sup> F. GIUFFRIDA, *Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutor's Office*, in *Eu crim*, 3, 2017, p. 149-155 (153).

<sup>62</sup> S. MET-DOMESTICI, *op. cit.*, p. 143-149.



Dato allora questo diritto a una giurisdizione precostituita, è la norma davvero sufficientemente precisa per tutelare gli interessi sottostanti? La risposta a questo quesito è solo parzialmente positiva.

Il diritto a una giurisdizione precostituita esige infatti che la fonte normativa sia priva di ambiguità nell'individuare lo Stato dove si indaga e processa il reato contro gli interessi finanziari dell'Unione. Alcune espressioni della norma denotano invece una certa vaghezza. Già l'espressione «Stato in cui si trova il centro dell'attività criminosa», che costituisce il fulcro della regola base in materia di scelta della giurisdizione, pone qualche perplessità. È probabile che con essa si volesse alludere al *locus commissi delicti*, con cui tradizionalmente si individua la competenza a giudicare di un reato, ma le due espressioni non coincidono pienamente. Non è da escludere che si sia scelto di non usare l'espressione tecnica di luogo di perfezionamento del reato – con cui normalmente si codifica la regola del *locus commissi delicti* – proprio perché la diversità delle norme penali sostanziali di riferimento e dei sistemi nazionali sottostanti avrebbe potuto produrre divergenze interpretative<sup>63</sup> – un'altra conferma della scelta discutibile di affidare la disciplina dei reati contro gli interessi finanziari a una direttiva invece che a un Regolamento e di avere codificato all'art. 11 di quella direttiva regole giurisdizionali estremamente lasse. Risultati univoci non sono però nemmeno prodotti dalla locuzione ora utilizzata di «centro dell'attività criminosa». Qual è, infatti, il “centro”? È lo Stato in cui il reato giunge a conclusione? O contano altri elementi: per esempio, dove la maggior parte del reato è stata perpetrata, o dove il reato è stato pianificato, o ancora dove il reato ha prodotto maggiori conseguenze? Eguale discorso vale per il criterio della “maggior parte dei reati”: vale qui un criterio numerico o un criterio qualitativo<sup>64</sup>? Appare evidente come vi sia la necessità di chiarire concetti “vaghi” come questo nel modo più uniforme possibile, proprio per garantire al meglio il sottostante diritto.

---

<sup>63</sup> Si pensi alla semplice differenza fra il concetto italiano di “perfezionamento del reato” e quello espresso dall'inglese “perpetration of the crime”.

<sup>64</sup> Si indirizzano nel secondo senso L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, cit., p. 1369 e S. RUGGERI, *op. cit.*, p. 600-614.

Si pone poi il problema della legittimità delle deviazioni «debitamente giustificate»<sup>65</sup>. Fermo restando che le deviazioni debbono seguire l'elenco di priorità stabilito dall'art. 26 § 5, rimane la domanda di quando si debba/possa ricorrervi. Quando abbandonare il criterio territoriale del «centro dell'attività criminosa» per affidarsi a quello della residenza, della nazionalità o del danno? Non aiutano a elucidare il punto le regole interne dell'organo, né le guidelines integrative che il Collegio ha adottato circa l'indagine, l'avocazione e il rinvio di casi nella decisione del 21 aprile 2021<sup>66</sup>. Si può ipotizzare che il ricorso ai criteri alternativi sia possibile quando sia difficile – o impossibile – individuare il centro dell'attività criminosa. Enumerare altre ipotesi, che si aggiungano a quella appena indicata, non pare facile.

Una soluzione ragionevole parrebbe quella di scegliere lo Stato di residenza o nazionalità dell'accusato quando sia la difesa a chiedere che il caso sia trattato in quei Paesi<sup>67</sup>. Non si fatica a comprendere, infatti, come la scelta della giurisdizione possa avere notevoli implicazioni per la parte indagata o imputata. Se l'accusato adduce elementi che dimostrano la impossibilità – o anche solo la difficoltà effettiva – di esercitare la difesa in un determinato paese, non si vede perché il caso non debba poter transitare in uno Stato dove la difesa possa essere esercitata in modo più effettivo, anche tenuto conto che il livello di tutela degli interessi finanziari europei dovrebbe essere equivalente in tutti gli Stati membri. Per quanto ragionevole, alla praticabilità di questa interpretazione potrebbe ostare – come si dirà a breve – la dinamica complessiva dello svolgimento dell'indagine EPPO, che sembra rendere più difficile riallocazioni successive del caso, dopo la scelta della giurisdizione compiuta all'avvio del procedimento.

Anche ove si accedesse a quest'ultima interpretazione, è infatti improbabile che la richiesta della difesa sia tanto tempestiva da incidere

---

<sup>65</sup> In dottrina v. L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, cit., p. 1369.

<sup>66</sup> Cfr. *Decision of the College of the European Public Prosecutor's Office of 21 April 2021 adopting operational guidelines on investigation, evocation policy and referral of cases*.

<sup>67</sup> Per una sollecitazione in questo senso, v. già di chi scrive *Choosing the National Forum in Proceedings Conducted by the EPPO: Who Is to Decide?*, cit., p. 59-86.

sulla prima determinazione della giurisdizione, che deve avvenire con l'apertura del caso. La richiesta difensiva potrebbe dunque essere una ragione per trasferire il procedimento.

L'ipotesi del trasferimento è contemplata dall'art. 26 § 5 Reg. *EPPO*. Il caso può infatti essere riassegnato nel corso dell'indagine a un procuratore delegato di un altro Stato membro. Questa scelta potrebbe avvenire perché si è individuato un diverso "centro" dell'attività criminosa. Va detto che la norma subordina comunque la riassegnazione ad "interessi generali di giustizia", *ergo* sembrerebbe non permettere uno spostamento fondato su una semplice rivalutazione della regola base del "centro" dell'attività criminosa. Lo spostamento dell'indagine potrebbe inoltre discendere dalla necessità di riunire il caso con altra indagine o, viceversa, di spezzare l'inchiesta in più filoni nazionali. Anche in questo caso la decisione va presa sempre considerando l'interesse generale della giustizia. Quest'ultima è una clausola di cui è difficile apprezzare la consistenza effettiva. È l'interesse della giustizia quello alla tutela (quanto più) effettiva degli interessi finanziari dell'Unione (*id est*, quello di punire chi effettivamente li abbia danneggiati), quello a tutelare le garanzie processuali dei soggetti coinvolti nel procedimento, o entrambe le cose? O l'interesse della giustizia va inteso nel senso che il caso non vada in linea di massima trasferito, se non quando davvero inevitabile? A quest'ultimo proposito si deve comunque considerare che il Regolamento esorta la Camera permanente (cui spetta espressamente la decisione) a tenere "debitamente conto dello stato delle indagini in quel momento" (art. 26 § 6 Reg. *EPPO*).

Si intuisce facilmente come il trasferimento del caso – per riallocazione, riunione o separazione – non sia un episodio di carattere secondario nello sviluppo dell'indagine<sup>68</sup>. Anzi, esso ha un impatto significativo sull'inchiesta, sino al punto che lo si potrebbe descrivere come un'evenienza potenzialmente "traumatica" per l'indagine e i suoi protagonisti. Un procedimento avviatosi secondo determinate regole sostan-

---

<sup>68</sup> V. le osservazioni di E. TRAVERSA, *op. cit.*, 14 ss., che scrive: «In altri termini, la migliore garanzia del pieno rispetto dei diritti della difesa è che la camera permanente operi una scelta molto ben meditata, sulla base dei criteri dell'art. 26, § 3 e 4, dello Stato membro nel quale designare il procuratore delegato responsabile, sia delle indagini – di tutte le indagini –, sia dell'esercizio dell'azione penale».

ziali e processuali si trova a dover traslocare verso un diverso paese, così cambiando le regole del gioco sottostanti. Non è difficile cogliere alcuni dei problemi che si profileranno, a partire da quelli concernenti la legittimità delle operazioni e dei risultati investigativi precedenti (v. *supra*, § 2). Se per esempio l'indagine avesse comportato l'adozione di misure cautelari – personali e/o reali – si porrà il problema della sorte di quelle misure nel transito fra paesi e del successivo controllo giudiziario (per fare solo un'ipotesi, nel passaggio da un sistema che prevede controlli giudiziari periodici sulla misura cautelare custodiale a uno che non li prevede, e viceversa). Anche i controlli giudiziari sull'indagine complessiva diventeranno di più difficile applicazione, posto che un segmento dell'indagine è nato in un altro paese: per esempio, il sindacato sulla lentezza/tempestività dell'indagine. Difficoltà di non poco conto si porranno poi anche sulle regole di accesso al fascicolo, specie se l'indagine transitasse da un paese con un regime di segretezza investigativa più debole a uno con un tasso di segretezza maggiore (con il rischio che non sia più consentito alla difesa un accesso al fascicolo che era invece già possibile nel primo paese).

Il Regolamento non si fa espressamente carico di questi problemi interpretativi minuti, anche perché sarebbe stato difficile prevedere una soluzione standardizzata. Molto più ragionevole era che regole specifiche per quest'eventualità fossero dettate dalle discipline nazionali di attuazione del Regolamento. Ciò non è però sempre accaduto. Non se ne trova traccia, per esempio, nella legge attuativa belga<sup>69</sup>. Se ne occupa, ma solo in parte ridotta, la disciplina italiana contenuta nel d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 9. Qui si stabilisce espressamente all'art. 19, co. 2 che, nell'eventualità di ricezione in Italia di procedimenti *EPPO* avviati all'estero, «si applicano le disposizioni di cui all'art. 746-ter, co. 3, 4, 5, 6 e 7 del c.p.p.». Nulla si dice però dell'eventualità di trasferimento all'estero del procedimento avviato in Italia, probabilmente sulla premessa che lo spostamento del procedimento all'estero non abbia ripercussioni nell'ordinamento giuridico nazionale. Un punto in particolare resta incerto: è sovrana la scelta della Procura europea? In altri termini:

---

<sup>69</sup> Legge 17 febbraio 2021 (*Wet houdende diverse bepalingen inzake justitie*), Belgisch Staatsblad 24.02.2021, 16822.

basta la decisione dell'*EPPO* per “sradicare” il procedimento dalla giurisdizione italiana? Oppure è comunque necessario un *placet* giudiziario per chiudere un procedimento in Italia (anche pensando all’art. 112 Cost.)? Quest’ultima è infatti l’eventualità normalmente prevista dal codice per il caso di trasferimento di procedimenti all’estero. L’art. 746-*quater* c.p.p. stabilisce che in tal caso «il giudice emette controllo di archiviazione». Questa norma sembrerebbe comunque potersi applicare in via analogica anche al caso di procedimenti avviati dall'*EPPO*, fermo restando che il controllo giudiziario non potrà insistere sull’opportunità del trasferimento, ma dovrà limitarsi a una verifica formale della legittimità dell’atto dell'*EPPO* (che dovrà quindi essere motivato). Rimangono però insoluti i problemi del regime di segretezza del procedimento transitato, dei controlli periodici e/o temporali sulle indagini e sugli atti coercitivi.

Il momento ultimo per un eventuale cambio di giurisdizione coincide con l’esercizio dell’azione penale<sup>70</sup>. Il Regolamento chiarisce che la relazione del PED di chiusura delle indagini deve motivare la scelta della giurisdizione (art. 35 § 4 Reg. *EPPO*). Un mutamento di giurisdizione a uno stato così avanzato è però tendenzialmente sconsigliato dal Regolamento, per il quale l’esercizio dell’azione penale dovrebbe avvenire “in linea di principio” nello stato in cui si trova il PED fino a quel momento incaricato dell’indagine (art. 36 § 3 Reg. *EPPO*). È solo dunque in via eccezionale che può verificarsi uno spostamento del caso verso un altro paese competente. Vi debbono in particolare essere motivi sufficientemente giustificati per procedere in tal senso, fermo comunque il rispetto delle regole di radicamento della giurisdizione (il “centro” dell’attività criminosa, lo Stato con il maggior numero di reati, o uno dei criteri in deroga di cui all’art. 26 § 4 e 5: art. 36 § 3 Reg. *EPPO*).

In linea di massima la logica complessiva è che il cambio di giurisdizione diviene progressivamente più difficile quanto più matura l’in-

---

<sup>70</sup> L’art. 28 § 5 Reg. *EPPO* sancisce espressamente che un cambio di giurisdizione è possibile «[f]inché non sia deciso di esercitare l’azione penale ai sensi dell’art. 36». Per contro, il Regolamento non contiene una indicazione esplicita sul termine iniziale, ossia sul primo momento utile per effettuare la riallocazione (anche se, a rigor di logica, tale momento dovrebbe essere necessariamente successivo all’apertura dell’indagine europea).

dagine<sup>71</sup>: nella fase iniziale si applicano le sole regole sulla scelta delle giurisdizioni; in una fase successiva entrano in gioco le ulteriori condizioni dell’“interesse generale della giustizia” e dello “stato delle indagini”; nella fase dell’imputazione (esercizio dell’azione penale) si attivano le ancor più rigorose condizioni di eccezionalità che esigono “motivi sufficientemente giustificati”, come deviazione alla regola di fondo per cui l’azione penale si esercita là dove si è svolta l’indagine. Può ancora verificarsi in questa fase una decisione di riunione dei procedimenti, purché si tratti di casi *in idem persona* («nei confronti della stessa o delle stesse persone»: art. 36 § 4 Reg. *EPPO*).

## 9. Conclusione

Il regime normativo delle indagini europee soffre ancora di non pochi punti di incertezza, in snodi essenziali della loro conformazione. Le questioni più delicate riguardano, come si è visto, i punti di interazione verticale fra diritto europeo e diritto nazionale applicabile. Queste incertezze si prestano a essere risolte in molteplici direzioni. Vi è il rischio di un approccio casistico, che affronti ciascun problema in modo parcellizzato e considerando ogni volta la specificità del singolo diritto nazionale che viene in rilievo.

Per garantire un minimo di sistematicità dell’*EPPO* è allora necessario che l’interpretazione sia orientata da alcune coordinate di fondo. Fra queste, si è detto, è fondamentale anzitutto l’individuazione di quali concetti siano europei e quali nazionali, con le relative conseguenze applicative. Il riconoscimento di concetti europei (per esempio, “esercizio della competenza”) richiede anche la determinazione di un minimo di condizioni armonizzanti a livello europeo.

Una coordinata generale di fondo è poi quella di garantire appieno le responsabilità affidate all’*EPPO* (e collegate alla assicurazione di una piena tutela degli interessi finanziari dell’Unione). Ciò può comportare che il diritto nazionale debba ritrarsi e fare spazio a concetti e strutture europee, quante volte ciò sia necessario per non inficiare le prerogative

---

<sup>71</sup> Così giustamente F. GIUFFRIDA, *op. cit.*, p. 149-156 (153).

del nuovo organo europeo. Per esempio, la determinazione degli standard probatori di determinazione della *notitia criminis* e nella scelta sull'esercizio dell'azione penale (come il concetto di mancanza di prove quale caso di archiviazione) debbono partire anzitutto dalla necessità di garantire la pienezza delle funzioni (e responsabilità) dell'*EPPO*, lasciando alla diversità nazionali solo spazi di ulteriore integrazione. Gli spazi di intervento giudiziario a livello nazionale, poi, dovranno anch'essi conformarsi a queste prerogative e, in diversi casi, essere rimodulati sulle competenze dell'*EPPO*. Ciò vale senz'altro per le prerogative dei giudici istruttori, laddove siano ancora rimasti sulla scena dell'indagine *EPPO*. Le competenze dei giudici istruttori andranno ridefinite in modo da non incidere sulle responsabilità dell'*EPPO*. Ma lo stesso vale anche per gli interventi giudiziari in chiave di controllo delle attività investigative: il controllo dei giudici delle indagini (come il giudice per le indagini preliminari italiano) va rivisto, tutte le volte in cui esso possa comportare una sottrazione all'organo inquirente europeo della responsabilità ultima su determinate scelte. Così, per esempio, in materia di archiviazione non può spettare al giudice nazionale di ordinare l'esercizio coatto dell'imputazione. Era forse opportuno che alcuni di questi punti fossero chiariti dalle discipline di attuazione, ma non sarà impossibile trovare soluzioni anche *rebus (legibus) sic stantibus*.

Molti dei problemi potranno dunque risolversi in via interpretativa, anche grazie all'eventuale intervento della Corte di giustizia in punto di rinvio pregiudiziale. Anzi, sembra consigliabile un uso "sistematico" del rinvio pregiudiziale, specie in questi primi anni di vita dell'organo<sup>72</sup>. Sotto questo profilo non può però non segnalarsi un aspetto singolare che pone l'*EPPO* in una condizione di difficoltà: in quanto organo di accusa, l'*EPPO* non può sollevare autonomamente questioni pregiudiziali, ma dovrà comunque rivolgersi alle giurisdizioni nazionali, cui competerà sollevare il caso. È questo un aspetto che merita forse riflessione – e soluzione – a livello continentale.

Altri problemi nel regime normativo sono invece di natura più strutturale e paiono di più difficile soluzione per via interpretativa. È così per la scelta di affidare per intero ai sistemi nazionali il controllo giudi-

---

<sup>72</sup> Sul punto, v. le riflessioni di E. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 42.

ziario sugli atti dell'*EPPO*, salvo poche eccezioni (art. 42 § 1-3 Reg. *EPPO*). La scelta del controllo nazionale come scrutinio giudiziario è particolarmente problematica (e inadatta) per alcuni profili, come per esempio proprio quello attinente alla scelta della giurisdizione. Il giudice nazionale è normalmente competente per stabilire se il proprio paese abbia giurisdizione. È invece più difficile per un giudice nazionale stabilire se un'altra giurisdizione sia il "focus" dell'attività criminale più della propria giurisdizione; diventa ancor più arduo per il giudice nazionale esercitare un controllo quando la giurisdizione sia prescelta dall'*EPPO* sulla base di una deviazione dai criteri di base (ossia, quando la scelta sia fondata sui criteri della residenza, nazionalità o del maggior danno); è infine praticamente impossibile che un giudice nazionale possa sancire l'inadeguatezza della giurisdizione in caso di riallocazione/separazione/riunione. Si è visto però che la scelta della giurisdizione è un momento essenziale dell'equilibrio fra efficienza investigativa e garanzie difensive. Non sembra perciò improprio che, in attesa di soluzioni continentali più consone, i giudici nazionali si sforzino, anche con forme creative, di assicurare che i diritti e l'effettività della difesa non siano compromessi sull'altare dell'indagine europea.



# MISURE INVESTIGATIVE E CONTROLLO GIURISDIZIONALE FRA CORTI INTERNE E CORTE DI GIUSTIZIA

*Fabio Cassibba*

SOMMARIO: 1. Come in un quadro di Hieronymus Bosch. 2. Il (generico) catalogo delle misure investigative. 3. Criteri di scelta e modalità esecutive. 4. Ulteriori limiti al potere investigativo dell'EPPO: a) profilo cronologico. 5. (segue) b) legittimazione territoriale. 6. L'esigenza del controllo giurisdizionale. 7. Il controllo giurisdizionale fra ordinamento interno ed europeo. 8. Circoli virtuosi e bisogno di fiducia.

## *1. Come in un quadro di Hieronymus Bosch*

Il pubblico ministero europeo ha da poco iniziato a calcare la scena – dopo una lunga e travagliata fase d'incertezza rispetto alla sua stessa istituzione<sup>1</sup> – e già se ne profila, nitido, il ruolo di prim'attore sul piano sovranazionale e, ancor più, interno. A livello mediatico, attraverso le piattaforme istituzionali e *social* del nuovo organo europeo, hanno grande rilievo le ormai numerose indagini di sua competenza, svolte anche in territorio italiano, come pure le prime condanne all'esito di un processo nazionale slovacco in cui l'azione penale era stata esercitata dal pubblico ministero europeo<sup>2</sup>.

Ovvio che sia così per diverse ragioni. Anzitutto, il carattere inedito della nuova istituzione nel contesto dell'Unione europea la rende naturalmente destinata a catalizzare l'attenzione. Inoltre, è la stessa neonata

---

<sup>1</sup> Cfr. L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Arch. pen.*, ed. on-line, 19 ottobre 2017; ID., *La Procura europea alla vigilia dell'entrata in funzione*, in *Quest. giust.*, ed. on-line, 17 aprile 2021.

<sup>2</sup> Cfr. il *Report* del 24 marzo 2022, relativo ai primi sette mesi di attività della Procura europea, consultabile sul relativo sito istituzionale, al seguente indirizzo <https://www.EPPO.europa.eu/en/news/EPPO-investigates-eu54-billion-worth-loss-eu-budget-its-first-7-months-activity>.

Procura europea a porsi come potente organo capace di propiziare una semplificazione degli organi della cooperazione giudiziaria<sup>3</sup> e, finanche, una più stretta integrazione europea, che andrà al di là della pur ineludibile esigenza di armonizzazione fra gli ordinamenti. Infine, la già ampia sfera entro cui il pubblico ministero europeo è legittimato a esercitare la propria competenza *ex artt.* 22 ss. Regolamento (UE) 2017/1939 del 12 ottobre 2017<sup>4</sup> sembra suscettibile di un significativo ampliamento, in linea con l'art. 86 § 4 TFUE, ai delitti di criminalità organizzata transnazionale.

Se, dunque, appare scontato ravvisare nel pubblico ministero europeo l'autentico futuro protagonista dello "spazio penale" di libertà, sicurezza e giustizia, è assai più arduo delinearne la fisionomia e individuare la portata dei suoi poteri investigativi. Due fattori giocano negativamente: da un lato, lo scarno dettato del Regolamento (UE) 2017/1939, il cui testo – acerbo frutto dei compromessi e della marcia a tappe forzate che ha condotto alla sua approvazione – è ben lungi dal costituire un complesso normativo autosufficiente; dall'altro e conseguentemente, la necessitata integrazione di un simile "canovaccio" europeo con la legge nazionale di volta in volta applicabile, in forza dell'art. 5 § 3 Reg. *EPPO*<sup>5</sup>.

In breve, a livello decentrato è tutta da (ri-)costruire la disciplina delle prerogative investigative del procuratore europeo delegato che esercita la competenza e di quello incaricato di prestare assistenza nelle indagini transfrontaliere<sup>6</sup>. Né sfugge a simili difficoltà ricostruttive l'ampiezza del controllo giurisdizionale sugli atti procedurali (a contenuto probatorio) compiuti dal pubblico ministero europeo, assegnato, in

---

<sup>3</sup> Su tale profilo, in ordine ai rapporti fra Procura europea ed *Eurojust*, S. CLUNY, *In principio era la Procura europea*, in *Quest. giust.*, 2, 2021, p. 105 ss.

<sup>4</sup> D'ora in avanti «Reg. *EPPO*».

<sup>5</sup> Cfr., in proposito, T. RAFARACI, *Il controllo giurisdizionale delle attività del pubblico ministero europeo e l'innesto delle indagini nel procedimento nazionale*, in AA.VV., *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea*, Milano, 2015, p. 323, che sottolinea la centralità che la disciplina interna è destinata a rivestire.

<sup>6</sup> Un'analogia conclusione vale a livello centrale, circa i poteri di supervisione e di organo investito delle «decisioni [...] su questioni di ordine generale», assegnati al Collegio (art. 9 § 2 Reg. *EPPO*), e ai poteri di «monitora[ggio] e di indirizz[o del]le indagini», assegnati alle Camere permanenti (art. 10 § 2 Reg. *EPPO*).

prima battuta, al giudice nazionale (art. 42 § 1 Reg. *EPPO*): un potere d'indagine non rigidamente governato dal principio di determinatezza delle fattispecie processuali, bensì plasmato da normative europee tipicamente di scopo, rende incerto lo stesso oggetto del vaglio giurisdizionale.

Occorre un certo esercizio di fantasia per immaginare dove condurrà il «'terzo binario' investigativo»<sup>7</sup> sul quale corre il pubblico ministero europeo. L'art. 13 § 1 Reg. *EPPO* postula, sì, l'identità dei poteri fra l'organo europeo e il pubblico ministero domestico. Decisivo nel plasmare il potere d'indagine è, però, il principio di proporzionalità nella scelta della misura investigativa e delle relative modalità esecutive: ed è evidente il contrasto fra la sua espressa, generale previsione nella fonte europea (art. 5 § 2 Reg. *EPPO*) e il suo carsico emergere nell'ordinamento processuale penale interno<sup>8</sup>.

Così, lo scenario rischia di apparire simile a un celebre dipinto di Hyeronimus Bosch: a figure e misure investigative familiari, perché riconducibili alle tradizionali categorie concettuali, se ne affiancheranno altre "de-formi", perché ibride. Ma non per questo (presuntivamente) affrancate dal principio di legalità e dalla *rule of law*, centrali nello Stato democratico di diritto.

## 2. Il (generico) catalogo delle misure investigative

La scarna disciplina regolamentare delle misure investigative disponibili per il pubblico ministero europeo<sup>9</sup> appare costruita attorno all'obiettivo di assicurare un'effettiva repressione dei reati che offendono

---

<sup>7</sup> R. BELFIORE, *I procuratori 'superdistrettuali' per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea: un nuovo 'terzo binario' investigativo*, in *Sistema penale*, ed. on-line, 9 dicembre 2021.

<sup>8</sup> Cfr. Cass., sez. un., sent. 19 aprile 2018, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Nuoro, in *Dir. pen. cont.*, e on-line del 27 settembre 2018, in materia di motivazione del provvedimento che dispone il sequestro probatorio e rispetto del principio di proporzionalità.

<sup>9</sup> Parla di «desolante povertà» della normativa T. RAFARACI, *Il controllo giurisdizionale delle attività del pubblico ministero europeo e l'innesto delle indagini nel procedimento nazionale*, cit., p. 323.

gli interessi finanziari dell'Unione europea, attraverso l'introduzione di norme di scopo e di stampo efficientistico. Resta sullo sfondo la tradizionale finalità delle previsioni penalistiche proprie di uno Stato liberale: costituire un argine al potere pubblico.

Si spiega in questa prospettiva funzionalistica l'esordio dell'art. 30 § 1 Reg. *EPPO* in forza del quale la legittimazione del pubblico ministero europeo a disporre o a chiedere le misure investigative ivi contemplate scatta «[a]lmeno nei casi in cui il reato oggetto d'indagine [sia] punibile con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione». Un canone minimo, dunque, affinché si attivi il potere d'indagine dell'organo europeo, che non esclude la disponibilità di misure investigative anche al di sotto della soglia edittale, sulla base delle scelte di politica criminale rimesse ai singoli Stati. Allo stesso tempo, tuttavia, gli Stati – coerentemente col principio di proporzionalità e in forza dell'art. 30 § 3 Reg. *EPPO* – restano legittimati a limitare ai procedimenti per taluni «gravi reati» l'impiego di talune misure investigative, maggiormente invasive di diritti fondamentali e/o intrinsecamente connotate dalla natura insidiosa (come le intercettazioni, il tracciamento di oggetti e le consegne controllate).

Quanto alle singole misure investigative, l'art. 30 § 1 Reg. *EPPO* ne fornisce un catalogo, anch'esso minimo, sospeso fra atti a contenuto “probatorio” e atti a contenuto, in senso lato, “cautelare”<sup>10</sup> e sempre afflitto da uno scarso coefficiente di determinatezza, frutto di una scelta normativa volta a massimizzare l'efficienza investigativa<sup>11</sup>. La previsione in parola pare indirizzata anche al legislatore nazionale, impegnandolo a introdurre nell'ordinamento almeno le misure investigative “spe-

---

<sup>10</sup> Più precisamente, vengono in gioco atti garantiti senza diritto di preavviso – come le perquisizioni personali, locali e di sistemi informatici (lett. *a*), i sequestri, anche di documenti informatici (lett. *a*, *b*, *c*), il congelamento di strumenti o proventi del reato prodromici alla relativa confisca (lett. *a* e *d*) – che, a loro volta, possono essere compiuti anche attraverso l'impiego di mezzi tecnici; e atti non garantiti, come le intercettazioni (lett. *e*) e il tracciamento o il rintracciamento di oggetti, attuati anche nella forma delle consegne controllate di merci (lett. *f*).

<sup>11</sup> Come reso palese dall'atipicità normativa propria di ogni «misura cautelare necessaria a preservare l'integrità o a evitare la perdita o l'inquinamento di prove» (art. 30 § 1 lett. *a* ultimo periodo Reg. *EPPO*).

ciali” ivi considerate<sup>12</sup>, che, a tal punto, dovrebbero essere regolate da una «‘legge’ di particolare precisione», almeno quando la misura investigativa implichi una «lesione grave» al diritto alla privacy<sup>13</sup>, protetto dall’art. 8 CEDU e dall’art. 7 CDFUE. In ogni caso, il richiamo all’esigenza che sia osservato il principio di legalità da parte del pubblico ministero europeo si rinviene nell’art. 30 § 2 e 3, primo periodo, Reg. *EPPO*: l’adozione delle misure investigative può essere sottoposta a

condizioni conformemente al diritto nazionale applicabile, se [quest’ultimo] contiene restrizioni specifiche [...] con riguardo a categorie specifiche di persone o di professionisti [...] vincolati a un obbligo di riservatezza.

Lo scarso catalogo delle misure investigative si arricchisce di ulteriori strumenti d’indagine in forza dell’art. 30 § 4 Reg. *EPPO*: i procuratori europei delegati sono autorizzati a chiedere o a disporre «qualsiasi altra misura» lo Stato metta a disposizione dell’organo inquirente «in casi analoghi». Vengono, così, soddisfatte ovvie esigenze di flessibilità delle investigazioni perché il pubblico ministero europeo è, per esempio, legittimato a raccogliere il contributo offerto da fonti dichiarative nelle forme dell’art. 362 c.p.p.

### 3. Criteri di scelta e modalità esecutive

Il *deficit* di determinatezza circa la tipologia delle misure investigative astrattamente disponibili trova parziale compensazione nella previsione di espressi criteri operanti nella relativa scelta ed esecuzione ex art. 30 § 5 Reg. *EPPO*.

In primo luogo, l’individuazione della misura investigativa postula una scelta basata su una “prognosi di utilità”. L’atto d’indagine deve apparire – secondo un giudizio *ex ante* – capace di fornire «informazio-

---

<sup>12</sup> Cfr. G. FIORELLI, *Il Pubblico ministero europeo, tra poteri investigativi nazionali e regole probatorie “in bianco”*, in *Proc. pen. giust.*, 2020, p. 193.

<sup>13</sup> G. UBERTIS, *Sistema di procedura penale*, I, *Principi generali*, Milano, 2017, p. 254.

ni o prove utili alle indagini». In sostanza, viene in gioco un requisito di ammissibilità analogo a quello della rilevanza della prova, ma più debole, perché la prognosi di utilità è sempre esposta al rischio di trasformarsi in un limite fittizio. Specialmente nelle prime battute delle indagini, ogni misura investigativa appare *ex ante* capace di generare risultati probatori e, dunque, di essere utile. Del resto, il criterio dell'utilità potrebbe persino valere quando l'atto d'indagine non consenta di individuare alcun elemento pertinente all'oggetto delle investigazioni. In via esemplificativa, anche una perquisizione con esito "negativo" si rivelerebbe utile, non foss'altro per orientare diversamente le indagini.

In secondo luogo, la scelta della misura investigativa – fra quelle astrattamente disponibili e ugualmente capaci di sprigionare la medesima efficacia in chiave di contributo informativo – deve ricadere su quella meno intrusiva per il diritto fondamentale coinvolto. Opera qui un'applicazione speciale<sup>14</sup> del principio di proporzionalità già previsto,

---

<sup>14</sup> Per un'ulteriore applicazione speciale, in materia di ordine europeo d'indagine penale cfr. l'art. 10 § 2 dir. 2014/41/UE del 3 aprile 2014, nonché, nell'ordinamento interno, l'art. 7 d.lgs. 21 giugno 2017 n. 108. Sul tema, fra gli altri, G. DE AMICIS, *Dalle rogatorie all'Ordine Europeo di Indagine: verso in nuovo diritto della cooperazione giudiziaria penale*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 27-28; R. BELFIORE, *Su alcuni aspetti del decreto di attuazione dell'ordine europeo di indagine penale*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 406-407; M. CAIANIELLO, *L'attuazione della direttiva sull'ordine europeo di indagine penale e sue ricadute nel campo del diritto probatorio*, *ivi*, 2018, p. 2203; M. DANIELE, *L'ordine europeo di indagine penale entra a regime. Prime riflessioni sul d.lgs. n. 108 del 2017*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 7-8, 2017, p. 214 ss.; R.E. KOSTORIS, *Ordine di investigazione europeo e tutela dei diritti fondamentali*, in *Id.*, *Processo penale e paradigmi europei*, Torino, 2018, p. 120 ss.; R.E. KOSTORIS, *Ordine di investigazione europeo e tutela dei diritti fondamentali*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 1446 ss.; S. MANGIARACINA, *L'acquisizione "europea" della prova cambia volto: l'Italia attua la direttiva relativa all'ordine europeo di indagine penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, p. 164-165; M.R. MARCHETTI, *Ricerca e acquisizione probatoria all'estero: l'ordine europeo di indagine*, in *Arch. pen.*, suppl. al n. 1 del 2018, *La giustizia penale riformata*, p. 830-831; E. SELVAGGI, *L'ordine europeo di indagine-EIO: come funziona?*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 47 ss. V. pure la Circolare in tema di attuazione della direttiva 2014/41/UE relativa all'ordine europeo di indagine penale, redatta dal Dipartimento per gli Affari di Giustizia - Direzione generale della Giustizia penale, § 6 (6.1. e 6.2), consultabile su *Cass. pen.*, 2018, p. 50 ss.

in generale, dall'art. 5 § 2 Reg. *EPPO*, nonché dagli artt. 5 § 3 e 4, TUE e 49 § 3 e 52 § 11 CDFUE, oltre che dagli artt. 8-11 CEDU<sup>15</sup>.

Al di là dei vincoli generati per il legislatore in ordine alla tecnica di previsione delle fattispecie processuali<sup>16</sup>, il giudizio di proporzionalità opera come canone comportamentale per gli organi procedenti, vincolati a osservare un “test tripartito”. La misura investigativa deve, in primo luogo, risultare *ex ante* idonea a conseguire lo scopo investigativo (che a sua volta, dev'essere legittimo); in secondo luogo, necessaria per conseguire il medesimo scopo; infine, proporzionata, in senso stretto, rispetto all'interferenza nel diritto fondamentale coinvolto dal compimento dell'atto<sup>17</sup>, che non può mai essere compreso «in maniera intollerabile»<sup>18</sup>. Così, la proporzionalità, da un lato, vincola il pubblico ministero nella scelta della misura investigativa e delle modalità di esecuzione; dall'altro, guida il giudice nell'esercizio del proprio potere di controllo.

È evidente come la proporzionalità rivesta un ruolo decisivo per assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali che subiscono l'interferenza, tanto più in un terreno ancora inesplorato come quello rappresentato dall'esercizio dei poteri d'indagine del pubblico ministero europeo. La natura «irrinunciabile» della proporzionalità si accompa-

---

<sup>15</sup> Cfr., oltre agli autori già indicati nella nota che precede, M. CAIANIELLO, *Il principio di proporzionalità nel procedimento penale*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 3-4, 2014, p. 148 ss.; M. PANZAVOLTA, *Legalità e proporzionalità nel diritto penale processuale*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 1008 ss.; G. UBERTIS, *Equità e proporzionalità versus legalità processuale: eterogeneità dei fini?*, in *Arch pen.*, 2, 2017, p. 1 ss.

<sup>16</sup> Sul terreno legislativo, il principio di proporzionalità si risolve in una regola di condotta per il legislatore, chiamato a graduare gli strumenti investigativi e le relative modalità secondo una scala di progressiva maggiore interferenza nel diritto fondamentale coinvolto in forza dell'esigenza da soddisfare e della gravità del reato per cui si procede. Così intesa, la proporzionalità integra l'autonoma esigenza di determinatezza e tassatività nella predeterminazione delle condotte investigative e probatorie consentite, concorrendo ad assicurarne anche la prevedibilità.

<sup>17</sup> Ampiamente, sul tema, anche per ulteriori riferimenti, F. ZACCHÈ, *Criterio di necessità e misure cautelari personali*, Milano, 2018, p. 65 ss. Nella giurisprudenza costituzionale, in tema di sequestro preventivo, C. cost., sent. 23 marzo 2018 n. 58.

<sup>18</sup> G. UBERTIS, *Sistema di procedura penale*, I, *Principi generali*, cit., p. 238.

gna, però, all'esigenza che questa sia «maneggia[ta] con cura», per l'«alto tasso di discrezionalità» implicato<sup>19</sup> e perché la sua portata è negativamente condizionata dal disorganico regime normativo di “doppia legalità” proprio della disciplina delle misure investigative, a cavallo fra il Regolamento istitutivo della Procura europea e la fonte ordinaria.

Emblematiche, in proposito, le intercettazioni di conversazioni o comunicazioni ove la fonte eurounitaria e quelle nazionali contemplan presupposti di ammissibilità, al contempo e reciprocamente, più e meno stringenti. Sul versante soggettivo, l'art. 30 § 1 lett. e Reg. *EPPO*, prescrive che l'intercettazione possa essere disposta solo «se l'indagato o imputato è mittente o destinatario» della comunicazione, che, a sua volta, deve avvenire attraverso un mezzo tecnologico di cui egli abbia la disponibilità. In breve, rispetto al tenore dell'art. 267 comma 1 c.p.p., è inequivoca la *ratio* del Reg. *EPPO*: restringere il ricorso alla captazione, in linea con l'assunto consolidato nell'ordinamento convenzionale secondo cui la captazione non è desiderabile in una società democratica<sup>20</sup> e in attuazione della clausola di equivalenza espressa dall'art. 52 § 3 CDFUE. Ci si aspetterebbe, così, che anche sul versante teleologico la normativa europea si muova nella medesima direzione restrittiva ma così non è. In forza dell'art. 30 § 1 lett. e Reg. *EPPO* l'intercettazione resta consentita sul presupposto dell'utilità della captazione a raccogliere informazioni. Al di là della vaghezza semantica dell'espressione, la fonte sovranazionale sembra volta a rendere più agevole la captazione, disancorando il suo impiego dall'assoluta indispensabilità per la prosecuzione delle indagini, richiesta dall'art. 267, co. 1, c.p.p. Qui, solo una complessa operazione ricostruttiva – volta a valorizzare congiuntamente il criterio di proporzionalità come *extrema ratio* e quello dell'utilità della captazione – consente di restringere i confini operativi delle intercettazioni per renderli coerenti con la «natura indubbiamente eccezionale dei limiti apponibili a un diritto [...] inviolabile»<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> M. DANIELE, *Ordine europeo di indagine*, in G. UBERTIS, *Investigazioni e prove transnazionali*, Milano, 2017, p. 73-74.

<sup>20</sup> Cfr. CEDU, sent. 2 agosto 1984, Malone c. Regno Unito, § 84.

<sup>21</sup> Corte cost., sent. 23 luglio 1991 n. 366, poi ripresa dalla sent. cost. n. 63 del 1994.



#### 4. Ulteriori limiti al potere investigativo dell'EPPO: a) profilo cronologico

Ulteriori limiti o condizionamenti al potere d'indagine del pubblico ministero europeo operano sul piano cronologico e su quello della sua legittimazione territoriale.

Quanto al criterio temporale, il considerando 31 esplicita quanto già desumibile dall'*incipit* dell'art. 28 § 2 Reg. EPPO: l'organo europeo svolge le proprie funzioni «fino alla conclusione del procedimento», ossia sino all'eventuale passaggio in giudicato della decisione definitiva<sup>22</sup>. Talché, dopo l'esercizio dell'azione penale, il potere investigativo del pubblico ministero europeo sconta i limiti propri delle indagini suppletive e di quelle integrative; nonché, per queste ultime, il regime di utilizzabilità dibattimentale “doppiamente condizionato” espressamente previsto dall'art. 433, co. 3, c.p.p. L'eventuale transito degli atti d'indagine integrativa del pubblico ministero europeo nel fascicolo del dibattimento potrà avvenire solo previo il relativo inserimento nel fascicolo *ex art.* 433, co. 1, c.p.p. Né l'unitarietà del «Fascicolo dell'EPPO» *ex art.* 45 Reg. EPPO può giustificare l'aggiramento della disciplina che regola i rapporti fra “terzo fascicolo”, fascicolo del pubblico ministero e fascicolo per il dibattimento, dal momento che questa è posta a presidio del contraddittorio nella formazione della prova e della separazione funzionale delle fasi<sup>23</sup>.

Quanto alla fase di natura amministrativa che precede l'iscrizione della notizia di reato, l'art. 24 Reg. EPPO conferma che il pubblico ministero europeo è legittimato a svolgere pre-indagini, sulla falsariga di quanto desumibile dall'art. 330 c.p.p., non solo al fine della ricerca della notizia di reato, ma finanche per verificare che egli possa esercitare la propria competenza<sup>24</sup>. Così, anche simili indagini incontrano i li-

---

<sup>22</sup> Resta, pertanto, esclusa un'ultrattività del potere d'indagine dell'organo europeo dopo il passaggio in giudicato della sentenza. Le funzioni tipiche del pubblico ministero nella fase esecutiva non impongono l'investitura dell'organo europeo.

<sup>23</sup> Cfr. R. BELFIORE, *Immediatezza e prova transnazionale*, in *Cass. pen.*, 2021, p. 2198.

<sup>24</sup> Sul tema, B. PIATTOLI, *Le notizie annotate nel Case Management System della Procura europea: indagini transfrontaliere e formazione della prova*, in S. SCALFATI (a

miti implicitamente desumibili dall'ordinamento nazionale, essendo fatto divieto al pubblico ministero europeo di compiere atti garantiti o che richiedano l'autorizzazione del giudice per le indagini preliminari. In ogni caso, al di là della prassi nazionale – propensa a dilatare le pre-indagini amministrative, facendo leva sulla gestione del potere-dovere d'iscrizione della notizia di reato nell'apposito registro –, durante le pre-indagini dell'organo europeo, sarà, comunque, decisiva la cooperazione con la procura della Repubblica<sup>25</sup>, in forza dell'art. 14 d.lgs. 2 febbraio 2021 n. 9, tanto più ove quest'ultima abbia già proceduto, non solo all'annotazione nel registro di cui al modello 45 ma anche all'iscrizione nel registro di cui ai modelli 21 e 44. Si aprono qui, nuove breccie nel muro della legalità formale, incapace di arginare (quella che sembra) l'ormai inarrestabile irruzione di fonti di *soft-law*, come le circolari delle procure della Repubblica<sup>26</sup>.

##### 5. (segue) *b) legittimazione territoriale*

Sul versante della legittimazione territoriale per l'esercizio del potere investigativo del pubblico ministero europeo e dei relativi limiti, tocca distinguere fra i procedimenti di sua competenza che implicino lo svolgimento di indagini all'interno di un solo Paese membro dell'UE oppure – come dovrebbe accadere empiricamente in un novero significativo di ipotesi rispetto alla globalità dei procedimenti penali di com-

---

cura di), *Pre-investigazioni (espedienti e mezzi)*, Torino, 2020, p. 163 ss.; L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del Pubblico ministero europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, p. 1365-1366.

<sup>25</sup> Cfr., in tal senso, L. DE MATTEIS, *Autonomia e indipendenza della Procura europea come garante dello Stato di diritto*, in *Quest. giust.*, 2, 2021, p. 115 ss.; G. MELILLO, *Il ruolo delle Procure della Repubblica di fronte alla nuova normativa della Procura europea*, in *Quest. giust.*, ed. on-line, 29 aprile 2021.

<sup>26</sup> Nella materia qui trattata v., per esempio, l'Ordine di servizio n. 38/2021 della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Parma avente a oggetto «Indicazioni in materia di “E.P.P.O.” (*European Public Prosecutor's Office*)», consultabile sul relativo sito istituzionale all'indirizzo [https://www.procura.parma.giustizia.it/index.asp?act=viewcateg&categ=11\\_1&liv=1](https://www.procura.parma.giustizia.it/index.asp?act=viewcateg&categ=11_1&liv=1).

petenza dell'*EPPO* – all'interno di più Paesi membri dell'Unione europea (indagini transfrontaliere o *cross-border investigation*).

Nella prima ipotesi, sempre fatto salvo il rilievo diretto del Regolamento in forza dell'art. 5 § 3 ultimo periodo Reg. *EPPO*, per individuare le misure investigative e i relativi controlli giurisdizionali vale la *lex fori*.

Nella seconda ipotesi, occorre ancora distinguere.

Se le indagini transfrontaliere devono essere compiute all'interno di Paesi aderenti alla cooperazione rafforzata alla base dell'istituzione del pubblico ministero europeo, l'art. 3 Reg. *EPPO* rende disponibili strumenti molto agili e semplificati, rispetto ai quali resta escluso l'impiego dell'ordine europeo d'indagine.

Più precisamente, nello spazio della cooperazione rafforzata, la scelta della misura investigativa spetta al pubblico ministero europeo che esercita la competenza (art. 31 § 1 secondo periodo Reg. *EPPO*), previa autorizzazione giudiziaria o giurisdizionale se questa risulta imposta dalla *lex fori*. Applicabile per l'esecuzione della misura – se disponibile nell'ordinamento del pubblico ministero incaricato di prestare assistenza – è la *lex loci* ove si trova quest'ultimo (art. 31 § 4 e 32 Reg. *EPPO*), fatta sempre salva, da un lato, l'autorizzazione giudiziaria o giurisdizionale se richiesta dalla legge medesima (art. 31 § 3 primo periodo, Reg. *EPPO*) e, dall'altro, l'osservanza delle «formalità e [del]le procedure espressamente indicate dal procuratore europeo delegato incaricato del caso», in ossequio alla *lex fori*, sempre che queste ultime «non siano in conflitto con i principi fondamentali dello Stato membro del procuratore europeo delegato [appunto] incaricato di prestare assistenza» (art. 32 Reg. *EPPO*). Quest'ultima previsione, per un verso, legittima il pubblico ministero europeo incaricato di prestare assistenza a far valere un motivo di rifiuto<sup>27</sup>, dall'altro, conferma come il principio della leale collaborazione fra gli organi investigativi possa cedere solo a fronte di “controlimiti”.

Quando, invece, uno o più degli Stati in cui occorre compiere indagini transfrontaliere non sono parte della cooperazione rafforzata, si

---

<sup>27</sup> L'eventuale conflitto fra il procuratore europeo delegato che esercita la competenza e quello richiesto di prestare assistenza è risolto dalla Camera permanente in forza dell'art. 31 § 8 Reg. *EPPO*.

riespandono gli “ordinari” strumenti di cooperazione giudiziaria in ambito probatorio, come l’ordine europeo d’indagine, dal momento che tali Stati non sono vincolati dal Reg. *EPPO* (considerando 110 Reg. *EPPO*).

### 6. *L’esigenza del controllo giurisdizionale*

Che le misure investigative adottate dal pubblico ministero europeo siano suscettibili di ledere diritti fondamentali implica l’esigenza di un controllo giurisdizionale, in coerenza con quanto previsto dall’art. 86 § 3 TFUE.

Più precisamente, in forza dell’art. 47 § 1 Reg. *EPPO* sono assoggettati al controllo degli organi giurisdizionali nazionali competenti gli «atti procedurali» compiuti verso «terzi», destinati a «produrre effetti giuridici nei [loro] confronti». L’anodina formula non basta a occultare l’effettiva portata delle misure investigative. Di regola, vengono in gioco atti capaci di arrecare «effetti pregiudizievoli» nella sfera giuridica dell’acusato, della vittima del reato e dei soggetti comunque interessati dalla misura investigativa (considerando 87 Reg. *EPPO*), benché un’analoga esigenza di controllo giurisdizionale operi, a tutela dei terzi, in rapporto alla «mancata adozione» di misure «obbligator[i] ai sensi del presente Regolamento» (art. 47 § 1 secondo periodo, Reg. *EPPO*).

Quanto alle forme e alla portata del controllo giurisdizionale, questo dev’essere svolto «conformemente alle procedure e ai requisiti stabiliti dall’ordinamento nazionale» (art. 47 § 1 Reg. *EPPO*) – a conferma del «ruolo cruciale» delle autorità nazionali anche nel contesto delle investigazioni condotte dal pubblico ministero europeo<sup>28</sup> – ed è governato da due canoni generali.

Per un verso, lo Stato è tenuto ad assicurare un rimedio improntato al *principio di effettività*, già previsto dall’art. 19 § 1 secondo periodo TUE, volto a evitare che le procedure di controllo giurisdizionale rendano «praticamente impossibile o eccessivamente difficile l’esercizio dei diritti conferiti dall’ordinamento giuridico» (considerando 88

---

<sup>28</sup> R.E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo e indagini “nazionalizzate”*, in ID., *Processo penale e paradigmi europei*, cit., p. 73.

Reg. *EPPO*). In sostanza, per gli Stati membri dell'Unione europea la tutela effettiva dei diritti fondamentali lesi dall'esercizio di poteri pubblici costituisce l'oggetto di un dovere positivo analogo a quello imposto dall'art. 13 CEDU<sup>29</sup>.

Per l'altro, lo Stato è tenuto a osservare il *principio di equivalenza*, operativo sui due versanti. Nei rapporti fra ordinamento sovranazionale e ordinamento interno, il principio è volto a far sì che il rimedio avverso la violazione del diritto fondamentale leso dagli atti procedurali compiuti dall'*EPPO* non risulti «meno favorevol[e]» rispetto a quello «previst[o] per casi analoghi di natura interna» (considerando 88). Nei rapporti fra il diritto dell'Unione europea e l'ordinamento del Consiglio d'Europa, il medesimo principio implica che i diritti contemplati dalla Carta di Nizza devono trovare, nello spazio giuridico dell'Unione europea, una tutela equivalente a quella assicurata dalle fonti convenzionali e dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo *ex art. 52 § 3 CDFUE*<sup>30</sup>.

Resta, infine, l'interrogativo circa la sussistenza di un controllo di legalità degli atti, in ordine al rispetto del diritto primario e derivato dell'Unione europea, direttamente in capo al pubblico ministero europeo al momento della scelta della misura investigativa e delle relative modalità operative. È vero che il pubblico ministero europeo non risulterebbe legittimato a proporre un rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia, argomentando dalla giurisprudenza elaborata dai giudici di

---

<sup>29</sup> Cfr., altresì, CGUE, sez. I, sent. 11 novembre 2021, nella causa C-852/19, Ivan Gavanzov, § 34.

<sup>30</sup> Merita rammentare come il sistema interno dei controlli giurisdizionali sulle misure investigative adottabili dal pubblico ministero europeo sconta una lacuna, già reputata in contrasto con l'art. 8 Cedu (cfr. Corte EDU, sez. I, sent. 27 settembre 2018, Brazzi c. Italia; Corte EDU, sez. IV, sent. 8 febbraio 2005, L.M. c. Italia). Manca un controllo giurisdizionale *ex post* avverso il decreto autorizzativo di una perquisizione domiciliare emesso dal pubblico ministero e avverso il decreto di convalida di una perquisizione domiciliare disposta a iniziativa della polizia giudiziaria, cui non abbia fatto seguito un sequestro. L'art. 1, co. 24, l. 27 settembre 2021, n. 134 ambisce a colmare la lacuna, impegnando il legislatore delegato a introdurre lo strumento dell'opposizione. Il principio della tutela equivalente diventerà, così, l'ineludibile parametro per valutare la compatibilità del rimedio introdotto con i requisiti minimi del rimedio giurisdizionale imposti dalla normativa sovranazionale.

Lussemburgo a proposito dei poteri del pubblico ministero nazionale<sup>31</sup>. Ma la conclusione non basta a ritenere che l'organo d'accusa europeo non possa operare, in prima battuta, un'interpretazione conforme del diritto nazionale sino al limite di disapplicarlo per assicurare che il proprio atto risponda ai canoni di legalità imposti dal diritto dell'Unione europea. Anzi, da quest'ultimo emergono spie normative che avvalorano un simile potere. L'art. 5 § 1 e 2 Reg. *EPPO* impegna il pubblico ministero europeo a rispettare, nello svolgimento delle proprie attività, i diritti sanciti dalla Carta di Nizza e i principi dello Stato di diritto e della proporzionalità, elevando un simile canone comportamentale al rango di «principi[o] fundamental[e]» della sua attività<sup>32</sup>. Inoltre, la camera permanente – in sede di risoluzione dei conflitti fra pubblici ministeri per l'esecuzione di una misura investigativa nel caso di indagini transfrontaliere – può ordinare l'adozione di una misura sostitutiva (art. 31, co. 8 Reg. *EPPO*), sull'implicita premessa che quella disposta dal pubblico ministero che esercita la competenza, non tanto non è disponibile nell'ordinamento del pubblico ministero incaricato di prestare assistenza, quanto, piuttosto, risulta contrastante con il principio di proporzionalità. D'altro canto, la scelta di una misura investigativa davvero coerente con gli appena rammentati principi soddisfa esigenze di profilassi processuale. Si scongiura il rischio che il vaglio giurisdizionale sull'ammissibilità della prova raccolta dall'*EPPO* vanifichi, a posteriori, l'attività d'indagine perché compiuta in spregio a diritti fondamentali.

---

<sup>31</sup> Cfr. CGUE, sez. IV, sent. 2 settembre 2021, nella causa C-66/20, XK. Sul tema, G. DE AMICIS, *Stato di diritto, garanzie europee di indipendenza della magistratura e cooperazione giudiziaria penale: quadri di un'esposizione* in fieri, in *Sistema penale*, ed. on-line, 13 dicembre 2021, p. 34; S. ROSANÒ, *La Chimera e il pubblico ministero: considerazioni relative alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di indipendenza del pm*, in *Quest. giust.*, 2, 2021, p. 75 ss.

<sup>32</sup> V. anche il considerando 66 Reg. *EPPO*, in forza del quale «le attività d'indagine e relative all'azione penale dell'*EPPO* s[o]no informate al principio di legalità, per cui *EPPO* applica rigorosamente le norme stabilite nel presente Regolamento riguardanti, in particolare, la competenza e il suo esercizio, l'avvio delle indagini, la chiusura delle indagini, il rinvio di un caso, l'archiviazione del caso e le procedure semplificate di azione penale».

### 7. Il controllo giurisdizionale fra ordinamento interno ed europeo

Che, in ossequio alla *Rule of Law*, fosse indefettibile un controllo di tipo giurisdizionale sugli atti procedurali del pubblico ministero europeo e, dunque, sulle misure investigative da questi disposte era conclusione da tempo assodata<sup>33</sup>. Sennonché, percorsa la via che conduceva all'istituzione di una Procura europea priva di un "proprio" giudice europeo<sup>34</sup>, il controllo giurisdizionale avrebbe potuto trovare eguale svolgimento in un modello accentrato, decentrato o misto, a seconda che fosse collocato esclusivamente in sede europea o nazionale oppure variamente ripartito fra i due livelli<sup>35</sup>. Allo stesso tempo, vi era la consapevolezza che un controllo esclusivamente accentrato sarebbe risultato ben presto impraticabile, sino a rendere evanescente la garanzia giurisdizionale.

Così, il Reg. (UE) 2017/1939 predilige, realisticamente, un doppio sistema di controlli, ripartito fra giudice nazionale e Corte di giustizia. Il primo è investito di un controllo di tipo diretto, mentre la seconda interviene, in via indiretta, solo a seguito della proposizione di un rinvio pregiudiziale.

Sul piano interno, è la *lex fori* a regolare i controlli preventivi o, se previsti, successivi: vale l'art. 42 § 1 Reg. *EPPO*. Tuttavia, la portata dei poteri del giudice nazionale è – paradossalmente – resa incerta da due ragioni: da un lato, la mancata codificazione del principio di proporzionalità come espresso e generale limite rispetto al compimento di un atto a contenuto probatorio; dall'altro, la difficoltà d'individuare i presupposti per proporre un rinvio pregiudiziale.

---

<sup>33</sup> V., già, F. RUGGIERI, *Il giudice delle libertà*, in S. LANZI, L. CAMALDO (a cura di), *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, Padova, 2002, p. 127 ss.

<sup>34</sup> Cfr. le perplessità espresse da P. FERRUA, *Il regime probatorio nei processi di competenza della Procura europea nella proposta di Regolamento del 17 luglio 2013*, in P. FERRUA, R. GAMBINI, M. SALVADORI (a cura di), *La nuova Procura europea. Indipendenza, coordinamento fra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2016, p. 45 ss.

<sup>35</sup> Sul tema, ampiamente, L. PRESSACCO, *La Corte di giustizia tra Procura europea e giurisdizioni nazionali*, in *Ind. pen.*, 2015, p. 532 ss.

Quanto al primo profilo, il principio di proporzionalità orienta il sindacato giurisdizionale interno verso una duplice verifica: *a*) che il pubblico ministero europeo delegato abbia chiesto l'adozione della (o abbia disposto la) misura effettivamente meno invasiva fra quelle con pari potenzialità conoscitiva; *b*) che le relative modalità esecutive interferiscano nella misura minore possibile con il diritto fondamentale coinvolto<sup>36</sup>.

Al di là di ciò, in assenza di coordinate normative, è inevitabile che il sindacato del giudice nazionale si colori per i forti toni pragmatici ed empirici, basato (anche) sul parametro del pregiudizio effettivo ai diritti fondamentali, talvolta addirittura da immaginare, ove il controllo giurisdizionale sia di tipo autorizzatorio. Un controllo, insomma, tipicamente alla base dei giudizi della Corte europea, ma alieno a un sistema improntato ai canoni della legalità formale e, comunque, reso arduo dalla cognizione sommaria che condiziona il giudice in vista di autorizzare un atto d'indagine o di vagliarne la validità *ex post*.

D'altra parte, la violazione del principio di proporzionalità non integra una *lex minus quam perfecta*: dal tenore dell'art. 42 § 2 Reg. *EPPO* si può implicitamente desumere come sia invalida la misura investigativa disposta dal pubblico ministero europeo quando questa realizzi un'interferenza sproporzionata nel diritto fondamentale coinvolto<sup>37</sup>. Sul presupposto che il principio di proporzionalità costituisca la (debole perché vaga) fonte di divieti probatori, l'atto verrebbe travolto dall'inutilizzabilità. Ma – dal momento che la proporzionalità esprime un concetto di relazione – va delimitato il contesto “investigativo” e “probato-

---

<sup>36</sup> Resta l'interrogativo in ordine alla sussistenza del potere del giudice, negata l'autorizzazione al compimento della misura investigativa chiesta dal pubblico ministero europeo, di autorizzarne, invece, una meno invasiva (o dalle modalità di svolgimento meno invasive). La tutela dell'obbligatorietà dell'azione penale e delle autonome prerogative del pubblico ministero suggerisce una risposta negativa. D'altro canto, la terzietà del giudice si realizza pienamente quando questi rigetta la domanda del pubblico ministero e non gli si sostituisce.

<sup>37</sup> Così, L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del Pubblico ministero europeo*, cit., p. 1376-1377, sulla premessa che la previsione in parola assegna alla Corte di giustizia, in sede di rinvio pregiudiziale, il potere di pronunciarsi sulla validità di atti procedurali del pubblico ministero europeo quando una simile questione di validità fosse stata sollevata dinanzi a un organo giurisdizionale di uno Stato membro direttamente sulla base del diritto dell'Unione.



rio” alla luce del quale vagliare la legittimità della misura investigativa. Così, il giudizio di proporzionalità risulta condizionato dallo stato degli atti disponibile *al momento* di compiere o autorizzare l’atto d’indagine<sup>38</sup>. In ogni caso, il controllo giurisdizionale *a posteriori* sul rispetto della proporzionalità nell’interferenza nel diritto fondamentale non può essere, per definizione, svolto alla luce di uno stato degli atti non più attuale rispetto a quello in cui l’atto d’indagine si collocava.

E ancora, per quanto l’affermazione potrebbe apparire paradossale: in assenza di espressi canoni normativi, tesi a limitare *ex ante* il potere d’indagine, la lentezza della proporzionalità non si presta per scrutinare, *ex post* e in concreto, la violazione di ogni diritto fondamentale. Esemplificando, la perquisizione e le sue modalità esecutive, nonché il successivo sequestro, ben possono apparire sproporzionati in rapporto all’effettiva tutela dei diritti fondamentali coinvolti e allo scopo perseguito dal compimento dell’atto<sup>39</sup>. Un’analoga conclusione non vale, invece, per gli “attacchi” al diritto alla difesa tecnica, la cui tutela, per essere effettiva, passa attraverso un vaglio di tipo binario, in ordine alla conformità/difformità dell’atto rispetto ai requisiti imposti dal modello legale. Ogni tentativo di valutare la sussistenza della violazione al diritto fondamentale in ragione dell’intensità dell’offesa in concreto arrecata alle prerogative difensive «costitui[sce] la più ingombrante delle complicazioni oltre che un’esca a non innocui fraintendimenti»<sup>40</sup>, poiché, in

---

<sup>38</sup> Più completa appare la piattaforma cognitiva, più la limitazione del diritto fondamentale risulta proporzionata per conseguire ulteriori risultati utili alle indagini, dal momento che misure investigative caratterizzate da minore o assente intrusività nei diritti fondamentali sarebbero inidonee allo scopo. Viceversa, più la piattaforma probatoria risulta completabile attraverso un eterogeneo novero di atti d’indagine, meno necessaria è la limitazione del diritto fondamentale attraverso la misura investigativa maggiormente invasiva.

<sup>39</sup> Nella giurisprudenza di legittimità, oltre al riferimento di cui alla nota 8, cfr. Cass., sez. V, sent. 25 marzo 2019 n. 18316, in *Proc. pen. giust.*, ed. *on-line*, parzialmente consultabile al seguente indirizzo: <http://www.processopenaleegiustizia.it/sequestro-probatorio-e-principio-di-proporzionalita>; Cass., sez. VI, 19 gennaio 2018, Lillo e altri, *ivi*, n. 272539; Cass., sez. IV, 24 febbraio 2015 n. 24617, Rizzo, in *CED*, n. 264094.

<sup>40</sup> F. CORDERO, *Considerazioni sul principio d’identità del fatto*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1958, p. 942.

definitiva, «consegn[a nelle mani del giudice] le chiavi della legalità processuale»<sup>41</sup>.

Quanto al secondo profilo, in ordine all'individuazione dei presupposti affinché il giudice nazionale eserciti il potere di rinvio pregiudiziale, le difficoltà derivano dal rilievo che il controllo indiretto sulle misure investigative non è integralmente basato sul diritto dell'Unione.

Sempre fatto salvo il potere del giudice di proporre un rinvio pregiudiziale circa l'interpretazione del diritto primario o derivato dell'Unione europea, il giudice nazionale – investito di un «controllo diffuso» circa il rispetto del diritto dell'Unione<sup>42</sup> – incorre in un duplice ordine di vincoli, esplicitati dal considerando n. 88 Reg. *EPPO*. In negativo, non è legittimato a proporre il rinvio pregiudiziale «per quanto riguarda il diritto processuale nazionale o le disposizioni di recepimento di direttive»; in positivo e al contempo, è tenuto a valutare l'opportunità di proporre un rinvio pregiudiziale quando nutra dubbi sulla validità di atti rispetto al diritto dell'Unione europea.

Così, l'esercizio dei poteri di controllo del giudice nazionale, nei suoi rapporti con la Corte di giustizia, dovrebbe essere improntato a certi canoni interpretativi. Fermo restando che il giudice interno sarebbe certamente tenuto a disapplicare la normativa nazionale in contrasto con il diritto dell'Unione<sup>43</sup>, in caso di dubbia compatibilità del diritto nazionale con quello eurounitario sarebbe, prima, tenuto a effettuare un'interpretazione conforme del diritto nazionale e, solo là dove non vi riesca, sottoporre la questione alla Corte di giustizia in via pregiudiziale.

Considerati i tempi della decisione di un rinvio pregiudiziale da parte della Corte di giustizia<sup>44</sup>, è immaginabile che – durante la fase delle indagini preliminari – il giudice adotterà un atteggiamento conservati-

---

<sup>41</sup> O. MAZZA, *La Corte assediata e il garantismo efficiente (note a margine della Carta di Napoli)*, in *Proc. pen. giust.*, 5, 2014, p. 8.

<sup>42</sup> R.E. KOSTORIS, *Processo penale, diritto europeo e nuovi paradigmi del pluralismo giuridico postmoderno*, in ID., *Processo penale e paradigmi europei*, cit., p. 175.

<sup>43</sup> Restando inammissibile, per difetto di rilevanza, un'eventuale questione di legittimità costituzionale della norma che il giudice nazionale è chiamato, invece, a disapplicare per contrasto con il diritto dell'Unione europea: cfr. Corte cost., sent. 11 marzo 2022, n. 67.

<sup>44</sup> Fermo restando l'applicabilità dell'art. 23-*bis* Statuto CGUE, in materia di rinvio pregiudiziale «d'urgenza» nelle materie attinenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

vo, di prudente *self-restraint*, prediligendo la via dell'interpretazione conforme, per non paralizzare la portata del controllo, ma, al contempo, non ledere l'esigenza dell'efficienza investigativa. Autorizzata la misura investigativa, la questione sulla sua validità è destinata a proporsi in sede di successivo vaglio di ammissibilità della prova in udienza preliminare o nel giudizio, in forza dell'art. 37 Reg. *EPPO*. Così, in un assetto procedimentale notoriamente sbilanciato in favore delle indagini preliminari, si recupera la centralità sistematica del giudizio e di luogo volto a tutelare la legalità della prova. Il giudizio si presta a costituire il contesto privilegiato per proporre questioni pregiudiziali in ordine all'ammissibilità della prova raccolta in indagine, essendo ormai escluso il rischio di dispersione del sapere.

#### 8. *Circoli virtuosi e bisogno di fiducia*

Si sa che il potere d'indagine mostra un'intrinseca attitudine a espandersi in ambiti non rigidamente regolati e l'esercizio delle prerogative investigative del pubblico ministero europeo non sfugge a una simile considerazione, proprio a causa della vaghezza della disciplina europea, prima ancora che per ragioni pragmatiche.

Ad arginare una simile tendenza sta la parallela e necessaria espansione del controllo giurisdizionale, interno e sovranazionale, rispetto al quale l'efficienza investigativa deve risultare cedevole rispetto alla primaria tutela dei diritti fondamentali coinvolti. L'introduzione del pubblico ministero europeo esige un giudice-Efesto, capace di forgiare – nella fucina del diritto dell'Unione europea – nuovi strumenti per contenerne, a monte, l'azione investigativa o per neutralizzare, a valle, l'efficacia probatoria degli atti compiuti.

Occorre, però, assicurare l'effettività dei controlli giurisdizionali onde evitare che l'esercizio del potere investigativo del pubblico ministero europeo incontri limiti puramente teorici o, comunque, elastici, variabili da caso a caso. Qui, il principale condizionamento deriva dalla flessibilità in cui è declinato il principio di legalità processuale in ambito sovranazionale, che induce a esporlo a impropri giudizi di bilanciamento rispetto all'esigenza di tutelare valori contrapposti. Detto altri-

menti, l'equivoco consiste nel ritenere che il principio di legalità – in ambito sostanziale e processuale – integri un valore in sé bilanciabile con altri pretesamente a esso contrapposti, mentre costituisce, in realtà, la rigida e invalicabile cornice all'interno della quale effettuare il bilanciamento fra i valori in gioco<sup>45</sup>.

Anzitutto, l'efficienza investigativa e, per suo tramite, la stessa tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea trovano un primo, generale contro-limite nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento nazionale<sup>46</sup>. Inoltre, ulteriori limiti provengono dai diritti della persona accusata riconosciutigli dalla Carta di Nizza e dalle fonti del diritto derivato dell'Unione europea, emanate nell'ambito della “road-map di Stoccolma”, almeno nell'estensione imposta dal principio di equivalenza ex art. 52 § 2 CDFUE.

La «triangolazione delle garanzie processuali»<sup>47</sup> ha costituito così, di recente, il volano per mettere la Corte di giustizia in condizione di realizzare un innalzamento degli *standard* di tutela per i diritti fondamentali destinati a subire interferenze da parte dei pubblici poteri in ambito penale, con un correlativo arretramento della tutela di esigenze di efficienza nella cooperazione penale<sup>48</sup>.

A sua volta, l'innalzamento degli *standard* di tutela di matrice giurisprudenziale sovranazionale è suscettibile d'innescare ulteriori ricadute positive sul piano interno e su quello dell'armonizzazione fra gli ordinamenti. L'indubbia esigenza di contrastare le eterogenee forme di aggressione agli interessi finanziari dell'Unione, decisamente proiettata in una dimensione transnazionale, non può apparire soverchiante rispetto alla necessaria tutela dei diritti fondamentali. Alla globalizzazione della criminalità occorre pur sempre «far fronte con la “globalizzazione della

---

<sup>45</sup> Cfr. G. UBERTIS, *Equità e proporzionalità versus legalità processuale: eterogenesi dei fini?*, cit., p. 1 ss.

<sup>46</sup> Cfr. Corte cost., ord. 26 gennaio 2017 n. 24.

<sup>47</sup> M. DANIELE, *La triangolazione delle garanzie processali fra diritto dell'Unione europea, Cedu e sistemi nazionali*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 4, 2016, p. 8 ss.

<sup>48</sup> Si pensi, da ultimo, a CGUE, sez. I, sent. 11 novembre 2021, nella causa C-852/19, Ivan Gavanzov; nonché, fra le altre, a CGUE, grande sezione, sent. 15 ottobre 2019, nella causa C-128/18, Dumitru-Tudor Dorobantu; CGUE, grande sezione, sent. 5 aprile 2016, nelle cause riunite Cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, Pál Aranyosi e Robert Căldăraru.

legalità”»<sup>49</sup>, rispetto alla quale è decisivo il ruolo dei giudici nazionali, primi garanti di una protezione effettiva dei diritti fondamentali, attraverso gli strumenti della disapplicazione, dell’interpretazione conforme e del rinvio pregiudiziale.

Si creano, così, le premesse affinché possa trasformarsi in cauta fiducia la diffidenza che aveva accompagnato, prima, l’istituzione della Procura europea, poi, la sua entrata in funzione il 1° giugno 2021. E, oggi, di una «società della fiducia»<sup>50</sup> v’è davvero molto bisogno.

---

<sup>49</sup> G. UBERTIS, *Riflessioni conclusive*, in ID., *Investigazioni e prove transnazionali*, cit., p. 277.

<sup>50</sup> S. SGOBBA, *La società della fiducia. Da Platone a WhatsApp*, Milano, 2021.



## LE GARANZIE PER I DIRITTI DELLA DIFESA NEI PROCEDIMENTI DI COMPETENZA DEL PUBBLICO MINISTERO EUROPEO

*Nicola Canestrini*<sup>1</sup>

La cooperazione giudiziaria penale europea nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia *post* Tampere (1999) ruota, come noto, intorno al principio del c.d. mutuo riconoscimento, che si basa sulla fiducia nei rispettivi sistemi di giustizia penale da parte delle autorità giudiziarie degli Stati membri: tale reciproca fiducia trova evidentemente la sua ultima ragione di essere nella consapevolezza di una tutela minima comune dei diritti.

Il vero motore della cooperazione penale europea “rafforzata” sono dunque i diritti, e particolarmente i diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, quelli sanciti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo come interpretati dalla Corte di Strasburgo e quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che – ricorda l’art. 6 TUE – fanno parte del diritto dell’Unione in quanto principi generali.

L’entrata in funzione, avvenuta lo scorso 1° giugno, della Procura europea, come disciplinata dal Regolamento UE 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata sull’istituzione della Procura europea (*EPPO*), pone il problema – ancora più attuale proprio nell’ambito di un ufficio unico di procura sovranazionale che supera anche il principio del mutuo riconoscimento – se i diritti fondamentali siano sufficientemente tutelati dall’*acquis* in materia di diritti fondamentali e/o dalle garanzie nazionali. Come è stato ricordato, infatti,

---

<sup>1</sup> Sintesi dell’intervento svolto il 26 novembre 2021 nell’ambito del Convegno su “L’attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia”, ringraziando l’Università di Trento e in particolare la Professoressa Gabriella di Paolo per aver dato voce anche alla difesa.

la sfida più persistente per l'istituzione della Procura europea (*EPPO*) è quella che tutti gli ordinamenti giuridici devono affrontare, cioè conciliare l'amministrazione efficace della giustizia con la salvaguardia adeguata dei diritti processuali degli imputati e delle libertà individuali<sup>2</sup>

fermo restando che l'esigenza di contrastare i reati che ledano gli interessi finanziari dell'Unione non possa portare a un "affievolimento" dei diritti, dato che «l'obbligo di garantire l'efficace riscossione delle risorse proprie dell'Unione non può contrastare con il rispetto dei diritti fondamentali garantiti agli indagati dalla Carta»<sup>3</sup>.

Se è innegabile l'enorme sforzo compiuto dal legislatore europeo di definire la struttura e il funzionamento dell'*EPPO* come un unico ufficio sovranazionale di pubblica accusa, non pare però di vedere lo stesso sforzo nel creare *anche* delle garanzie defensionali addizionali rispetto a quelle nazionali. Anzi, ai diritti della difesa sono dedicati solamente quattro articoli (sui centoventi complessivi del Regolamento *EPPO*) e tre *consideranda* (su centoventuno complessivi), mentre nessuna menzione dei diritti della difesa viene fatta nelle regole di procedura interne.

In particolare negli scenari delle indagini transfrontaliere, il Regolamento *EPPO* non ha previsto regole armonizzate sul versante dei diritti della difesa; sarebbe invece stato opportuno che lo stesso Regolamento includesse regole uniformi direttamente applicabili ai diritti di difesa (almeno in situazioni transfrontaliere), come permesso e previsto dall'articolo 86(3) del TFUE.

E il silenzio normativo pare ancor più grave, dati i rischi specifici per i diritti della difesa nei procedimenti *EPPO*<sup>4</sup>: le indagini e i procedimenti dell'*EPPO* comportano una maggiore complessità giuridica e organizzativa, dovendo essere presi in considerazione non solo il livello

---

<sup>2</sup> T. WAHL, *The European Public Prosecutor's office and the fragmentation of defense rights*, in K. LIGETI, M.J. ANTIUNES, F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office at Launch. Adapting National Systems, Transforming EU Criminal Law*, Milano, 2018, p. 85 (traduzione informale).

<sup>3</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sent. 5 giugno 2018, Kolev, ECLI:EU:C:2018:392, § 68.

<sup>4</sup> I rischi vengono evidenziati, *inter alia*, da D. BRODOWSKI, sub *Art. 41*, in H.H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD (a cura di), *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden, 2021, p. 386.



sovranazionale europeo, ma anche uno – o più! – sistemi nazionali di giustizia penale. Inoltre è difficile negare che il coinvolgimento dell’*EPPO* comporti per l’indagato o imputato effetti negativi potenzialmente maggiori rispetto a un procedimento nazionale (diversità linguistica, distanza maggiore...) dato che l’indagine è gestita non da un’autorità locale, ma a livello federato che comprende l’Unione europea e/o gli Stati membri partecipanti. Infine, vi è il rischio di compromettere l’equità del procedimento penale nel suo complesso per effetto del mosaico normativo che si può venire a creare quando i procedimenti *EPPO* coinvolgono diversi ordinamenti giuridici nazionali<sup>5</sup>. Se, infatti, i singoli sistemi di giustizia penale possono essere certamente in grado di assicurare un *fair trial* nel suo complesso a livello interno, quando i meccanismi di controllo e i contrappesi si inseriscono in un’unica cornice ordinamentale, la dimensione sovranazionale delle indagini può invece sbilanciare questo delicato equilibrio, eludendo, per esempio, specifiche garanzie procedurali contemplate dalla legislazione nazionale.

La Presidente del *Council of Bars and Law Societies of Europe* (CCBE), Margarete v. Galen, durante il recente convegno autunnale della *European Criminal Bar Association*<sup>6</sup> ha peraltro ben evidenziato alcuni aspetti critici per il diritto di difesa nei procedimenti *EPPO*, lamentando in particolare le criticità riguardanti il mancato diritto di accesso ai fascicoli dei casi nel *Case Management System* (CMS) presso l’*EPPO*<sup>7</sup> e la mancata previsione del diritto di essere ascoltati davanti a decisioni fondamentali della Camera Permanente<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Si pensi per esempio alla raccolta delle prove (cfr. articolo 31 del Regolamento) e alla riassegnazione di un caso (articoli 26/5 (a), 36/3).

<sup>6</sup> Cfr. [https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality\\_distribution/public/documents/SP\\_EECHES/2021/EN\\_20211002\\_Defense-Issues-in-EPPO-Proceedings.pdf](https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/SP_EECHES/2021/EN_20211002_Defense-Issues-in-EPPO-Proceedings.pdf).

<sup>7</sup> Il procedimento *EPPO* è infatti caratterizzato dalla presenza di due fascicoli, uno gestito dal procuratore europeo delegato in conformità con il diritto dello Stato membro in cui si svolge il procedimento (articolo 45/2), con diritto all’accesso al fascicolo previsto dal diritto nazionale. Tuttavia, esiste un secondo fascicolo che l’*EPPO* conserva nel CMS dell’*EPPO* (art. 45 (3) del Regolamento), che viene sottratto completamente alla difesa. Il Regolamento prevede solo che questo fascicolo debba “rispecchiare” il fascicolo previsto a livello nazionale. Ciò implica che il fascicolo conservato nel CSM non debba avere minor contenuto del fascicolo nazionale, ma non impedisce all’*EPPO*

Nel Regolamento *EPPO*, il fulcro della tutela dei diritti della difesa è certamente rappresentato dall'art. 41, unico a fare espresso riferimento ai diritti degli indagati e imputati, che apre il capitolo VI sulle garanzie procedurali e rubricato appunto "Portata dei diritti degli indagati e degli imputati".

Detta norma prevede in sintesi un triplice livello di tutela dei diritti della difesa, stabilendo che:

1. Le attività dell'*EPPO* si svolgono nel pieno rispetto dei diritti degli indagati e degli imputati sanciti dalla Carta [dei diritti fondamentali dell'Unione europea], in particolare il diritto a un giudice imparziale e i diritti della difesa (primo livello)<sup>9</sup>;
2. Chiunque sia indagato o imputato in un procedimento penale dell'*EPPO* gode almeno dei diritti procedurali stabiliti dal diritto dell'Unione quali attuati dal diritto nazionale (secondo livello);
3. L'indagato, l'imputato e le altre persone coinvolte nel procedimento dell'*EPPO* godono di tutti i diritti procedurali previsti dal diritto nazionale applicabile (terzo livello).

---

di inserire eventuali informazioni aggiuntive. Purtroppo, né il Regolamento né le regole di procedura interne disciplinano l'accesso della difesa a questo specifico *dossier*.

<sup>8</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, alle ipotesi di riassegnazione, fusione o scissione dei casi [art. 26 (5)], oppure alla decisione della Camera permanente di promuovere l'azione penale o di archiviazione il procedimento (art. 35); ovvero ancora di applicare una procedura semplificata di esercizio dell'azione penale (art. 40). Si tratta di decisioni di grande impatto per l'indagato – alcune caratterizzate da grande discrezionalità – nelle quali, salvo specifiche esigenze di segretezza, si sarebbe potuto ipotizzare anche un coinvolgimento della difesa, se non altro per minimizzare il rischio del c.d. *forum shopping*.

<sup>9</sup> Cfr. anche il considerando 83, che sancisce che "il presente Regolamento fa obbligo all'*EPPO* di rispettare, in particolare, il diritto a un giudice imparziale, i diritti della difesa e la presunzione di innocenza sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta. L'articolo 50 della Carta, che tutela il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato (*ne bis in idem*), garantisce che l'azione penale promossa dall'*EPPO* non porti a una doppia condanna. Le attività dell'*EPPO* dovrebbero essere pertanto pienamente conformi a tali diritti e il presente Regolamento dovrebbe essere applicato e interpretato di conseguenza"; completa il richiamo alla Carta dei diritti fondamentali l'articolo 5 del Regolamento, rubricato "Principi fondamentali delle attività", che stabilisce che "1. L'*EPPO* garantisce che le sue attività rispettino i diritti sanciti dalla Carta. 2. Tutte le attività dell'*EPPO* sono svolte nel rispetto dei principi dello stato di diritto e della proporzionalità".

Quanto al rispetto delle previsioni della Carta dei diritti fondamentali in materia di giustizia, peraltro strettamente legati al rispetto della dignità umana imposta dall'articolo 1 della Carta, vengono naturalmente evocati, tra gli altri, i diritti sanciti dagli articoli 47 (diritto a un ricorso effettivo e a un processo equo), 48 (presunzione di innocenza e diritti della difesa), 50 (*ne bis in idem*), dovendo peraltro l'interprete assicurarsi che, chiosando la celebre sentenza della Corte di Strasburgo proprio con l'Italia, i diritti assicurati non siano diritti "teorici o illusori, ma diritti che siano pratici ed effettivi" (C. eur. dir. uomo, sent. 13 maggio 1980, Artico c. Italia).

Quanto alla fruizione anche nei procedimenti *EPPO* dei c.d. diritti procedurali<sup>10</sup>, va certamente evidenziato che meritoriamente il Regolamento – che certamente non si pone come *lex specialis* né come *lex posterioris* rispetto alle direttive procedurali<sup>11</sup> – faccia salvi i livelli di tutela superiori eventualmente presenti negli Stati membri; dovendosi però rimarcare come le direttive della *Roadmap* di Stoccolma – le quali scontano una certa vaghezza terminologica, hanno campi di applicazione limitati, conoscono una serie di eccezioni/deroghe, rappresentando il frutto di un compromesso necessario a trovare il consenso politico – siano state emanate senza un'attenzione specifica alla dimensione transnazionale dei procedimenti; dimensione che, invece, caratterizzerà con ogni probabilità una parte importante dei procedimenti penali di competenza della nuova Procura europea.

Infine, insoddisfacente pare anche il c.d. terzo livello di tutela, cioè quello assicurato dai sistemi nazionali, dato che ci si poteva senz'altro aspettare che l'*EPPO* andasse oltre ciò che è garantito a livello nazionale e attuasse una maggiore partecipazione della difesa a livello europeo.

---

<sup>10</sup> Il Regolamento fa riferimento alle direttive riguardanti il diritto all'interpretazione e alla traduzione, come previsto dalla direttiva 2010/64/UE, il diritto all'informazione e il diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine, come previsto dalla direttiva 2012/13/UE; il diritto di accesso a un difensore e il diritto di comunicare e informare terzi in caso di detenzione, come previsto dalla direttiva 2013/48/UE; il diritto al silenzio e il diritto alla presunzione di innocenza, come previsto dalla direttiva (UE) 2016/343 e al diritto al patrocinio a spese dello Stato, come previsto dalla direttiva (UE) 2016/1919. Stupisce peraltro il riferimento a dette direttive relative ai diritti degli indagati e imputati sia circoscritto al loro livello di attuazione nel diritto nazionale.

<sup>11</sup> Cfr. D. BRODOWSKI, sub *Art. 41*, cit., p. 391.

Lasciare agli ordinamenti interni il livello di tutela dei diritti degli indagati e imputati non potrà che accrescere, invece di ridurre, le disparità di trattamento tra i cittadini europei di fronte alla giustizia penale, con grave pregiudizio di quella fiducia che dovrebbe essere invece alla base della giustizia penale europea.

Ciò che, dunque, a prima vista, appare come una disciplina completa di protezione dei diritti di difesa, articolata compiutamente su tre livelli – Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, direttive che armonizzano specifici diritti defensionali a livello dell’Unione e garanzie procedurali nazionali – a un esame più attento sembra esaurirsi in un mero effetto *placebo*<sup>12</sup>.

Molto rimane quindi ancora da fare, nella consapevolezza che senza garanzie per i diritti della difesa non vi può essere nemmeno un giusto processo.

---

<sup>12</sup> Testualmente T. WAHL, *The European Public Prosecutor’s office and the fragmentation of defense rights*, cit., p. 111.

# I «CONFLITTI DI COMPETENZA» TRA IL PUBBLICO MINISTERO EUROPEO E GLI ORGANI REQUIRENTI NAZIONALI

*Luca Pressacco*

SOMMARIO: 1. *Il contrasto tra la Procura europea e gli organi requirenti nazionali: notazioni sistematiche.* 2. *Peculiarità dei contrasti tra il pubblico ministero europeo e gli organi requirenti nazionali.* 3. *Genesi e tipologia dei contrasti.* 3.1. *Dalle autorità nazionali verso la Procura europea.* 3.2. *Dalla Procura europea verso le autorità nazionali.* 4. *L'oggetto del contrasto.* 5. *L'autorità incaricata di dirimere il contrasto.* 6. *L'autorità designata per dirimere i contrasti fra l'ufficio del pubblico ministero europeo e le procure della Repubblica italiana.* 7. *La disciplina applicabile.* 8. *Dai «contrasti di competenza» al controllo giurisdizionale sulla sede dell'indagine.* 9. *Appendice: il primo contrasto tra Procura europea e autorità requirenti nazionali.*

*1. Il contrasto tra la Procura europea e gli organi requirenti nazionali: notazioni sistematiche*

L'art. 25 § 6 del Reg. (UE) 2017/1939 (d'ora in avanti Reg. *EPPO*) è dedicato ai «conflitti di competenza»<sup>1</sup> tra l'ufficio del pubblico mini-

---

<sup>1</sup> Com'è noto, nella nostra tradizione giuridica processuale il termine 'competenza' viene usualmente riferito ai soli organi che svolgono funzioni giurisdizionali. In dottrina, peraltro, si riconosce apertamente che «il parametro adottato è il medesimo, posto che il pubblico ministero trae la propria titolarità alle funzioni (c.d. legittimazione) in modo riflesso dalla competenza del giudice del dibattimento presso il quale è istituito»: G.P. VOENA, *Soggetti*, in G. CONSO, V. GREVI, M. BARGIS (a cura di), *Compendio di Procedura penale*, Padova, 2020, p. 54. Pertanto, il concetto di 'competenza' «rimane il più adatto a descrivere il fenomeno» della suddivisione degli affari tra i diversi uffici giudiziari, compresi quelli del pubblico ministero: O. MAZZA, *I protagonisti del processo*, in AA. VV., *Procedura penale*, Torino, 2021, p. 121. Nel medesimo senso, v. anche S. CAMON, *Gli strumenti di controllo sulla sede dell'indagine*, Torino, 2011, p. X, il quale sostiene che «superando antiche ritrosie [...] i tempi sarebbero ormai maturi per rimeditare le tradizionali definizioni della competenza, che limitano la categoria alla

stero europeo e le autorità nazionali deputate allo svolgimento delle indagini e all'esercizio dell'azione penale sul versante interno.

La disposizione in esame stabilisce che

in caso di disaccordo tra l'*EPPO* e le procure nazionali sulla questione se la condotta criminosa rientri nel campo di applicazione dell'articolo 22, § 2 o 3, o dell'articolo 25, § 2 o 3, le autorità nazionali competenti a decidere sull'attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale a livello nazionale decidono chi è competente per indagare il caso.

Precisa, inoltre, che «gli Stati membri specificano l'autorità nazionale che decide sull'attribuzione della competenza».

Si tratta di una norma dotata di grande rilievo sistematico nell'ambito del Regolamento istitutivo della Procura europea, per almeno due ordini di ragioni.

In primo luogo, la scelta dell'autorità competente a dirimere i contrasti fra il pubblico ministero europeo e gli organi nazionali titolari delle funzioni d'accusa è un indice sintomatico del livello di integrazione raggiunto con l'approvazione della normativa in esame. Da questo punto di vista, l'art. 25 § 6 Reg. *EPPO* – nella misura in cui conferisce a un'autorità nazionale il potere di escludere l'intervento della Procura europea nelle singole vicende giudiziarie<sup>2</sup> – rappresenta una manifestazione tangibile della riluttanza degli Stati membri a cedere porzioni rilevanti della propria sovranità, connesse al perseguimento dei reati<sup>3</sup>.

funzione giurisdizionale». In ogni caso, il titolo del presente intervento pare giustificato alla luce degli espressi riferimenti alle «competenze per l'esercizio dell'azione penale» e ai «conflitti di competenza» che compaiono – rispettivamente – nell'art. 25 § 6 Reg. *EPPO* e nell'art. 42 § 2 lett. c) Reg. *EPPO*. Il sintagma «contrast di competenza» compare, infine, nell'art. 16 d.lgs. 2 febbraio 2021 n. 9 (recante «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*'»), su cui v. *infra*, § 6 e ss.

<sup>2</sup> La soluzione ricalca sostanzialmente quella elaborata dalla Commissione europea nel corso dei lavori preparatori: cfr. l'art. 13 § 3 della Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, Bruxelles, 17 luglio 2013.

<sup>3</sup> Per L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Arch. pen. - Riv. web*, 3, 2017, p. 24, la disposizione in commento reca con sé «evidenti conseguenze in termini di potenziale disparità di trattamento, da Stato membro a Stato

Secondariamente, la norma in esame svolge un ruolo cruciale nell'ordito normativo poiché il Regolamento istitutivo ha stabilito un regime di «competenze concorrenti» fra la Procura europea e le autorità deputate allo svolgimento delle indagini e all'esercizio dell'azione penale sul piano interno<sup>4</sup>. In un sistema siffatto, la delimitazione della competenza materiale del pubblico ministero europeo costituisce un compito piuttosto impegnativo per l'interprete; già nella prospettiva teorica e, a maggior ragione, in relazione a vicende giudiziarie concrete. Invero, l'ambito di cognizione effettivo della Procura europea deriva dalla intersezione fra i criteri 'astratti' o 'statici' *ratione materiae, loci e personae* (art. 22 e 23 Reg. *EPPO*) e i criteri 'concreti' o 'dinamici', che concorrono alla determinazione delle sue attribuzioni (art. 25 § 2, 3 e 4 Reg. *EPPO*)<sup>5</sup>. Siamo dunque al cospetto di un sistema in cui la ri-

---

membro, nei confronti della nuova Procura [europea]». Sul punto, v. anche 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. 40: «the choice of placing the *Kompetenz-Kompetenz* in the hands of national bodies confirms the *EPPO*'s inherent 'hybrid' nature: the Office is an EU body that is meant to fight against fraud affecting the EU budget, yet it is largely constrained by national laws and procedures». Da ultimo, esprimendo preoccupazioni per la stabilità delle indagini della Procura europea e la coerenza del sistema normativo in esame, cfr. 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*, 2, 2021, p. 249.

<sup>4</sup> Nel presente contesto, parlando di 'regime di competenze concorrenti', si intende affermare che la legittimazione a perseguire i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione non è stata devoluta integralmente alla Procura europea, ma rimane in una certa misura affidata anche alle autorità nazionali titolari delle funzioni d'accusa sul versante interno. Sul punto, v. il considerando n. 13 Reg. *EPPO*: «il presente Regolamento prevede un sistema di competenze concorrenti tra l'*EPPO* e le autorità nazionali nella lotta ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione basato sul diritto di avocazione dell'*EPPO*». In dottrina, da ultimo, v. J. ÖBERG, *The European Public Prosecutor: Quintessential supranational criminal law?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2, 2021, p. 171 ss.

<sup>5</sup> I criteri 'concreti' o 'dinamici' operano secondo una logica di sussidiarietà rispetto ai sistemi giuridici nazionali, circoscrivendo l'intervento della Procura europea ai casi maggiormente significativi oppure a quelli in cui il pubblico ministero europeo

partizione del potere di esercitare l'azione penale fra il livello europeo e quello nazionale appare mobile e flessibile, potendo adattarsi alle esigenze specifiche e alle circostanze del caso concreto, sulla base del principio di sussidiarietà (art. 5, par. 3 e 4 Trattato UE).

Considerate queste premesse, se ne deduce che l'incertezza in ordine all'ufficio che deve procedere costituisce un'evenienza niente affatto remota nel sistema delineato dal Regolamento istitutivo<sup>6</sup>. Anzi, si potrebbe giungere persino a ritenere che l'insorgere di contrasti tra il pubblico ministero europeo e le autorità requirenti nazionali sia per certi versi auspicabile, soprattutto nelle prime fasi di applicazione della normativa in esame. Difatti, in un ipotetico 'scenario conflittuale', gli organi appositamente designati dagli Stati membri sarebbero posti nella condizione di intervenire per sciogliere i quesiti ermeneutici più delicati, favorendo l'uniforme interpretazione delle disposizioni sulle attribuzioni della Procura europea, almeno nel contesto dei singoli ordinamenti<sup>7</sup>.

Naturalmente, è ben possibile – anzi, a ben vedere, probabile – che si realizzi un modello di interazione alternativo a quello appena descritto; fondato, invece, sulla piena condivisione informativa e su concertazioni rapide ed efficaci tra la Procura europea e i sistemi requirenti nazionali (o alcuni fra essi). In tale scenario, che potremmo convenzionalmente definire 'cooperativo', in opposizione al precedente, l'art. 25

appare in una posizione migliore per svolgere le indagini o esercitare l'azione penale. Sul punto, v. il considerando n. 12 Reg. *EPPO*.

<sup>6</sup> Del resto, la 'promiscuità' fra gli uffici potenzialmente coinvolti nella repressione delle condotte lesive degli interessi finanziari dell'Unione risulta ulteriormente accentuata dall'impiego – nelle disposizioni che segnano il perimetro delle attribuzioni della Procura europea – di una serie di concetti giuridici elastici, suscettibili di interpretazioni e valutazioni assai divergenti: cfr., per esempio, l'art. 22 § 2 e 3 Reg. *EPPO*. In dottrina, sul punto, v. M. PELISSERO, *I reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea di competenza del pubblico ministero europeo*, in *Dir. prat. trib.*, 3, 2019, p. 1120, secondo cui «a inficiare l'efficacia della Procura europea sono [soprattutto] i criteri utilizzati per individuare la competenza materiale, con ampi margini di indeterminatezza». Al riguardo, cfr. anche E. TRAVERSA, *Regolamento EPPO: le disposizioni che paralizzano l'esercizio delle competenze della Procura europea gridano vendetta al cospetto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Politica dir.*, 1, 2022, p. 33.

<sup>7</sup> Proprio nelle more della redazione del presente contributo si è avuta notizia ufficiale del primo contrasto sulla legittimazione investigativa della Procura europea: sul punto, v. *infra*, § 9.



§ 6 Reg. *EPPO* sarebbe destinato a un'applicazione del tutto residuale, quale rimedio di ultima istanza per i casi più delicati e complessi, ove la leale collaborazione e il dialogo istituzionale si rivelassero insufficienti al fine di prevenire la nascita di un contrasto sulla legittimazione investigativa<sup>8</sup>.

Anche in questa eventualità, tuttavia, vi è un confine che non pare possa essere valicato, pena la violazione del principio di legalità processuale. Difatti, per le ragioni che saranno esposte in seguito<sup>9</sup>, non sembra che l'individuazione delle rispettive sfere di legittimazione possa essere integralmente rimessa agli accordi tra la Procura europea e le autorità requirenti nazionali, volta per volta interessate. Tale individuazione, invece, dovrebbe sempre avvenire attraverso il riferimento a fattispecie legislative, tassativamente determinate.

## *2. Peculiarità dei contrasti tra il pubblico ministero europeo e gli organi requirenti nazionali*

Prima di proseguire con l'analisi, è opportuno svolgere alcune considerazioni preliminari, essenziali per cogliere le peculiarità che connotano i contrasti sulla legittimazione investigativa, quando risulta coinvolto il pubblico ministero europeo. Questo approfondimento sarà utile anche per comprendere in quale misura siano applicabili, nelle fattispe-

---

<sup>8</sup> In questa prospettiva, l'utilizzo del termine «disaccordo» («désaccord» nel testo in lingua francese, «disagreement» nella traduzione inglese) nell'art. 25 § 6 Reg. *EPPO* – in luogo di vocaboli meno edulcorati come 'contrasto' o 'conflitto' – appare come una spia linguistica, che tradisce la volontà di 'esorcizzare' il rischio di una contrapposizione radicale fra la Procura europea e le autorità requirenti nazionali, in un sistema improntato al dialogo istituzionale e alla leale collaborazione tra gli uffici giudiziari coinvolti. Al riguardo, cfr. G. MELILLO, *Il ruolo delle Procure della Repubblica di fronte alla nuova normativa sulla Procura europea*, in *Quest. giust.*, ed. on-line, 29 aprile 2021 (reperibile al seguente link: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-ruolo-delle-procure-della-repubblica-di-fronte-alla-nuova-normativa-sulla-procura-europea>; ultimo accesso il 31 marzo 2022); E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea: legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Arch. pen. - Riv. web*, 3, 2019, p. 55.

<sup>9</sup> V. *infra*, § 2.

cie in esame, le norme dell'ordinamento processuale italiano dedicate ai contrasti tra gli uffici del pubblico ministero (art. 54 e ss. c.p.p.)<sup>10</sup>.

Anzitutto, per quanto l'osservazione possa apparire banale, giova segnalare che l'ufficio del pubblico ministero europeo non è stato istituito presso uno specifico organo giurisdizionale. Di conseguenza, i criteri di legittimazione allo svolgimento delle indagini non potrebbero essere individuati mediante il riferimento alle regole attributive della competenza del giudice del dibattimento, secondo il meccanismo generale previsto dall'art. 51, co. 3 c.p.p. Ciò significa che, nei casi in cui si discute delle attribuzioni del pubblico ministero europeo, potrebbero non verificarsi i presupposti cui è subordinato l'insorgere dei contrasti fra le autorità requirenti sul piano interno. Ad esempio, per contestare la legittimazione investigativa del pubblico ministero europeo, non sarebbe necessario sostenere «che il reato appartenga alla competenza di un giudice diverso», come recitano gli artt. 54, co. 1 e 54-*quater*, co. 1 c.p.p.<sup>11</sup> In altre parole, ciò che viene in rilievo nei contrasti in esame è anzitutto il criterio di suddivisione 'verticale' dei procedimenti tra organi requirenti europei e nazionali, a prescindere dall'individuazione del giudice competente.

Secondariamente, bisogna tenere conto del fatto che – a differenza di quanto accade nei tradizionali contrasti sulla legittimazione investigativa – l'attribuzione dei procedimenti all'ufficio del pubblico ministero europeo oppure agli organi requirenti nazionali genera conseguenze significative in ordine alla disciplina applicabile nelle indagini preliminari, così come in un eventuale successivo giudizio. I procedimenti in cui interviene la Procura europea, infatti, costituiscono un vero e proprio «binario processuale differenziato», retto da una disciplina del tut-

---

<sup>10</sup> Per gli opportuni approfondimenti al riguardo, v. *infra*, § 7.

<sup>11</sup> Nel medesimo senso, v. G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Milano, 2021, p. 236: «il 'principio di attrazione' secondo cui il pubblico ministero cui è riconosciuta l'attribuzione di un procedimento è quello incardinato presso il giudice competente [è] chiaramente una regola inapplicabile ai rapporti tra pubblici ministeri nazionali e procuratori europei delegati, fondati su dettami diversi».

to peculiare, anche per quanto concerne l'esercizio delle prerogative difensive e le modalità di ammissione della prova nel processo<sup>12</sup>.

La normativa applicabile ai contrasti in esame<sup>13</sup>, dunque, non incide solo su un «mero interesse legittimo dell'indagato al rispetto delle regole che suddividono gli affari tra i diversi uffici del pubblico ministero»<sup>14</sup>, ma anche sulla garanzia del diritto a un processo equo<sup>15</sup> e – più precisamente – sul principio generale di legalità processuale, che richiede accessibilità e prevedibilità della disciplina applicabile a una determinata controversia<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Sulla normativa applicabile ai procedimenti di competenza della Procura europea quale espressione di un «binario processuale differenziato», v. ancora G. BARROCU, *op. cit.*, p. 32. Sul punto, v. anche R. BELFIORE, *L'adeguamento della normativa nazionale al Regolamento sulla Procura europea: il punto della situazione*, in *Sist. pen. - Riv. web*, 7, 2020, p. 179-180, la quale osserva che «l'attribuzione delle indagini a un procuratore europeo delegato piuttosto che a un procuratore nazionale potrebbe determinare il radicamento del processo dinanzi al giudice di uno Stato membro piuttosto che di un altro. La Procura europea dispone, infatti, di criteri propri per stabilire in quale luogo debbano essere investigati i reati di sua competenza, autonomi rispetto a quelli che operano in ciascuno Stato membro e tali da ripercuotersi inevitabilmente sull'individuazione della giurisdizione competente a celebrare il processo, una volta deciso di esercitare l'azione penale».

<sup>13</sup> L'attenzione qui è posta non tanto sugli aspetti 'statici' del fenomeno (quali sono le regole in base alle quali si stabilisce la distribuzione dei procedimenti fra diversi uffici del pubblico ministero), bensì su quelli più spiccatamente 'dinamici' (chi sia deputato a verificare il rispetto di tali disposizioni, di quali poteri disponga, quali limiti incontri e quali garanzie debba assicurare, quali siano gli effetti delle sue decisioni). Sulla distinzione in esame, v. S. CAMON, *Gli strumenti di controllo sulla sede dell'indagine*, cit., p. XI.

<sup>14</sup> Così, G.M. BACCARI, *Il controllo sulla legittimazione del pubblico ministero: un 'ricorso gerarchico' senza garanzie per l'indagato*, in F. PERONI (a cura di), *Il processo penale dopo la riforma del giudice unico*, Padova, 2000, p. 211.

<sup>15</sup> Art. 6 Conv. eur. dir. uomo; art. 47, co. 2 Carta dir. fond. UE; art. 111, co. 1 Cost.

<sup>16</sup> Giova rammentare che, secondo la Corte di Strasburgo, il principio di legalità processuale costituisce un principio generale del diritto, che si collega al canone *nullum iudicium sine lege* e al principio di parità delle armi, tutelando in particolare il soggetto accusato dal rischio di abusi di potere: cfr. Corte EDU, sez. II, sent. 22 giugno 2000, Coëme e altri c. Belgio, § 102. In dottrina, sul punto, cfr. O. MAZZA, *I protagonisti del processo*, cit., p. 60; G. UBERTIS, *Sistema di procedura penale*, I, *Principi generali*, Milano, 2017, p. 47. Per un ampio affresco ricostruttivo e un tentativo di individuare con precisione i corollari del principio di legalità processuale, v. D. NEGRI, *Splendori e*

### 3. *Genesi e tipologia dei contrasti*

Come nasce, dunque, il contrasto tra il pubblico ministero europeo e gli organi requirenti nazionali? Per rispondere a questa domanda, occorre considerare gli obblighi di informazione e assistenza reciproca che – in ossequio al principio di leale collaborazione (art. 5 § 6 Reg. *EP-PO*) – gravano sia sulla Procura europea, sia sulle autorità nazionali. Procediamo con ordine, esaminando le diverse fattispecie e distinguendo a seconda della direzione in cui si muove il flusso informativo.

#### 3.1. *Dalle autorità nazionali verso la Procura europea*

a) L'art. 23 § 3 e 5 Reg. *EPPO* stabilisce che le autorità nazionali devono informare tempestivamente la Procura europea di ogni notizia di reato che riguarda una condotta lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, anche quando ritengono che il pubblico ministero europeo non sia legittimato a procedere nel caso di specie in base ai criteri previsti dall'art. 25 § 3 Reg. *EPPO*; oppure quando residuano dubbi in ordine alla sua legittimazione investigativa ex art. 25 § 2 Reg. *EPPO*. Se, tuttavia, la Procura europea decide di esercitare le proprie prerogative, avocando l'indagine, allora sorgono i presupposti per un *contrasto positivo* di attribuzioni<sup>17</sup>. Tale contrasto potrebbe essere sollevato dalle autorità requirenti nazionali in seguito alla comunicazione prevista dall'art. 25 § 5 Reg. *EPPO*.

b) Per converso, quando le autorità nazionali trasmettono alla Procura europea una notizia di reato perché ritengono che la legittimazione investigativa debba essere attribuita al pubblico ministero europeo

---

*miserie della legalità processuale*, in *Legge e potere nel processo penale. Pensando a Massimo Nobili*, Milano, 2017, p. 43 ss., spec. p. 86 ss.

<sup>17</sup> Giova precisare che in questo caso il contrasto positivo non deriva dalla pendenza di due indagini parallele sui medesimi fatti condotte, rispettivamente, dal pubblico ministero europeo e dalle autorità requirenti nazionali. Infatti, l'esercizio del potere di avocazione da parte della Procura europea genera l'obbligo per le autorità nazionali interessate di trasmettere immediatamente il fascicolo e astenersi da ogni ulteriore attività di indagine in ordine alle medesime condotte: art. 27 § 5 Reg. *EPPO*. Ciò che rileva per l'instaurazione del contrasto, dunque, è la divergenza di valutazioni in ordine all'ufficio che deve procedere nel caso concreto.

(art. 24 § 1 e 2 Reg. *EPPO*), ma quest'ultimo si astiene dall'esercizio delle sue prerogative, allora potrebbero verificarsi gli estremi per un *contrasto negativo* di attribuzioni<sup>18</sup>. Tale contrasto potrebbe essere sollevato dalle autorità requirenti nazionali in seguito alla comunicazione prevista dall'art. 24 § 7, co. 2 Reg. *EPPO*.

In ogni caso, nella prospettiva della leale collaborazione e della prevenzione dei contrasti fra i soggetti interessati, l'art. 27 § 4 Reg. *EPPO* prevede che «prima di decidere se esercitare [o meno] il suo diritto di avocazione, l'*EPPO* consulta, se del caso, le autorità competenti dello Stato membro interessato».

### 3.2. Dalla Procura europea verso le autorità nazionali

a) L'art. 24 § 8 Reg. *EPPO* stabilisce che il pubblico ministero europeo deve informare tempestivamente le autorità requirenti nazionali quando prende conoscenza di una notizia di reato che esula dalla sua sfera di cognizione<sup>19</sup>. Il Regolamento istitutivo non prevede nulla al riguardo, ma pare logico affermare che si verifichino i presupposti di un *contrasto negativo* di attribuzioni quando le autorità nazionali ritengano, al contrario, che la legittimazione investigativa in ordine alle medesime condotte debba essere attribuita alla Procura europea<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Salvo, naturalmente, ritenere che – in un sistema di competenze concorrenti, come quello delineato dal Regolamento istitutivo – la Procura europea abbia sempre la facoltà (e non l'obbligo) di esercitare il suo potere di avocazione *ex art. 27 § 1 Reg. EPPO*. Muovendo da questa premessa, sarebbe doveroso concludere che l'inerzia della Procura europea produce in modo automatico l'espansione della sfera di cognizione delle autorità requirenti nazionali e, dunque, non vi sarebbero le condizioni per un *contrasto negativo* di attribuzioni. In questa direzione sembra orientato l'art. 14, co. 4 d.lgs. 2 febbraio 2021 n. 9, il quale stabilisce che «quando la Procura europea comunica che non intende esercitare la sua competenza [...] il pubblico ministero procede immediatamente agli adempimenti previsti dall'art. 335, co. 1, c.p.p.»: sul punto, cfr. M. GIALLUZ, *L'attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, in *Politica dir.*, 1, 2022, p. 11. Per ulteriori approfondimenti al riguardo, v. anche *infra*, § 7, spec. nota 42.

<sup>19</sup> Questa evenienza potrebbe verificarsi sia nel corso di un'indagine già incardinata presso la Procura europea; oppure, per esempio, grazie a una segnalazione proveniente dall'esterno dell'ufficio. Al riguardo, v. anche il considerando n. 48 Reg. *EPPO*.

<sup>20</sup> Valgono anche qui le considerazioni già espresse *supra*, nota 18.

b) L'art. 34 § 1 e 2 Reg. *EPPO* impone alla Procura europea di rinviare il fascicolo alle autorità nazionali quando l'indagine in corso rivela che le condotte oggetto di accertamento non costituiscono reati compresi nella sua sfera di cognizione, così come delineata negli articoli 22 e 23 Reg. *EPPO*; oppure quando gli elementi di prova raccolti dal pubblico ministero europeo inducono a ritenere che non siano più sussistenti le condizioni per l'esercizio dei suoi poteri di indagine ex art. 25 § 2 e 3 Reg. *EPPO*. Se l'autorità nazionale destinataria della decisione di rinvio non condivide tale valutazione, allora potrebbero verificarsi gli estremi per un *contrasto negativo* di attribuzioni. Tuttavia, è opportuno precisare che – in relazione alla seconda ipotesi descritta – l'effettiva insorgenza di un contrasto sembra preclusa in radice dall'art. 34 § 5 Reg. *EPPO*. Questa disposizione, infatti, prevede che la legittimazione del pubblico ministero europeo si consolida «se entro un termine massimo di trenta giorni le autorità nazionali competenti non accettano di farsi carico del caso».

c) L'art. 26 § 7 Reg. *EPPO* obbliga il pubblico ministero europeo a informare tempestivamente gli organi requirenti nazionali in merito a qualsiasi decisione di avviare un'indagine su condotte che ritiene possano rientrare nella sua sfera di cognizione, ex art. 26 § 1 Reg. *EPPO*. Se, tuttavia, le autorità destinatarie della comunicazione ritengono che le condotte in questione esulino dalla sfera di cognizione della Procura europea, allora si realizzano le condizioni per un *contrasto positivo* di attribuzioni.

d) Infine, l'art. 27 § 3 Reg. *EPPO* prevede che, nei casi in cui il pubblico ministero europeo venga a conoscenza – con mezzi diversi dalle segnalazioni qualificate di cui all'articolo 24 § 2 Reg. *EPPO* – del fatto che gli organi requirenti nazionali hanno avviato un'indagine su condotte che potrebbero ricadere nella sua sfera di cognizione, egli informa senza ritardo le medesime autorità, chiedendo le delucidazioni necessarie per determinarsi in ordine al suo diritto di avocazione. Nel caso in cui la Procura europea – dopo aver ricevuto le informazioni in questione<sup>21</sup> – eserciti le proprie prerogative, avocando l'indagine, allora

---

<sup>21</sup> Secondo H.H. HERRNFELD, sub *Art. 27*, in H.H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD (a cura di), *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden, 2021, p. 238, l'autorità nazionale destinataria di una ri-

potrebbero verificarsi gli estremi per un *contrasto positivo* di attribuzioni.

#### 4. *L'oggetto del contrasto*

L'art. 25 § 6 Reg. *EPPO* descrive analiticamente le circostanze che possono costituire oggetto del contrasto tra l'ufficio del pubblico ministero europeo e le autorità requirenti nazionali. Il disaccordo, infatti, deve vertere «sulla questione se la condotta criminosa rientri nel campo di applicazione dell'articolo 22, § 2 o 3, o dell'articolo 25, paragrafi 2 o 3».

Esaminando la disposizione in commento unitamente a quelle cui essa fa espresso rinvio, se ne deduce che la divergenza di valutazioni da cui nasce il contrasto può riguardare le seguenti circostanze:

- a) L'esistenza di una vera e propria associazione criminale (in luogo, per esempio, di un semplice concorso di persone nel reato) e la sua effettiva destinazione in via principale alla commissione dei reati previsti dalla direttiva UE 2017/1371, così come attuata dal diritto nazionale (art. 22 § 2 Reg. *EPPO*);
- b) La sussistenza di una connessione indissolubile tra una condotta penalmente rilevante e un reato lesivo degli interessi finanziari dell'Unione, il quale rientra nella competenza principale della Procura europea (art. 22 § 3 Reg. *EPPO*);
- c) L'entità del danno cagionato da una condotta che rientra nell'ambito di cognizione della Procura europea e – nel caso in cui si tratti di un illecito di minore entità – la sussistenza di ripercussioni a livello dell'Unione che giustifichino la conduzione di un'indagine a livello sovranazionale, per esempio per il coinvolgimento di funzionari, agenti o componenti delle istituzioni europee (art. 25 § 2 Reg. *EPPO*)<sup>22</sup>;

---

chiesta di informazioni ex art. 27 § 3 Reg. *EPPO*, qualora ritenga che le condotte per cui procede siano estranee all'ambito di cognizione della Procura europea, dovrebbe comunque inviare una comunicazione all'organismo requirente europeo, per consentire a quest'ultimo di attivare la procedura prevista dall'art. 24 § 6 Reg. *EPPO*.

<sup>22</sup> Anche in questa ipotesi, in ossequio al principio di leale collaborazione, si prevede che «se del caso, l'*EPPO* consulta le autorità nazionali competenti o gli organi del-

- d) La sussistenza di un nesso di strumentalità tra una condotta penalmente rilevante e un reato lesivo degli interessi finanziari dell'Unione, il quale sia punito dal diritto nazionale applicabile con una sanzione equivalente o inferiore alla prima [art. 25 § 3 lett. a) Reg. *EPPO*];
- e) La sussistenza di una condotta plurioffensiva, che – pur essendo compresa nell'ambito di cognizione della Procura europea – abbia cagionato a un soggetto terzo un danno superiore rispetto a quello cagionato agli interessi finanziari dell'Unione [art. 25 § 3 lett. b) Reg. *EPPO*].

Vista la puntualità del rinvio operato dalla disposizione regolamentare, viene spontaneo domandarsi se esso debba essere inteso alla stregua di un'elencazione tassativa, oppure come una rassegna dettata in funzione esemplificativa.

Effettivamente, esaminando il sistema normativo nel suo complesso, si comprende agevolmente come un eventuale contrasto potrebbe appuntarsi anche su circostanze differenti rispetto a quelle contemplate dall'art. 25 § 6 Reg. *EPPO*.

Per fare un esempio, già la possibilità di sussumere determinate condotte nel novero delle fattispecie che delimitano la competenza principale della Procura europea, ai sensi dell'art. 21 § 1 Reg. *EPPO*, potrebbe rivelarsi controversa<sup>23</sup>. Analogamente, non si potrebbe escludere una divergenza di valutazioni intorno alla riconducibilità di una determinata condotta ai «reati in materia di imposte dirette nazionali, ivi inclusi i reati a essi indissolubilmente legati» (art. 22 § 4 Reg. *EPPO*)<sup>24</sup>.

l'Unione per stabilire se siano soddisfatti i criteri di cui alle lettere a) e b) del primo comma»: art. 25 § 2, co. 2 Reg. *EPPO*.

<sup>23</sup> In tal senso, v. E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea: legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, cit., p. 59. Nella medesima direzione, cfr. anche F. GIUFFRIDA, *EPPO Material Competence: Analysis of The PIF Directive and Regulation*, cit., p. 40 nota 59, esemplificando come segue: «One can think of cross-border VAT fraud cases over which domestic prosecutors and the *EPPO* disagree concerning whether the offence caused damage totalling 10 million».

<sup>24</sup> Qualora il pubblico ministero europeo ritenesse che tale qualificazione fosse il frutto di un errore interpretativo delle autorità nazionali oppure fosse stata compiuta al fine precipuo di eludere gli obblighi informativi previsti dal Regolamento, egli potrebbe chiedere le opportune informazioni in base all'art. 27 § 3 Reg. *EPPO* (sempre che,



Tuttavia, l'opzione interpretativa volta a superare il dato testuale non persuade completamente, se non altro perché la puntualità della disposizione in esame rispecchia l'intenzione espressa dal legislatore europeo, secondo cui

la competenza dell'*EPPO* per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione [dovrebbe prevalere], di norma, sulle rivendicazioni di competenza nazionali in modo da garantire la coerenza e assicurare la direzione delle indagini e delle azioni penali a livello dell'Unione<sup>25</sup>.

Sembra, dunque, corretto affermare che questo obiettivo sia stato perseguito anche tramite una precisa delimitazione delle materie suscettibili di cagionare un contrasto tra il pubblico ministero europeo e le autorità requirenti nazionali<sup>26</sup>.

Di conseguenza, al di fuori delle ipotesi tipizzate dall'art. 25 § 6 Reg. *EPPO*, una divergenza di valutazioni tra la Procura europea e gli organi requirenti nazionali non potrebbe tradursi in un vero e proprio «conflitto di competenza», almeno nel significato specifico attribuito a questo sintagma dal Regolamento istitutivo.

Ciò implica che, al di fuori di tali circostanze, la decisione della Procura europea di esercitare (o meno) le proprie prerogative dovrebbe ritenersi vincolante per le autorità requirenti nazionali: queste ultime, d'altra parte, non dovrebbero reputarsi legittimate a contestare tale decisione mediante il procedimento incidentale di cui agli artt. 25 § 6 Reg. *EPPO*.

##### 5. *L'autorità incaricata di dirimere il contrasto*

Come si è anticipato, l'art. 25 § 6 Reg. *EPPO* prevede che siano «le autorità nazionali competenti a decidere sull'attribuzione delle compe-

---

ovviamente, abbia avuto notizia dell'esistenza di un procedimento penale a livello interno).

<sup>25</sup> In questi termini si esprime il considerando n. 58 Reg. *EPPO*.

<sup>26</sup> In questo senso, v. R. BELFIORE, *op. cit.*, p. 180-181.

tenze per l'esercizio dell'azione penale a livello nazionale [a stabilire] chi è competente per indagare il caso».

Apparentemente, la norma contiene un semplice rinvio alla disciplina valevole sul piano interno per la risoluzione dei contrasti fra gli organi requirenti. Tuttavia, la medesima disposizione chiarisce in seguito che spetta agli Stati membri, che partecipano alla cooperazione rafforzata, specificare quale sia l'autorità nazionale incaricata di risolvere le controversie inerenti alla legittimazione investigativa della Procura europea.

Tale specificazione risulta necessaria perché, sul versante interno, i soggetti coinvolti nella risoluzione dei contrasti fra organi requirenti potrebbero essere diversi<sup>27</sup>, così che il rinvio alla normativa nazionale potrebbe divenire, a sua volta, fonte di equivoci.

Sul punto, merita segnalare anche il considerando n. 62 Reg. *EPPO*, ove si precisa che la locuzione contenuta nell'art. 25 § 6 Reg. *EPPO* «dovrebbe essere intesa come riferimento a qualsiasi *autorità giudiziaria* competente a decidere sull'attribuzione della competenza conformemente al diritto nazionale»<sup>28</sup>.

Di conseguenza, i Paesi che partecipano alla cooperazione rafforzata non potrebbero designare il Ministro della Giustizia (o un'altra autorità amministrativa) per dirimere i contrasti di cui all'art. 25 § 6 Reg. *EPPO*, anche nell'ipotesi in cui questo fosse l'assetto vigente sul piano interno<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Così come accade nell'ordinamento processuale italiano ove, a seconda delle circostanze, interviene il procuratore generale presso la corte d'appello oppure il procuratore generale presso la Corte di Cassazione: cfr. gli artt. 54, co. 2; 54-bis, co. 2 e 54-quater, co. 3 c.p.p.

<sup>28</sup> L'art. 13 § 3 della Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, Bruxelles, 17 luglio 2013, prevedeva che la decisione dovesse essere rimessa all'«autorità giudiziaria nazionale competente a decidere sull'attribuzione della competenza per l'esercizio dell'azione penale a livello [interno]». Il riferimento espresso alla natura giudiziaria del soggetto incaricato di dirimere i contrasti in esame, tuttavia, è venuto meno nel corso dei lavori preparatori e non compare nel testo definitivo dell'art. 25 § 6 Reg. *EPPO*, ma solo nelle note esplicative del Regolamento istitutivo.

<sup>29</sup> *Contra*, v. E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea: legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, cit., p. 58, il quale sostiene che «in questo caso, la formulazione della disposizione del

Indicazioni ancor più specifiche si potrebbero trarre, secondo parte della dottrina, dalla disciplina concernente le competenze della Corte di giustizia e, in particolare, dall'art. 42 § 2 lett. c) Reg. *EPPO*<sup>30</sup>. Secondo l'orientamento ermeneutico in rassegna, il collegamento fra quest'ultima disposizione e l'art. 25 § 6 Reg. *EPPO* imporrebbe agli Stati membri di affidare la risoluzione dei contrasti in questione a un organo che svolge funzioni propriamente giurisdizionali; legittimato, in quanto tale, a porre questioni interpretative alla Corte di giustizia<sup>31</sup>.

Questa direttiva appare particolarmente significativa per gli ordinamenti processuali – come quello italiano – in cui le autorità incaricate di dirimere i contrasti fra gli uffici requirenti appartengono allo stesso apparato organizzativo della pubblica accusa, poiché esse difettano tendenzialmente dei requisiti necessari a integrare la nozione autonoma di 'giurisdizione nazionale', valida ai fini dell'art. 267 Trattato funz. UE<sup>32</sup>.

Regolamento prevarrebbe su quella della motivazione e una tale designazione difficilmente potrebbe essere contestata dinanzi alla Corte di giustizia».

<sup>30</sup> L'art. 42 § 2 lett. c) Reg. *EPPO* stabilisce che «conformemente all'articolo 267 Trattato sul funzionamento UE, la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale su [...] l'interpretazione degli articoli 22 e 25 del presente Regolamento relativamente a eventuali conflitti di competenza tra l'*EPPO* e le autorità nazionali competenti».

<sup>31</sup> In tal senso, v. H.H. HERRNFELD, sub *Art. 25*, in H.H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD (a cura di), *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article Commentary*, cit., p. 209, il quale, a scanso di equivoci, precisa che gli Stati contraenti potrebbero anche designare un'autorità giudiziaria con caratteristiche differenti; prevenendo, in tal caso, che le sue decisioni siano impugnabili di fronte a un organo giurisdizionale (per consentire, almeno indirettamente, il ricorso alla procedura di rinvio pregiudiziale).

<sup>32</sup> Cfr. C. giust. UE, sez. V, sent. 12 dicembre 1996, C-74/95 e C-129/95, Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino e Pretura circondariale di Torino, spec. § 19. Più recentemente, v. C. giust. UE, sez. IV, sent. 2 settembre 2021, C-66/20 Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster contro XK, spec. § 42, in cui la Corte di Lussemburgo ha affermato che la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario, quando deve pronunciarsi sul riconoscimento e l'esecuzione di un ordine europeo di indagine, non dirime alcuna controversia e non svolge alcuna attività di carattere giurisdizionale e, pertanto, non è legittimata a effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Per dovere di completezza, si segnala che le conclusioni presentate l'11 marzo 2021 dall'Avvocato generale Manuel Campos Sán-

D'altro canto, sebbene l'orientamento che esclude il pubblico ministero dal novero dei soggetti legittimati a effettuare un rinvio pregiudiziale sia risalente e piuttosto consolidato, non bisogna dimenticare che i requisiti necessari a tal fine sono sempre stati oggetto di un'interpretazione evolutiva da parte della Corte di Lussemburgo, con esiti tutt'altro che scontati o prevedibili<sup>33</sup>. Di conseguenza, non si può escludere *a priori* che le autorità (non propriamente giurisdizionali) designate *ex art. 25 § 6 Reg. EPPO* siano legittimate – nell'esercizio della peculiare funzione che il Regolamento istitutivo attribuisce loro – a sollevare questioni pregiudiziali di interpretazione degli artt. 22 e 25 Reg. EPPO, al fine di scongiurare applicazioni divergenti della normativa in esame sul territorio dell'Unione<sup>34</sup>.

Per concludere, è necessario ancora osservare che l'art. 25 § 6 Reg. EPPO riguarda solamente i conflitti bilaterali tra il pubblico ministero europeo e le autorità requirenti di uno Stato contraente. Il Regolamento tace, invece, sull'ipotesi – forse ritenuta di improbabile realizzazione – in cui le controversie in esame sorgano in due o più Stati membri, per esempio in presenza di condotte di natura transfrontaliera. Come dovrebbero essere risolti questi conflitti 'paralleli'?

Non dovrebbero sorgere problemi eccessivi, almeno da un punto di vista giuridico, quando le autorità incaricate di dirimere i relativi contrasti nei Paesi interessati attribuiscono (uniformemente) la legittima-

---

chez-Bordona militavano, con argomentazioni piuttosto incisive e non del tutto trascurabili, in senso contrario alla soluzione accolta, infine, dalla Corte di giustizia.

<sup>33</sup> Per gli opportuni approfondimenti sul punto, anche di natura bibliografica, si rinvia alla completa ricostruzione di S. COLAVECCHIO, *Colpirne uno per educarne cento? Problemi della legittimazione al rinvio pregiudiziale delle autorità indipendenti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, p. 1867 ss. In termini generali, cfr. anche G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, p. 301 ss.

<sup>34</sup> Propende per questa soluzione L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al Regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sist. pen.*, 4, 2021, p. 65, osservando che l'autorità nazionale competente *ex art. 25 § 6 Reg. EPPO* non interviene in tale sede quale parte processuale, deputata all'esercizio dell'azione penale, bensì per dirimere il contrasto insorto fra gli organi requirenti, sulla base dei criteri stabiliti dallo stesso Regolamento istitutivo della Procura europea. Contra, v. E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea: legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, cit., p. 62.

zione investigativa alla Procura europea oppure, al contrario, alle autorità requirenti nazionali. Nel primo caso, procederà il pubblico ministero europeo, valutando in quale giurisdizione stabilire la direzione delle indagini, sulla base dei criteri stabiliti dall'art. 26 § 4 Reg. *EPPO*. Nella seconda ipotesi, invece, saranno le autorità requirenti nazionali a svolgere le investigazioni, eventualmente coordinandosi con l'ausilio di *Eurojust*, per garantire la funzionalità delle indagini o in vista della concentrazione del procedimento presso un'unica giurisdizione.

Maggiori perplessità sorgono, invece, qualora le determinazioni delle autorità coinvolte si rivelino contrastanti in merito alla legittimazione a indagare sui medesimi fatti o su fatti inestricabilmente connessi. In queste ipotesi, residua il dubbio su chi possa sciogliere definitivamente il contrasto, che rimane almeno parzialmente irrisolto<sup>35</sup>.

#### *6. L'autorità designata per dirimere i contrasti fra l'ufficio del pubblico ministero europeo e le procure della Repubblica italiana*

In attuazione dell'art. 25 § 6 Reg. *EPPO*, l'art. 16, co. 1 d.lgs. 2 febbraio 2021 n. 9 – recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento UE 2017/1939 – ha stabilito che l'autorità competente a dirimere i contrasti tra la Procura europea e una o più procure della Repubblica italiana è il procuratore generale presso la Corte di Cassazione.

Si tratta di una scelta tutto sommato fisiologica considerata, da un lato, l'esperienza consolidata della Procura generale della Cassazione in materia di contrasti sulla legittimazione investigativa e, dall'altro lato,

---

<sup>35</sup> Il problema era già stato messo in luce, in relazione alla Proposta di Regolamento elaborata dalla Commissione europea, da N. BITZILEKIS, *The definition of Ancillary Competence according to The Proposal for an EPPO Regulation*, in P. ASP (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office. Legal and Criminal Policy Perspectives*, Stockholm, 2015, p. 119. In mancanza di una previsione legislativa, si è sostenuto in dottrina che la decisione negativa anche di una sola fra le autorità nazionali che intervengono ex art. 25 § 6 Reg. *EPPO* costringerebbe la Procura europea ad astenersi dallo svolgimento di ulteriori attività di indagine: in questo senso, v. H.H. HERRNFELD, sub *Art. 25*, cit., p. 209.

la dimensione nazionale del mandato attribuito ai procuratori europei delegati in servizio nel nostro Paese (cfr. l'art. 9, co. 2 d.lgs. 2 febbraio 2021 n. 9). Al riguardo, è possibile ancora osservare come il legislatore delegato abbia inteso mantenere la verifica sulla legittimazione investigativa nell'ambito dell'apparato della pubblica accusa, mostrando di tutelare un interesse riferibile principalmente al buon andamento degli uffici requirenti, in termini di efficienza delle indagini e di celerità nella risoluzione dei contrasti<sup>36</sup>.

Tale scelta, pienamente comprensibile nella prospettiva assunta dal legislatore delegato, non è andata, comunque, esente da critiche. In particolare, già in sede di primo commento si era osservato che

tale soluzione, se coerente con la natura di pubblica accusa [della Procura europea], tuttavia non assicura stabilità alla determinazione della competenza, posto che il vaglio giurisdizionale potrebbe condurre a valutazioni difformi da quelle del procuratore generale<sup>37</sup>.

Queste preoccupazioni sarebbero ulteriormente accresciute nell'ipotesi in cui la Corte di Lussemburgo dovesse considerare irricevibili le questioni pregiudiziali sollevate dal procuratore generale della Cassazione, il quale si troverebbe in tal modo privato di un fondamentale ausilio ermeneutico per l'interpretazione del Regolamento istitutivo.

---

<sup>36</sup> È stata, dunque, esclusa la possibilità di attribuire la competenza funzionale per la risoluzione dei contrasti in esame a un organo propriamente giurisdizionale, qual è il giudice per le indagini preliminari (ma la soluzione sarebbe stata tecnicamente eccepibile ove nel contrasto fossero state coinvolte diverse procure della Repubblica) oppure direttamente alla Corte di Cassazione (già competente a pronunciarsi sui conflitti di giurisdizione o di competenza ai sensi dell'art. 32 c.p.p.).

<sup>37</sup> In questi termini, A.S. SALEMME, *Possibili criticità relativamente all'operatività dello European Public Prosecutor's Office nel sistema nazionale*, in *Relazione su novità normativa*, n. 36/2021, a cura della Corte suprema di Cassazione (Ufficio del Massimario e del ruolo, Servizio penale), Roma, 28 giugno 2021. Per maggiori approfondimenti sul punto, v. *infra*, § 8.

## 7. La disciplina applicabile

L'art. 16, co. 2 d.lgs. 2 febbraio 2021 n. 9 stabilisce che ai contrasti di competenza tra la Procura europea e le procure della Repubblica italiana «si applicano, in quanto compatibili, gli artt. 54, 54-bis, 54-ter, 54-quater c.p.p.». La presenza di una clausola di compatibilità nella disposizione in commento pone, come di consueto, problemi ermeneutici complessi, che tocca all'interprete dipanare.

Muovendo dall'art. 54 c.p.p., in dottrina si è sostenuto che

la strutturazione indipendente e autonoma della Procura europea non sembra affatto conciliabile con l'eventualità di un conflitto negativo; certamente non con la possibile decisione del procuratore generale della Corte di Cassazione che stabilisca l'obbligo per un [procuratore europeo] delegato di procedere<sup>38</sup>.

Si tratterebbe, insomma, di un rinvio del tutto improvvisto, visto che la disposizione richiamata sarebbe incompatibile con l'assetto stabilito dal Regolamento istitutivo.

Questo orientamento riflette una difficoltà oggettiva, vale a dire quella di configurare da un punto di vista dogmatico un sistema multilivello in cui la Procura europea, pur essendo indipendente e agendo nell'interesse esclusivo dell'Unione (art. 6 Reg. *EPPO*), risulta integrata negli ordinamenti degli Stati membri tramite i procuratori europei delegati, i quali «dispongono degli stessi poteri dei procuratori nazionali in materia di indagine, azione penale e atti volti a rinviare casi a giudizio» (art. 13 § 1 Reg. *EPPO*). Tuttavia, almeno nella sua versione più radicale, non sembra cogliere nel segno, poiché la formulazione letterale e

---

<sup>38</sup> In questi termini, G. BARROCU, *op. cit.*, p. 237, aggiungendo che «le modalità attraverso le quali le diramazioni territoriali dell'*EPPO* decidono se procedere ovvero restituire o inviare gli atti all'autorità nazionale, così come le forme di controllo gerarchico interno, sono tutte previste dal Regolamento istitutivo e non ammettono di certo eccezioni per l'applicazione di norme codicistiche che siano non espressione di principi supremi, bensì di organizzazione giudiziaria interna». In termini sostanzialmente adesivi, v. anche G. DE AMICIS, "Competenza" e funzionamento della Procura europea nella cognizione del giudice, in *Leg. pen. - Riv. web*, 31 gennaio 2022, p. 9 (ultimo accesso il 31 marzo 2022).

il significato precettivo dell'art. 25 § 6 Reg. *EPPO* depongono in senso contrario all'opinione qui segnalata.

Dal primo punto di vista, il tenore dell'art. 25 § 6 Reg. *EPPO* sembra abbastanza ampio da ricomprendere entrambe le tipologie di contrasto, essendo sufficiente che vi sia disaccordo sulla riconducibilità (o meno) di una determinata condotta entro l'ambito di cognizione della Procura europea<sup>39</sup>.

Nella seconda prospettiva, l'esistenza di un'interferenza illegittima con l'indipendenza e l'autonomia dell'organo requirente sembra esclusa dallo stesso Regolamento istitutivo, che attribuisce a un'autorità nazionale il compito di dirimere i contrasti sulla legittimazione investigativa della Procura europea<sup>40</sup>.

Infine, da un punto di vista più generale, non si può trascurare che l'indipendenza della Procura europea non potrebbe spingersi fino al punto di escludere la legittimità di un

coordinamento dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, mediante l'individuazione della competenza e la determinazione degli effetti degli atti processuali, anche in relazione all'attività di altra autorità giudiziaria, allo scopo di perseguire finalità di giustizia<sup>41</sup>.

Piuttosto, bisogna riconoscere che – similmente a quanto accade nell'ordinamento interno – la verifica di un 'contrasto negativo' appare assai meno probabile rispetto all'ipotesi speculare, costituita dal 'contrasto positivo' tra la Procura europea e gli organi requirenti nazionali.

Inoltre, la possibilità di un 'contrasto negativo' appare sostanzialmente limitata agli ordinamenti ispirati al criterio di obbligatorietà del-

---

<sup>39</sup> Nel medesimo senso, v. H.H. HERRNFELD, sub *Art. 25*, cit., p. 210.

<sup>40</sup> Sul punto, v. ancora F. GIUFFRIDA, *EPPO Material Competence: Analysis of The PIF Directive and Regulation*, cit., p. 40: «since the conflicts at stake would oppose a national prosecutor and the European delegated prosecutor (who is a national prosecutor as well), it is not unreasonable that the competence for resolving them has been bestowed upon the competent national authority».

<sup>41</sup> In questi termini si esprimeva, con riferimento all'indipendenza funzionale del giudice, Corte cost., ord. 30 maggio 1991 n. 241, in *Giur. cost.*, 1991, p. 2026 ss. In dottrina, cfr. G. UBERTIS, *op. cit.*, p. 145.



l'azione penale. Difatti, nei Paesi la cui tradizione poggia sulla discrezionalità dell'azione penale, la rinuncia all'esercizio delle prerogative del pubblico ministero europeo sarebbe considerata tutto sommato fisiologica e difficilmente le autorità requirenti nazionali denuncierebbero il supposto contrasto.

In conclusione, la combinazione tra questi due fattori rende l'ipotesi di un contrasto negativo di attribuzioni piuttosto remota, se non del tutto teorica<sup>42</sup>.

Per quanto riguarda i contrasti positivi (art. 54-*bis* c.p.p.), è noto che la norma in vigore nell'ordinamento interno prevede requisiti piuttosto stringenti, cui viene subordinato il potere di proporre validamente un contrasto, essendo necessario che siano pendenti indagini parallele «a carico della stessa persona e per il medesimo fatto». La disposizione, però, non sembra del tutto compatibile con la norma del Regolamento

---

<sup>42</sup> Salvo ritenere – come osservato *supra*, par. 3.1, nota 18 – che, in un sistema di competenze concorrenti, come quello delineato dal Regolamento istitutivo, la Procura europea abbia la facoltà (e non l'obbligo) di esercitare le proprie attribuzioni e che, pertanto, la sua inerzia produca in modo automatico l'ampliamento della sfera di cognizione delle autorità requirenti nazionali. In tal caso, non vi potrebbe mai essere spazio per un contrasto negativo di attribuzioni tra la Procura europea e le autorità requirenti nazionali – nemmeno da un punto di vista teorico –, appunto perché nei confronti della prima non sarebbe configurabile alcun obbligo di intervento. *Contra* questa interpretazione del tessuto normativo v., però, il considerando n. 66 Reg. *EPPO*, ove si afferma esplicitamente che «le attività di indagini e relative all'azione penale dell'*EPPO* [sono] informate al principio di legalità, per cui l'*EPPO* applica rigorosamente le norme stabilite nel presente Regolamento riguardanti, in particolare, la competenza e il suo esercizio, l'avvio delle indagini, la chiusura delle indagini, il rinvio di un caso, l'archiviazione del caso». Questa impostazione è stata ribadita dalla stessa Procura europea nel suo primo rapporto annuale, ove si afferma: «we are a specialised prosecution office with a mandatory competence. This means that we do not have discretion to investigate only a few significant cases» (*EPPO 2021 Annual Report*, Lussemburgo, 2022, p. 8). Sul punto, cfr. anche la ricostruzione ermeneutica prospettata da H.H. HERRNFELD, sub *Art. 27*, cit., p. 238, secondo cui il pubblico ministero europeo sarebbe obbligato a esercitare le proprie prerogative (avviando un'indagine, come previsto dall'art. 26 § 1 Reg. *EPPO*) solamente nel caso in cui gli organi requirenti nazionali non abbiano già intrapreso iniziative analoghe. Per converso, la Procura europea potrebbe decidere discrezionalmente se esercitare o meno il suo potere di avocazione ex art. 27 § 1 Reg. *EPPO*: di conseguenza, in tal caso non potrebbe sorgere alcun contrasto negativo di attribuzioni da una sua eventuale inerzia.

istitutivo, ove l'accento cade sull'identità delle «condotte criminose» ipotizzate – comprese quelle indissolubilmente connesse ai reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione – piuttosto che sulla loro qualificazione giuridica o sui profili soggettivi che si riflettono nelle iscrizioni nel registro delle notizie di reato. Non sembrano, invece, affette da incompatibilità con il Regolamento istitutivo né le disposizioni che riguardano la risoluzione consensuale del contrasto prima della designazione effettuata dal procuratore generale della Cassazione (art. 54-*bis*, co. 3 c.p.p.), né quelle concernenti l'utilizzabilità degli atti compiuti dai diversi uffici, nei limiti previsti dalla legge e dal Regolamento istitutivo (art. 54-*bis*, co. 4 c.p.p.).

Proseguendo nell'analisi, non si ravvisa alcuna incompatibilità fra il Regolamento istitutivo e l'art. 54-*ter* c.p.p., che impone al procuratore generale della Cassazione di provvedere dopo aver sentito il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, quando il contrasto riguarda i reati indicati nell'art. 51, co. 3-*bis* e 3-*quater* c.p.p. Anzi, la disposizione in esame potrebbe rivelarsi utile, dal momento che i procuratori europei delegati non sono soggetti alle attività di direzione e coordinamento di cui è titolare il procuratore nazionale antimafia *ex* art. 371-*bis* c.p.p. (art. 9, co. 3 d.lgs. 2 febbraio 2021 n. 9).

Occorre, infine, soffermarsi sull'art. 54-*quater* c.p.p. che consente alle parti potenziali di ottenere un sindacato sulla legittimazione del pubblico ministero, a prescindere dalla sussistenza di un contrasto tra uffici requirenti. Il Regolamento istitutivo non prevede nulla al riguardo, motivo per cui il rinvio operato dal legislatore delegato appare, da questo punto di vista, sostanzialmente *praeter legem*. Non si ravvisa, comunque, un'incompatibilità radicale dello strumento in esame col nuovo assetto normativo: si tratta, piuttosto, di verificare quali accorgimenti interpretativi risultano necessari per garantirne l'operatività anche in relazione al pubblico ministero europeo.

A tal fine, è utile giovare degli approdi cui la dottrina è pervenuta al fine di scongiurare un'applicazione sin troppo riduttiva della norma in esame, rammentando pure che l'intervento della Procura europea risulta

gravido di conseguenze sia per la persona sottoposta alle indagini, sia per la persona offesa dal reato<sup>43</sup>.

Per queste ragioni, non si può non concordare con chi reputa che l'indicazione, nell'art. 54-*quater* c.p.p., di alcune forme tipiche di informazione abbia funzione meramente esemplificativa, essendo sufficiente che i soggetti legittimati abbiano avuto legale conoscenza del procedimento, mediante una comunicazione ufficiale<sup>44</sup>. Ovviamente, nel caso in cui il pubblico ministero destinatario della richiesta non abbia accolto l'istanza, il richiedente potrà adire direttamente il procuratore generale della Cassazione, al fine di ottenere un provvedimento vincolante circa l'ufficio che deve procedere.

Quando la legittimazione a indagare sia stata attribuita al pubblico ministero europeo, gli organi requirenti nazionali devono trasmettere il fascicolo all'*EPPO*, astenendosi da ulteriori atti di indagine sulle medesime condotte (art. 27 § 5 Reg. *EPPO*). Viceversa, nel caso in cui la legittimazione sia stata attribuita agli organi requirenti nazionali, sarà la Procura europea a dover trasferire il procedimento eventualmente incardinato in precedenza (si argomenta *ex art.* 34 § 7 e 8 Reg. *EPPO*).

#### 8. Dai «contrasti di competenza» al controllo giurisdizionale sulla sede dell'indagine

Per concludere, giova ancora domandarsi se – al di là dei contrasti in esame – vi siano ulteriori occasioni in cui la legittimazione investigativa sui reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione potrebbe essere posta in discussione. Com'è noto, infatti, le determinazioni assunte dal

---

<sup>43</sup> V. *supra*, § 2.

<sup>44</sup> In questa direzione, *ex multis*, S. CAMON, *Gli strumenti di controllo sulla sede dell'indagine*, cit., p. 126. Sul punto, cfr. anche M. BACCARI, *Il controllo sulla legittimazione del pubblico ministero: un 'ricorso gerarchico' senza garanzie per l'indagato*, cit., p. 202 ss.; D. CIMADOMO, *La richiesta di trasmissione degli atti all'ufficio del pubblico ministero «competente»*, in L. KALB (a cura di), *Le recenti modifiche al codice di procedura penale. Commento alla legge 16 dicembre 1999, n. 479, I, Le innovazioni in tema di indagini e di udienza preliminare*, Milano, 2000, p. 43.

procuratore generale presso la Cassazione per dirimere i contrasti tra pubblici ministeri non sono soggette ad alcuna forma di impugnazione.

In linea teorica, la questione potrebbe essere sollevata anche di fronte a un giudice, per esempio in sede di incidente cautelare, in sede di controllo sulle determinazioni del pubblico ministero circa l'esercizio dell'azione penale oppure, ancora, dinanzi al giudice competente per deliberare sul merito dell'imputazione<sup>45</sup>. D'altro canto, la possibilità di ottenere un sindacato giurisdizionale *effettivo* sulla legittimazione investigativa del pubblico ministero europeo costituisce una garanzia importante: come più volte ribadito, infatti, l'intervento della Procura europea genera conseguenze significative sulla disciplina applicabile nel singolo procedimento penale. Rimane, tuttavia, la difficoltà di individuare uno strumento processuale adeguato allo scopo, considerato che, nella fase processuale, le questioni sulla legittimazione investigativa della Procura europea non si traducono necessariamente in questioni sulla giurisdizione o sulla competenza del giudice<sup>46</sup>.

Con riferimento all'ordinamento italiano, si potrebbe forse sostenere che un'imputazione elevata in carenza di legittimazione (così come gli atti da essa dipendenti) sia affetta da nullità assoluta per inosservanza delle disposizioni concernenti l'esercizio dell'azione penale *ex art.* 178 lett. b) e 179 c.p.p. Tuttavia, bisogna riconoscere che, in un sistema di competenze concorrenti tra la Procura europea e le autorità requirenti

---

<sup>45</sup> In questo senso, v. G. DE AMICIS, *op. cit.*, p. 12: «le questioni relative alla corretta individuazione del riparto di competenze fra l'EPPO e le autorità requirenti nazionali non sono soggette a sbarramenti o preclusioni per effetto di previsioni dettate dalla fonte regolamentare, ma possono essere riproposte dai soggetti interessati e diversamente definite nel successivo dispiegarsi dell'*iter* processuale».

<sup>46</sup> Peraltro, i contorni di un siffatto controllo sulla 'sede' (europea o nazionale) dell'indagine appaiono tutt'altro che nitidi. Difatti, in un ipotetico 'incidente giurisdizionale' nella fase delle indagini preliminari oppure all'esito queste ultime, l'autorità 'soccombente' non avrebbe titolo per intervenire, in quanto privata della legittimazione investigativa e, dunque, non più coinvolta nel procedimento. L'imputato, d'altro canto, potrebbe non nutrire alcun interesse concreto al rispetto dei criteri di legittimazione del pubblico ministero. Il giudice, infine, una volta riconosciuta la sua potestà giurisdizionale e la sua competenza nel caso di specie, potrebbe considerare tale questione estranea al proprio ambito di cognizione, visto che nessuna norma del Regolamento istitutivo gli attribuisce espressamente la suddetta funzione di controllo sulla sede dell'indagine.

nazionali, come quello delineato dal Regolamento istitutivo, la possibilità di rilevare un autentico difetto di legittimazione potrebbe essere revocata in dubbio, come si evince anche dagli artt. 27 § 7, co. 2 e 34 § 5 Reg. *EPPO*<sup>47</sup>.

In conclusione, allo stato attuale, nell'ordinamento italiano vi sono buone ragioni per dubitare della possibilità di ottenere un sindacato giurisdizionale *effettivo* sulla legittimazione investigativa del pubblico ministero europeo. Questa "lacuna" potrebbe rivelarsi particolarmente insidiosa nell'ipotesi in cui il procuratore generale presso la Cassazione non fosse legittimato a esperire un rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia (oppure, pur ritenendosi legittimato, so rifiutasse sistematicamente di agire in tal senso). In tal caso, infatti, anche l'art. 42 § 2 lett. c) Reg. *EPPO* rischierebbe di tramutarsi in un mero *flatus vocis*, escludendo l'intervento nomofilattico da parte dell'organo istituzionalmente deputato all'interpretazione del diritto dell'Unione europea.

### 9. Appendice: il primo contrasto tra Procura europea e autorità requirenti nazionali

Nel corso della redazione del presente contributo, è giunta notizia del primo contrasto di attribuzioni tra la Procura europea e le autorità requirenti nazionali (nella specie, la *Fiscalia Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada* spagnola)<sup>48</sup>. La risoluzione

---

<sup>47</sup> La prima disposizione sancisce che, dopo aver ricevuto le informazioni pertinenti dalle autorità nazionali, la Procura europea può esercitare il suo diritto di avocazione fino a che l'indagine interna non sia stata conclusa e l'imputazione non sia stata presentata dinanzi a un organo giurisdizionale. Per converso, la seconda disposizione prevede che, se le autorità nazionali non accettano di farsi carico del fascicolo ricevuto dalla Procura europea entro il termine di trenta giorni, il pubblico ministero europeo rimane competente a esercitare l'azione penale o archiviare in base alle norme previste dal Regolamento istitutivo. Dalla combinazione di queste due norme, emerge la tendenza al consolidamento e alla perpetuazione delle funzioni d'accusa, indipendentemente dalla sfera di cognizione originaria spettante, rispettivamente, alla Procura europea e alle autorità requirenti nazionali.

<sup>48</sup> V. la notizia al seguente indirizzo: <https://www.eppo.europa.eu/en/news/eppos-statement-competence-adjudication-spain> (ultimo accesso il 31 marzo 2022).

di tale contrasto viene demandata, dalla legge nazionale di attuazione, al *Fiscal General del Estado*, incarico attualmente ricoperto dalla dott.ssa Dolores Delgado. Per quanto è dato comprendere, la vicenda riguarda la competenza cosiddetta “ancillare” della Procura europea sulle condotte indissolubilmente connesse a quelle lesive degli interessi finanziari dell’Unione, ex art. 22 § 3 Reg. *EPPO*.

In data 28 marzo 2022 è stata resa pubblica la decisione emessa dalla dott.ssa Delgado, la quale ha ritenuto che nel caso di specie non fosse ravvisabile alcuna “connessione indissolubile” tra le condotte ipotizzate, attribuendo conseguentemente alla *Fiscalia Anticorrupcion* la legittimazione a investigare sui reati non direttamente lesivi degli interessi finanziari dell’Unione.

A seguito di tale decisione, la Procura europea ha diramato un duro comunicato stampa<sup>49</sup>, esprimendo il proprio disappunto per l’esito del contrasto e affermando, addirittura, di voler proseguire nella propria indagine, nonostante la decisione contraria assunta dal *Fiscal General del Estado*. Si tratta, com’è evidente, di un gravissimo scontro istituzionale, che dimostra – nel caso in cui ce ne fosse ancora bisogno – la delicatezza degli interessi sottesi alla gestione di quel “terribile potere” in cui consiste l’esercizio dell’azione penale.

Al di là del merito della vicenda, è interessante segnalare le perplessità che il Procuratore capo europeo, dott.ssa Laura Codruța Kövesi, ha sollevato in merito al procedimento instaurato a livello interno per la risoluzione dei contrasti sulla legittimazione investigativa della Procura europea.

La dott.ssa Kövesi ha sostenuto, in particolare, che nell’ordinamento spagnolo la risoluzione di questa tipologia di contrasti non sarebbe affidata a un organo autenticamente “imparziale”, in quanto sussiste un vincolo di subordinazione gerarchica tra la *Fiscalia Anticorrupcion* e il *Fiscal General del Estado*. In secondo luogo, la decisione sul contrasto investigativo sarebbe stata assunta senza alcun contraddittorio tra le parti interessate all’esito del procedimento incidentale. Infine, la disciplina spagnola non prevede alcun rimedio giurisdizionale contro la de-

---

<sup>49</sup> Reperibile al seguente indirizzo: <https://www.eppo.europa.eu/en/news/eppos-statement-decision-fiscal-general-del-estado> (ultimo accesso il 31 marzo 2022).

cisione emessa dal *Fiscal General del Estado*, escludendo altresì la possibilità di un intervento pregiudiziale da parte della Corte di giustizia.

Da questa rapida rassegna, si evince immediatamente che critiche non dissimili potrebbero essere svolte – *mutatis mutandis* – anche in relazione all’art. 54-*bis* c.p.p., applicabile ai contrasti tra la Procura europea e le procure della Repubblica italiana in forza dell’art. 16, co. 2 d.lgs. 2 febbraio 2021 n. 9.

L’insegnamento che se ne può trarre è il seguente: date le peculiarità che connotano i contrasti tra la Procura europea e gli organi requirenti nazionali, la semplice estensione delle norme previste a livello interno per la risoluzione dei contrasti tra uffici del pubblico ministero potrebbe rivelarsi insufficiente e, dunque, foriera di gravi incertezze ermeneutiche e applicative. Ad ogni modo, quale che sia la fisionomia che si desidera attribuire ai contrasti in esame, sembra indispensabile garantire ai soggetti interessati un rimedio giurisdizionale effettivo<sup>50</sup>; già nella fase delle indagini preliminari o, quantomeno, nel successivo giudizio. Come si è avuto modo di vedere, ciò risulta necessario non solo in considerazione delle situazioni soggettive incise dai provvedimenti che definiscono i contrasti in esame, ma anche per garantire alle parti interessate una *chance* effettiva di ottenere l’intervento nomofilattico della Corte di giustizia nell’ambito della singola vicenda giudiziaria.

---

<sup>50</sup> In questa direzione si è mossa, almeno in parte, la legge nazionale di attuazione della cooperazione rafforzata sulla Procura europea nell’ordinamento francese. L’art. 696-136 *code de procédure pénale* (introdotto dalla *loi n° 2020-1672* del 24 dicembre 2020) prevede, infatti, che il giudice istruttore – nel caso in cui rifiuti di rinunciare alla propria legittimazione investigativa in favore della Procura europea – emette un’ordinanza impugnabile (dalla medesima Procura europea, dal pubblico ministero nazionale o dalle parti private eventualmente coinvolte) di fronte alla *chambre criminelle* della Corte di Cassazione. Questa soluzione, tuttavia, vale solo per i procedimenti in cui interviene *le juge d’instruction*: laddove, invece, sia il pubblico ministero a svolgere le indagini, la risoluzione del contrasto spetta al *procureur général compétent*, ai sensi dell’art. 696-135 *code de procédure pénale*.





# AZIONE PENALE (E INAZIONE) DEL PUBBLICO MINISTERO EUROPEO\*

*Michele Caianiello*

SOMMARIO: 1. *Le sfide dell'EPPO in un sistema di giustizia penale che ambisce a essere integrato e multilivello.* 2. *Le questioni implicate dalla decisione di esercitare l'azione penale o di archiviare.* 3. *La disciplina prevista dal Regolamento EPPO: i poteri della Camera permanente e il favor actionis.* 4. *L'esercizio della azione.* 5. *L'archiviazione.* 6. *I rimedi contro il provvedimento di archiviazione.* 7. *Compatibilità con i principi costituzionali dell'ordinamento italiano.* 8. *Conclusioni.*

*1. Le sfide dell'EPPO in un sistema di giustizia penale che ambisce a essere integrato e multilivello*

Il 12 ottobre 2017, dopo circa vent'anni di dibattiti e proposte, il Consiglio dell'Unione europea ha finalmente adottato il Regolamento che istituisce la Procura europea (EPPO), seguendo la procedura di cooperazione rafforzata prevista dall'articolo 86, paragrafo 1, del TFUE<sup>1</sup>.

L'istituzione del Pubblico ministero europeo, come tante volte è stato osservato, rappresenta un passo estremamente significativo nella pro-

---

\* Il presente contributo riprende, sia pur con una prospettiva diversa e un adattamento allo sviluppo della riflessione dottrinale in materia, un lavoro pubblicato a suo tempo (M. CAIANIELLO, *The decision to drop the case in the new EPPO's regulation: Res Iudicata or transfer of competence?*, in *The New Journal of European Criminal Law*, 10, 2019, p. 186-199).

<sup>1</sup> Regolamento 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO") [2017] GU L283/1. Finora 22 Stati membri hanno aderito alla cooperazione rafforzata: Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna.

spettiva di una possibile edificazione di un sistema di giustizia penale europeo integrato e multilivello. Differentemente da *Eurojust*, che ha un ruolo di *moral suavor* e di “mediatore privilegiato”<sup>2</sup> volto a favorire/facilitare la cooperazione giudiziaria<sup>3</sup>, *EPPO* potrà direttamente svolgere indagini ed esercitare l’azione penale davanti alle giurisdizioni nazionali. Con esso, dunque, l’Unione europea si appropria di un passaggio giuridico chiave per la amministrazione della giustizia penale, latamente intesa: quello relativo alla messa in moto del processo (e, ancor prima, all’avvio del procedimento, disponendo il magistrato requirente europeo anche del potere di svolgere le indagini).

Se dunque, su piano pratico, l’obiettivo primario di questo nuovo organismo è quello di assicurare un contrasto più efficace a determinate forme di criminalità, in particolare a quelle che affliggono gli interessi finanziari dell’Unione, l’obiettivo di medio-lungo termine appare più affascinante (e indubbiamente non semplice da perseguire). Si tratta, infatti, di favorire una unificazione, sia pur parziale, degli ordinamenti nazionali, sia sotto il profilo sostanziale<sup>4</sup> che con riguardo a quello processuale, in una duplice prospettiva: quella puramente normativa, approssimando (e talora propriamente riducendo a una) le fonti legislative; quella operativa-istituzionale, realizzando una gestione verticale e unitaria di alcune fasi del procedimento penale.

Alla luce di tale scenario, tratteggiato nelle sue linee essenziali, non può tacersi tuttavia che, anche a un primo sguardo, l’*EPPO* presenti

---

<sup>2</sup> Così, G. DE AMICIS, G. SANTALUCIA, *La vocazione giudiziaria dell’Eurojust tra spinte sovranazionali e timidezze interne*, in *Cass. pen.*, 11, 2011, p. 2971.

<sup>3</sup> Sul tema sia consentito il rinvio a M. CAIANIELLO, *Il cammino della cooperazione giudiziaria*, in V. MANES, M. CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo. Fonti, metodi, istituzioni, casi*, Torino, 2020, p. 100 s.

<sup>4</sup> Come noto *EPPO* è competente per i reati definiti nella c.d. Direttiva PIF, relativa alla protezione degli interessi finanziari dell’Unione europea (Direttiva 2017/1371/UE). Ciò comporta che l’unificazione sul piano del diritto sostantivo sarà solamente parziale, posto che, oltre al testo dell’Unione, i magistrati si troveranno a dover applicare anche le normative nazionali di recepimento. Sul tema, sia pur esaminando aspetti processuali, si tornerà nel prosieguo della trattazione, in questo primo paragrafo. In merito, cfr. S. KLIP, *The Substantive Criminal Law Jurisdiction of the European Public Prosecutor’s Office*, *European Journal of Crime*, in *20 Criminal Law and Criminal Justice* (2012) p. 367-376.

alcuni punti critici. In linea generale, la sua ideazione, con riferimento al modello organizzativo, è a colpo d'occhio ispirata più a una concezione coordinata-paritaria (riprendendo la nota bipartizione di *Damaška*)<sup>5</sup>, che non a una verticale e unitaria. Nella struttura dell'*EPPO*, infatti, emerge una certa frammentazione, sul piano istituzionale, nella quale a un organismo centrale, unitario sì, ma poco operativo sul piano delle indagini e della azione (seppur provvisto dei poteri decisori più importanti), si affiancano numerosi organismi locali (le procure nazionali), le quali, al contrario, risultano dotate di massima capacità d'intervento sul piano investigativo e giudiziario (pur disponendo di una limitata potestà sul piano delle scelte da adottare). Già questo, di per sé, mette a rischio l'efficacia di tutto il disegno: è osservazione di buon senso, in effetti, che tanto più le decisioni hanno speranza di trovare attuazione pratica quanto più sono adottate da chi ha svolto, o ha contribuito a svolgere, il lavoro materiale sul campo prodromico alla elaborazione della soluzione da attuare.

In aggiunta, come già più volte è stato rimarcato, si può osservare che una architettura come quella concepita con *EPPO* si presti, a prima lettura, a potenziali rischi di trattamenti disomogenei, sia sul piano del diritto sostantivo che su quello procedurale. Un sistema che lascia al Regolamento, la fonte unitaria, soltanto una porzione limitata della disciplina legale della nuova istituzione, e relega invece alle direttive gran parte delle scelte strategiche di fondo (*in primis* la definizione dei reati e lo statuto delle garanzie dell'imputato) apre la strada a potenziali trattamenti non eguali<sup>6</sup>. Infatti, come è stato osservato già da tempo, il "sistema *EPPO*" verrà a essere composto, sotto i due aspetti menzionati, da due livelli: quello sovranazionale (la direttiva), più cogente sul piano verticale (ma meno preciso, su quello definitorio) e quello nazionale (per il quale varrà l'opposto: subordinato sì alle fonti UE, ma più specifico e dunque direttamente attuabile dalle giurisdizioni nazionali). Per tacere del fatto che interi settori sono appaltati alle scelte degli ordinamenti interni (tra cui un paio di passaggi di rilievo cruciale: se l'*EPPO*

---

<sup>5</sup> Il riferimento è naturalmente alla nota bipartizione elaborata da M.R. DAMAŠKA, *I volti della giustizia e del potere. Analisi comparatistica del processo*, Bologna, 1991 (orig. *The Faces of Justice and State Authority*, Yale, 1986).

<sup>6</sup> V. quanto osservato *supra*, nota 4.

possa avvalersi di forme di giustizia negoziata, e quale debba essere il regime di ammissione delle prove).

In questo quadro, non si può escludere il rischio che i protagonisti del sistema, ognuno nel proprio ambito, si lascino tentare da strategie di *forum shopping*, così aprendo la porta a potenziali violazioni della Carta dei diritti fondamentali (l'art. 47 prescrive che il giudice debba essere precostituito per legge) e in linea generale del principio di uguaglianza (che trova riconoscimento sia nel Trattato – art. 2 – che nella Carta – art. 20).

## 2. Le questioni implicate dalla decisione di esercitare l'azione penale o di archiviare

In un quadro del genere, di grande fascino, per la rilevanza della sfida e per la innovatività dell'organismo istituito, si inserisce il tema, in questa sede specificamente trattato, relativo alla decisione sul se e come esercitare l'azione penale da parte di *EPPO*. Scelta, anche questa, gravida di ripercussioni tanto sul principio di eguale trattamento tra gli individui che con riferimento al diritto del singolo a non essere distolto dal proprio giudice precostituito per legge (*ex art. 47 § 2 CDFUE*)<sup>7</sup>.

La decisione inerente all'esercizio dell'azione, in particolare, regolata nel sistema *EPPO*, appare scomponibile in non poche opzioni, tutte implicanti conseguenze di rilievo per i principi essenziali del sistema: non solo quello UE, ma anche quello del nostro Paese, che è parte dell'*EPPO* e sarà chiamato a interagire con esso.

Volendo esaminare separatamente i diversi aspetti coinvolti dalla decisione legata alla promozione della accusa penale (o, in alternativa, alla archiviazione), si può sinteticamente osservare che essa attribuisce all'*EPPO* la responsabilità di decidere i seguenti passaggi.

Il primo, il più classico, è quello riguardante l'opzione tra l'attivarsi per chiedere il giudizio o il chiudere l'indagine mandando il caso all'archivio. In estrema sintesi, la prima scelta cruciale concerne il problema

---

<sup>7</sup> Da ultimo, cfr. S. WARD, sub *Art. 47*, in S. PEERS (Anthology Editor), T. HERVEY (Anthology Editor), J. KENNER (Anthology Editor), S. WARD (Anthology Editor), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Londra, 2021, p. 1245 ss.

del *se* agire. Qui, come vedremo, l'attenzione, considerata dalla prospettiva dei principi vigenti nel nostro ordinamento, è quella di verificare se le soluzioni elaborate dal Regolamento istitutivo dell'accusatore europeo siano conciliabili con la Costituzione, in particolare con riferimento alla obbligatorietà della azione penale.

Più complesso, e per questo forse più affascinante, è il secondo aspetto coinvolto dal tema trattato, che concerne la decisione relativa al *come* agire.

Essa infatti, nelle mani dell'*EPPO*, si concretizza in un ventaglio di scelte, tra loro abbastanza eterogenee, ognuna delle quali mette in gioco principi primari che reggono, nel loro complesso, l'equità di ogni sistema penale. Il tema del *quomodo procedendum sit*, infatti, tocca in primo luogo la questione delle procedure semplificate (parzialmente lambite anche dalla decisione sull'*an procedendum*): il riferimento è alle forme negoziate di giustizia – in senso lato riconducibili a pratiche simili al nostro patteggiamento – che possono trovare attuazione sia attraverso l'esercizio dell'azione penale sia nella fase della archiviazione (nel caso di forme di chiusura del caso transattive, ben note in diversi ordinamenti statuali che sono parte dell'*EPPO*)<sup>8</sup>.

Inoltre, ipotizzando una vicenda con potenzialmente più accuse o più accusati, con l'esercizio della azione legittima l'*EPPO* può decidere di separare le regiudicande. Così, la *prosecutio in iudicium* dell'organismo sovranazionale finisce per estendersi alla decisione sul *dove* agire (vale a dire, davanti a quale giurisdizione nazionale, tra quelle che sono parte del sistema *EPPO*). Evidente in tale ipotesi le ricadute sul principio del giudice precostituito per legge, posto che, innescando la pretesa penale, il Procuratore europeo opera anche una scelta sul foro (*forum choice*)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi, per esempio, prevedono modelli di archiviazione condizionata. Sul tema, per un rapido affresco, cfr. M. GIALUZ, *L'“archiviazione meritata” come terza via tra archiviazione ed esercizio dell'azione penale*, in *Processo penale e giustizia*, 2, 2021, p. 309 s.

<sup>9</sup> Sul tema, in linea generale, cfr. M. LUCHTMANN (ed.), *Choice of Forum in Cooperation Against EU Financial Crime*, Den Haag, 2012. Nella elaborazione recente, si rinvia a C.E. GATTO, *La prevenzione e la risoluzione dei conflitti di giurisdizione nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, tesi dottorale, Bologna, 2021, in particolare a

Nello stesso senso va osservato, in aggiunta, che la decisione sul come agire può implicare anche una ripartizione dei compiti, tra l'organismo europeo e le autorità requirenti nazionali, in una ottica di sussidiarietà in concreto: si pensi alla ipotesi in cui, per esempio, i fatti oggetto di indagine presentino sì i caratteri di un illecito penale, ma che essi non siano di portata tale da giustificare l'intervento del magistrato sovranazionale. In questa eventualità, la scelta di archiviare operata a livello sovranazionale non chiuderebbe il procedimento, che dovrebbe essere devoluto alle istituzioni statuali, le quali, a loro volta, potrebbero, se lo ritenessero, avvalersi del lavoro svolto dalla Procura europea nella conduzione delle indagini<sup>10</sup>.

Infine, in una ottica analoga, la questione del come procedere tocca il tema della divisione dei compiti tra ciò che spetta ai magistrati del sistema *EPPO* e quanto può – o deve – essere riferito ad altre istituzioni dell'Unione europea, come, per esempio, *OLAF*, nel caso in cui la vicenda oggetto di indagine non presenti profili penali ma sia meritevole di intervento sul piano amministrativo-punitivo<sup>11</sup>.

### 3. La disciplina prevista dal Regolamento *EPPO*: i poteri della Camera permanente e il favor actionis

Nella disciplina predisposta dal Regolamento *EPPO*, tutti i poteri cui si è fatto riferimento nel precedente paragrafo spettano alla Camera permanente<sup>12</sup>, nel rapporto con il Procuratore europeo delegato (PED)

---

quanto esaminato da p. 154 a p. 174 (la tesi è liberamente consultabile presso il seguente sito web: [http://amsdottorato.unibo.it/9776/1/Gatto\\_Cosimo%20Emanuele\\_Tesi.pdf](http://amsdottorato.unibo.it/9776/1/Gatto_Cosimo%20Emanuele_Tesi.pdf)).

<sup>10</sup> Di fatto in questo caso la archiviazione finisce per comportare un trasferimento del procedimento dal livello sovranazionale a quello statale.

<sup>11</sup> Cfr. M. CAIANIELLO, *Il cammino della cooperazione giudiziaria*, cit., p. 96-99.

<sup>12</sup> Come noto, la struttura di *EPPO* è bipartita, prevedendo un livello centrale e uno decentrato. Del primo fanno parte il Procuratore capo, il Collegio, le Camere permanenti, i Procuratori europei (uno per ogni Stato parte). Al secondo, invece, vale a dire al livello decentrato, appartengono i procuratori europei delegati.

È alle Camere permanenti, dunque, organismi collegiali di 3 membri ciascuna, che spettano i poteri più rilevanti sul piano delle scelte procedurali attribuite all'*EPPO* a livello centralizzato. Per un maggiore approfondimenti cfr. Cfr. M. CAIANIELLO, *Il cam-*

incaricato del caso (che, come noto, opera a livello decentrato). Questi, all'esito delle indagini, secondo quanto previsto dall'art. 35 del Regolamento, redige un rapporto nel quale predispose una sintesi della indagine condotta e presenta una proposta con riguardo alla decisione da adottare, trasmettendolo al Procuratore europeo supervisore (PES). La proposta può contenere l'indicazione di promuovere l'azione penale; o, ancora, di intraprendere una procedura semplificata (se del caso a carattere negoziale); o, ancora, di archiviare la notizia di reato. Il Procuratore europeo supervisore, a sua volta, esaminato il rapporto, lo trasmette alla Camera permanente, aggiungendovi, ove lo ritenga, un proprio parere, che potrà avallare o discostarsi, in tutto o in parte, da quello formulato dal procuratore europeo delegato.

Ricevuti i documenti, la Camera permanente adotta la decisione che le compete: qualora ritenga di aderire alla opzione suggerita dal procuratore europeo delegato può agire per le vie brevi<sup>13</sup>, e il procuratore europeo delegato dovrà occuparsi di realizzare in concreto il piano strategico approvato dall'organo collegiale. Si noti che l'art. 36 par. 2 contempla anche una sorta di silenzio-assenso, che opera quando la Camera non adotti una decisione entro il termine di 21 giorni da quando ha ricevuto il rapporto da parte del PED (per il tramite del procuratore europeo supervisore): in tal caso, la decisione proposta dal PED deve considerarsi accettata.

Se invece la Camera ritenga di doversi discostare dalle indicazioni del PED, potrà innanzi tutto riesaminare a fondo il fascicolo d'indagine, per poi eventualmente pervenire a una delibera in senso diverso da quella presentata dal magistrato nazionale.

Su questo punto, tuttavia, vale la pena indicare come il Regolamento *EPPO* sia improntato chiaramente a un *favor actionis*: in tal senso, infatti, depone l'art. 36 §. 1, secondo il quale se il PED propone nel pro-

---

*mino della cooperazione giudiziaria*, cit., p. 112-114. Si rinvia inoltre alla preziosa opera di analisi dell'intero Regolamento *EPPO* operata nel commentario a cura di H.H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office*, Baden-Baden, 2021.

<sup>13</sup> Così sembra suggerire l'ultimo periodo dell'art. 35 par. 1: "Se la camera permanente [...] decide conformemente a quanto proposto dal procuratore europeo delegato, quest'ultimo procede di conseguenza".

prio rapporto di esercitare l'accusa la Camera permanente non può orientarsi in senso contrario (vale a dire che le è precluso ordinare di archiviare). Non vale invece l'opposto: a fronte di una indicazione orientata alla inazione proveniente dal magistrato requirente nazionale, la Camera è libera di scegliere la strada contraria, ordinando la formulazione dell'accusa.

Il favore per l'esercizio dell'azione penale emerge anche dai considerando. In particolare, il considerando n. 81 prevede – richiamando in apertura il principio di legalità-obbligatorietà – che in presenza di “prove sufficienti” e in assenza di impedimenti formali, occorra determinarsi per agire, e non per archiviare.

Del resto, a completamento del quadro d'insieme, l'art. 35 § 1 fa riferimento a indagini “giunte a conclusione”: locuzione che, nella interpretazione prevalente (orientata alla legalità *in action* e alla adeguatezza probatoria) dovrebbe essere intesa come implicante una sorta di completezza delle investigazioni. Detto in altri termini, l'art. 35, nel fare riferimento alle indagini “concluse”, non indica solamente un momento temporale (quando la fase investigativa sia terminata), ma anche un obiettivo di metodo (che il lavoro inquirente sia stato condotto con diligenza, raccogliendo tutto ciò che occorre sul piano informativo per adottare la scelta più appropriata). D'altronde, è fin troppo noto che, per attuare fedelmente il principio di legalità dell'azione sia necessario condurre le indagini con il necessario scrupolo, tendendo a non lasciare irrisolto ogni potenziale nodo (questa, in fondo, sembra la prospettiva della completezza evocata sin dal 1991 dalla nostra Corte costituzionale)<sup>14</sup>. Se così non fosse, il postulato di partenza risulterebbe tradito in concreto, potendo il pubblico ministero eludere il proprio dovere istituzionale semplicemente rimanendo inerte sul piano investigativo.

Sotto questa prospettiva, a ben vedere, il Regolamento appare compatibile con le linee ispiratrici del nostro sistema nazionale, dal momen-

---

<sup>14</sup> Sul tema, volendo, cfr. F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, Napoli, 1994, p. 472-476, 482; G. GIOSTRA, *L'archiviazione. Lineamenti sistematici e questioni interpretative*, Torino, 1994, p. 12-13; V. GREVI, *Archiviazione per “inidoneità probatoria” e obbligatorietà dell'azione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, p. 1281.; A.S. SAMMARCO, *La richiesta di archiviazione*, Milano, 1993, p. 113-114; M. CAIANIELLO, voce *Archiviazione*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, Vol. II, Tomo I, Milano, 2008, p. 59-80.



to che il controllo esercitato a livello centrale e sovranazionale, sia da parte del Procuratore europeo supervisore, sia da quello della Camera preliminare, ha in primo luogo l'obiettivo di verificare se ogni sforzo sia stato profuso in chiave d'indagine<sup>15</sup>.

#### 4. L'esercizio della azione

Qualora la Camera preliminare opti per promuovere l'azione penale, occorre uniformarsi, quanto alla sua attuazione in concreto, a ciò che è previsto dalle disposizioni nazionali, secondo quanto prescritto dall'art. 36 § 5 Reg. *EPPO*.

Lo stesso vale per il caso in cui si intendano adottare procedure semplificate (art. 40). In questo ambito, il Regolamento istitutivo rinvia del tutto a quanto previsto dagli ordinamenti statuali, stabilendo che qualunque procedura speciale sia possibile soltanto qualora le norme dello Stato nel quale venga esercitata l'azione lo consentano.

La disposizione lascia intendere che il Regolamento *EPPO* non ha inteso dettare alcuna linea normativa unitaria in materia di riti alternativi (con questa terminologia includendosi, come si è osservato in precedenza, anche le forme di archiviazione condizionata).

La scelta, all'opposto, è di rimettersi in tutto a quanto previsto dalle legislazioni dei Paesi nei quali di volta in volta si svolge l'azione del magistrato europeo. Si tratta di una decisione criticabile, perché in grado di compromettere, in maniera considerevole, il principio di uguaglianza. Considerato che, in molte circostanze, è facile prevedere che più Stati potrebbero vantare giurisdizione su una indagine – posto che l'*EPPO* si occuperà di illeciti aventi una natura strutturalmente transnazionale – il silenzio serbato dalla fonte europea si presta a manipolazioni preoccupanti, in tema di *forum shopping*. La scelta sul dove agire, infatti può essere condizionata anche da valutazioni relative al regime dei giudizi speciali: potrà darsi il caso in cui la possibilità di chiudere la

---

<sup>15</sup> Va tuttavia aggiunto che molte questioni sulle quali si incentrerà il controllo degli organi centrali potranno avere anche carattere giuridico, toccando il tema della giurisdizione, della denominazione giuridica dei fatti, la presenza di immunità, il maturare della prescrizione, ecc.

procedura con una forma di patteggiamento – per esempio – sia fattore d’incentivo per innescare il processo presso una determinata giurisdizione, così come si potrà verificare, in linea teorica, la strategia opposta. Del resto, le generiche previsioni che il Regolamento reca sul tema non escludono una simile lettura.

A ben vedere, infatti, quando vi siano più Stati membri aventi giurisdizione, la Camera permanente, in linea di principio, dovrebbe prediligere che l’azione penale sia esercitata nello Stato del PED incaricato del caso, ossia quello nel quale si trova, a norma dell’art. 26, “il *centro dell’attività criminosa* oppure, [...] in cui è stata commessa la *maggior parte dei reati*”<sup>16</sup>. Sono tuttavia ammesse scelte diverse, se vi siano “motivi sufficientemente giustificati”: se così è, la Camera può ordinare che l’azione penale sia esercitata in un altro ordinamento statale, incaricandone di conseguenza un diverso PED che operi in quella giurisdizione.

Si tratta, come è facile capire, di un tema di estrema delicatezza, nel quale è auspicabile che le linee-guida deliberate dal Collegio – cui è attribuito il ruolo di supervisione complessiva nonché di decisione su questioni strategiche e di ordine generale – siano in grado di adottare politiche capaci di rispettare il principio di eguaglianza, che, come si è già ricordato, è posto al vertice delle fonti UE. Lo stesso art. 40 riconosce la necessità che il Collegio si pronunci sulle *policies* in materia di procedure semplificate, sia pur implicitamente, nell’indicare i criteri metodologici attraverso i quali pervenire a una chiusura negoziata del procedimento. A tal proposito, infatti, si prevede (art. 40 § 3) che si debba tener conto della gravità del reato (in particolare del danno causato alla persona offesa), della volontà dell’indagato di riparare il danno causato dalla condotta illecita e della conformità dell’uso della procedu-

---

<sup>16</sup> Appare abbastanza evidente quanto vaghe siano le disposizioni riportate. Questo può implicare numerosi problemi quanto alla determinabilità a priori delle decisioni giudiziarie nella materia trattata. Sul punto può essere utile di nuovo un rinvio a C.E. GATTO, *La prevenzione e la risoluzione dei conflitti di giurisdizione nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, cit., p. 162 s.

ra agli obiettivi generali e ai principi di base dell'*EPPO*, chiarendo che, a tal fine, il Collegio è tenuto ad adottare direttive<sup>17</sup>.

Mette conto da ultimo osservare 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 presuppongano 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 vengano approvate forme di archiviazione negoziata è precluso un successivo esercizio della azione penale<sup>18</sup>: 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).

### 5. L'archiviazione

La scelta di non agire è regolata in maniera più dettagliata, con previsioni il cui tenore, in qualche maniera richiama, pur con le dovute

---

<sup>17</sup> Merita poi menzione l'art. 40 § 2 Reg. *EPPO* che, in relazione alle frodi sugli appalti, stabilisce che l'*EPPO* si consulti con le autorità nazionali, nel caso il danno economico arrecato all'Unione non sia superiore a quello causato a un'altra vittima, prima di proporre l'applicazione di una procedura semplificata: beninteso, sempre che, come disposto al § 1, l'ordinamento nazionale nel quale si esercita la azione consenta l'adozione di forme semplificate di amministrazione della giustizia penale.

<sup>18</sup> Il riferimento è ai casi *Gözütok and Brügge*: Sentenza della Corte di giustizia, 11 febbraio 2003 nelle cause riunite C-187/01 e C-385/01 (Richiesta per una decisione pregiudiziale da *Oberlandesgericht Köln* and *Rechtbank van eerste aanleg te Veurne*): *Hüseyin Gözütok* (Caso C-187/01) e *Klaus Brügge* (Caso C-385/01), (2003) ECR I-5689. Sul tema, per tutti, si rinvia a J.A.E. VERVAELE, *Ne Bis In Idem: Towards a Transnational Constitutional Principle in the EU?*, in *Utrecht Law Review*, 2013, p. 211 s.

differenze, le prescrizioni dettate dal nostro ordinamento interno. Conviene, a tal fine, soffermarsi prima sui casi nei quali è permesso al magistrato requirente astenersi dall'azione, per poi esaminare le regole dettate con riguardo al procedimento e, da ultimo, provare a svolgere qualche considerazione sull'effetto preclusivo che può sprigionarsi dal provvedimento archiviativo.

Quanto ai casi in cui è consentito non agire, l'art. 39 Reg. *EPPO* predispone un elenco che va inteso in senso tassativo (come del resto si desume dalla lettura dei considerando)<sup>19</sup>. Da un lato, in tal senso depone il principio di legalità, cui, per le ragioni espresse in precedenza, il sistema aspira a uniformarsi. Dall'altro, una corretta interpretazione sistematica sembra confermare simile conclusione, posto che un ventaglio di previsioni così minuzioso avrebbe poco senso, se lo si dovesse intendere come meramente esemplificativo di un numero aperto di opzioni possibili. Del resto, da ultimo, la stessa formulazione letterale della disposizione lascia propendere per questo approccio, posto che non è contemplata nessuna locuzione dalla quale si possa ipotizzare che il legislatore ha voluto lasciare la porta aperta a ipotesi non espressamente contemplate nel testo normativo. Al contrario, l'espressione utilizzata nell'art. 39 § 1 Reg. *EPPO* è piuttosto netta: “la camera permanente decide [...] di archiviare il caso nei confronti di una persona per uno dei motivi seguenti”.

In definitiva, ci troviamo di fronte a un numero chiuso. È vero, tuttavia, che tra le ipotesi formulate ve ne sono diverse che appaiono passibili di una applicazione rigida; altre, invece, che si aprono a soluzioni applicative nelle quali l'interprete può godere di un margine di apprezzamento. Tra le prime certamente sono da annoverare i casi di archiviazione per ragioni, per così dire, formali. Rientrano in questa categoria le ipotesi relative alla morte dell'indagato o dell'imputato, o alla sua infermità mentale; quelle concernenti la liquidazione della persona giuri-

---

<sup>19</sup> Prevede infatti il considerando n. 81 che “Tenuto conto del principio di legalità, in presenza di prove sufficienti e in assenza di impedimenti giuridici, oppure nel caso in cui non sia stata applicata una procedura semplificata di azione penale, le indagini dell'*EPPO* dovrebbero, di norma, comportare l'azione penale dinanzi all'organo giurisdizionale nazionale competente. I motivi di archiviazione di un caso sono stabiliti in modo esaustivo nel presente Regolamento”.

dica sottoposta a procedimento (che altro non è se non una “morte giuridica” dell’ente); i casi di amnistia o quelli di prescrizione; la presenza di immunità nonché, infine, il *ne bis in idem*. Di fronte alla emersione di uno di questi fattori, non resta al procuratore europeo che prenderne atto e optare per la archiviazione.

Appartiene invece alle fattispecie che attribuiscono all’interprete uno spazio di discrezionalità tecnica l’ipotesi relativa alla mancanza di prove pertinenti. La definizione, pur non delle più felici<sup>20</sup>, riecheggia quella prevista dal nostro sistema relativa alla infondatezza della *notitia criminis*, quale mancanza di elementi idonei a sostenere l’accusa in giudizio. Non v’è dubbio che, in riferimento a questo parametro – il quale, verosimilmente, sarà quello più frequentemente usato per stabilire se procedere o arrestare l’indagine – l’interprete gode di un non indifferente spazio di libertà applicativa. Va ancora considerato che, qui come nelle previsioni esaminate in precedenza, il Regolamento si affida anche al diritto nazionale della giurisdizione coinvolta: infatti, l’art. 39 par. 1 pone a premessa la circostanza che l’azione sia divenuta “impossibile a norma del diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso”. È dunque nella fonte nazionale che occorrerà in prima battuta cercare per integrare di contenuti il criterio posto dal Regolamento *in subiecta materia*.

A tal proposito, va rilevato come, ancora una volta, questa scelta si presti a operazioni strategiche relative alla scelta del foro più appropriato: ipotizzando infatti che l’orientamento prevalente in seno a *EPPO* sia quello di esercitare l’azione penale, potrà essere individuato un ordinamento nazionale – e un correlativo PED – nel quale lo *standard* necessario per promuovere l’azione non sia troppo severo (tutto sommato come la ben conosciuta utilità del dibattito, che chiaramente si presta a una lettura largamente orientata al *favor actionis*). Viceversa, qualora si intenda attivare il processo solo in presenza di gravi elementi a carico della persona sottoposta a indagini, potrà risultare preferibile un ordinamento orientato a parametri più rigorosi, come la ragionevole prospettiva di condanna.

---

<sup>20</sup> Il tema della pertinenza qui sembra fuorviante, dal momento che è ovvio si parli di una carenza di elementi relativi alla notizia di reato per la quale si procede.

Si deve tuttavia riconoscere che le modalità procedurali attraverso le quali la decisione esaminata può essere adottata dovrebbero assicurare una accettabile uniformità di trattamento.

In primo luogo, così come per le questioni relative alle procedure semplificate a carattere negoziale, anche questa rappresenta una scelta nella quale appare indispensabile l'elaborazione di efficaci linee-guida da parte del Collegio: l'art. 9 § 2, infatti, nel fare riferimento «alla uniformità della politica in materia di azione penale dell'*EPPO*», sulla quale il Collegio deve sovrintendere, non pare lasciar dubbio in proposito.

Inoltre, i passaggi formali attraverso i quali arrivare a decidere di archiviare il caso appaiono sufficientemente presidiati. Come già si è visto in linea generale, e come ribadisce lo stesso art. 39 Reg. *EPPO*, la decisione spetta alla camera permanente, sulla base del rapporto del PED (nonché del PES, se ritenga di aggiungere un suo parere). Diverse scelte, inoltre, devono essere concordate con le giurisdizioni nazionali: tra queste quella relativa alle frodi sugli appalti, dove è riproposta una previsione uguale a quella dettata in materia di procedure patteggiate, già esaminata con riferimento all'art. 40 Reg. *EPPO*.

Lo stesso vale per la archiviazione relativa ai reati indissolubilmente connessi con quelli di competenza di *EPPO*. Supponendo che l'indagine avviata dal procuratore europeo toccasse anche notizie di reati non rientranti nella competenza primaria di *EPPO*, ma a essi attratti in forza del vincolo della connessione (descritto all'art. 22 § 3), la scelta di non agire in relazione ai reati satellite va concordata con le autorità nazionali, cui *EPPO* potrebbe deferire il procedimento (sempre che l'autorità nazionale decida di avviare una indagine, o di perseguire quella condotta). Ancora, la consultazione con i magistrati operanti all'interno delle giurisdizioni statuali è necessaria quando il Procuratore europeo scelga di non agire con riferimento a reati di limitata offensività<sup>21</sup> o comunque non sufficientemente gravi (il riferimento è ai reati che abbiano apportato al bilancio europeo un danno inferiore ai centomila Euro)<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Ci si riferisce ai reati che abbiano arrecato agli interessi finanziari del *budget* UE danni inferiori a diecimila euro, ex art. 25 § 2 Reg. *EPPO*.

<sup>22</sup> L'art. 27 § 8 Reg. *EPPO*, infatti, prevede che per i reati che comportino o possano comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 100.000 euro

Da ultimo, non va dimenticato che è possibile una ulteriore interlocuzione con l'Ufficio antifrode europeo (*OLAF*). Simile eventualità si verifica quando la notizia di reato non appaia perseguibile nel procedimento penale, ma presenti i caratteri di un illecito amministrativo e meriti di essere affidata a *OLAF*, per la necessaria prosecuzione del caso.

Se a ciò aggiungiamo – come già richiamato in precedenza – che il quadro normativo di insieme è chiaramente improntato al *favor actionis*, dal momento che la camera permanente non può mai archiviare un procedimento in merito al quale il PED si è espresso in termini favorevoli alla formulazione dell'accusa, si può riconoscere che l'insieme dei controlli sulla inazione sembrano essere adeguati e coerenti con il principio di legalità. L'unica incognita, inevitabilmente, concerne il rispetto del giudice precostituito per legge – sotto l'aspetto dei rischi legati al *forum shopping* – che tuttavia costituisce un punto delicato di tutto il sistema *EPPO*, e non solo della decisione relativa al se agire o archiviare.

Rimane da esaminare se il provvedimento di chiusura dell'indagine con il quale si opti per la inazione produca qualche effetto preclusivo. La scelta del Regolamento è per un effetto limitato, e superabile in presenza di elementi nuovi. In particolare, a seguito della archiviazione, non sono proibite nuove indagini, purché esse siano intraprese sulla base di fatti *nuovi*: come tali sono da intendersi fatti che non fossero conosciuti al momento in cui fu adottata la decisione di non agire (e che dunque sono emersi successivamente). Si tratta di un parametro tutt'altro che semplice da soddisfare, certamente più severo, per fare un paragone con il nostro ordinamento, di quello previsto dall'art. 414 c.p.p., come interpretato dalla Corte costituzionale<sup>23</sup>. Qui la previsione regolamentare non pare poter essere derogata dalle disposizioni nazionali, stante la puntualità e la chiarezza con la quale è espressa. Piuttosto, essa vincola soltanto *EPPO*, e non i magistrati nazionali, per i quali invece opereranno le disposizioni statuali di riferimento. Va tuttavia considerato che, in alcuni casi, la giurisprudenza della Corte di giustizia è inter-

---

il Collegio sia legittimato ad adottare direttive che consentano di deferire il caso alle autorità nazionali, tenuto conto del grado di gravità del reato o della complessità del procedimento.

<sup>23</sup> Per brevità si rinvia a M. CAIANIELLO, voce *Archiviazione*, cit., p. 78, e ai riferimenti ivi contenuti.

venuta per riconoscere un effetto preclusivo a determinate decisioni archiviate (per esempio quella per estinzione del reato)<sup>24</sup>. È dunque ragionevole pensare che tale orientamento ermeneutico finisca per trovare conferma anche nei casi *EPPO*.

Da ultimo, sul piano procedimentale, deve essere segnalato che, come per le altre scelte che toccano la dicotomia tra azione e inazione, anche il provvedimento relativo alla riapertura dell'indagine deve essere adottato dalla Camera Permanente, vero organismo-chiave per tutte le decisioni procedurali di rilievo che la Procura europea sia chiamata a operare.

### 6. I rimedi contro il provvedimento di archiviazione

Non pochi appaiono i rimedi esperibili, in caso di archiviazione, se teniamo conto di un contesto continentale nel quale i controlli sulla scelta di non agire raramente si avvicinano a quelli previsti dal nostro codice di procedura penale. Il predominio, sul piano comparato, del principio di opportunità della pretesa penale reca con sé, infatti, una carenza sul piano dei controlli (e dei possibili rimedi a posteriori)<sup>25</sup>.

Innanzitutto, va rimarcato il novero dei soggetti e delle istituzioni cui deve essere data notizia della scelta di non attivare il processo: delle istituzioni nazionali e di *OLAF* si è dato conto nel precedente paragrafo. Va inoltre specificato che deve essere avvisata dell'archiviazione l'autorità nazionale competente (si presume si intendano – in relazione, per esempio, al nostro ordinamento – gli uffici del pubblico ministero che avrebbero potuto procedere sulla notizia di reato), nonché “le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione interessati”. A questi enti

---

<sup>24</sup> Il riferimento è al caso *Gasparini*: Corte giust., 28 settembre 2006, Caso C-467/04, ECLI:EU:C:2006:610.

<sup>25</sup> Sul tema si rinvia in generale al volume curato da E. LUNA, M. WADE (a cura di), *The Prosecutor in Transnational Perspective* (OUP 2012); ma anche K. LIGETI, *The Place of the Prosecutor in Common Law and Civil Law Jurisdictions*, in D.K. BROWN, J.I. TURNER, B. WEISSER (a cura di), *The Oxford Handbook of Criminal Process*, New York, 2019, p. 140 ss. Da ultimo, il recente K. KREMENS, *Powers of the Prosecutor in Criminal Investigations. A Comparative Perspective*, Londra, 2021.



e organismi si affiancano inoltre le persone sottoposte a indagini e le vittime del reato “ove opportuno ai sensi del diritto nazionale”. L’inciso va inteso quale un rinvio alle previsioni del diritto statale dell’ordinamento coinvolto nella gestione delle indagini: se esse lo dispongono, occorrerà dare notizia della chiusura archiviativa anche quando sia disposta da *EPPO*. In particolare, con riferimento alla vittima, la comunicazione della scelta di non procedere sembra ineludibile, posto che essa appare prescritta dalla direttiva 2012/29/UE nella quale sono elencate le salvaguardie specificamente concepite in favore di tale soggetto. Infatti, l’art. 11 § 1 della menzionata direttiva dispone che deve essere sempre consentito alla persona offesa dal reato il diritto di chiedere il riesame di una decisione di non esercitare l’azione penale. È ben vero che lo stesso articolo rinvia, quanto alle modalità con le quali assicurare simile prerogativa, alle disposizioni degli ordinamenti nazionali. Tuttavia, una forma di comunicazione efficace sembra necessaria, in via prodromica, per dare effettività alla possibilità di mettere in discussione, da parte della vittima, la scelta di non agire operata dal pubblico ministero.

Detto dunque dell’ampio ventaglio di istituzioni, organismi e soggetti cui spetta di essere informati della archiviazione, va poi aggiunto che il provvedimento appare impugnabile, secondo le disposizioni del Regolamento. L’art. 42 § 3, infatti, assoggetta la decisione di non agire al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia. È vero, tuttavia, che la possibilità di impugnare l’archiviazione davanti a tale organo giudiziario è limitata ai casi in cui le critiche siano incentrate “sulla base del diritto dell’Unione”. Simile locuzione, nel caso di specie, non appare particolarmente limitativa, dal momento che, con riferimento alla procedura archiviativa, la disciplina dettata dal Regolamento appare quasi esaustiva (e comunque inclusiva dei passaggi più importanti della materia), come si è visto dalla analisi sino a ora condotta. A ciò si aggiunga che la stessa scelta di deferire il caso alle autorità nazionali (scelta che può concretizzarsi anche nel momento della inazione) è soggetta a controllo da parte della Corte UE, sebbene con il ricorso in via pregiudiziale interpretativo. Lo stabilisce l’art. 42 § 2 lett. *c* con riferimento alle previsioni generali (quelle di cui agli artt. 22 e 25) ma che ben possono trovare applicazione anche al 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<sup>26</sup>.

Tra i soggetti legittimati a impugnare la archiviazione va certamente annoverata la vittima, dovendo di necessità trovare applicazione la direttiva n. 29 del 2012 (che, come si è visto, impone tale prerogativa in favore del soggetto passivo del reato). È vero che tale fonte non è menzionata esplicitamente dal Regolamento (al contrario delle direttive in materia dei diritti dell'imputato). La sua vincolatività tuttavia appare dovuta, in ragione del principio di uguaglianza stabilito dal Trattato e dalla Carta dei diritti fondamentali. Se così non fosse, infatti, si incorrerebbe nel paradosso per cui la vittima finirebbe per trovare un migliore presidio delle proprie posizioni – quanto alla possibilità di contestare la decisione di non agire – a livello nazionale, dove gli Stati sono tenuti a dare attuazione alla direttiva, che non davanti all'*EPPO*, che formalmente non richiama quella fonte normativa. È realistico pensare che una interpretazione orientata al rispetto dei principi generali dell'ordinamento UE suggerisca dunque di attribuire alla persona offesa una situazione soggettiva di potere, analoga a quella prevista a livello statale per merito della direttiva.

Quanto al rinvio pregiudiziale, innescabile qualora la scelta di archiviare implichi un controllo sulla ripartizione dei compiti, tra l'*EPPO* e le giurisdizioni nazionali, occorrerà verificare se la Corte di giustizia ritenga l'*EPPO* un soggetto legittimato. Spesso tale qualifica non è stata attribuita alla magistratura requirente, quand'anche dotata di garanzie e di un assetto istituzionale prossimo a quello del giudice. Tuttavia, stante il riconoscimento di *EPPO* come organo autonomo della Unione, dotato di personalità giuridica, sembra realistico ipotizzare che una legittimazione in tal senso verrà riconosciuta. Non è semplice semmai individuare a priori, all'interno della Procura europea, quale possa essere il soggetto competente a promuovere la questione. Il Regolamento sul punto tace. In una ottica sistematica, si può supporre che tale potere

---

<sup>26</sup> In generale, sul controllo svolto dalla Corte di giustizia sulle attività di *EPPO* cfr., per tutti, V. MITSILEGAS, F. GIUFFRIDA, *Judicial review of EPPO acts and decision*, in K. LIGETI, M.J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA, *The European public prosecutor's office at launch. Adapting national systems, transforming EU criminal law*, Milano, 2020, p. 115 ss.

spetti al Procuratore capo, quale rappresentante dell'organo nella sua interezza, su sollecitazione della camera permanente, cui è attribuito il compito di adottare ogni decisione cruciale nella specifica indagine che viene condotta da *EPPO*.

### *7. Compatibilità con i principi costituzionali dell'ordinamento italiano*

Tre sembrano i principi della nostra Costituzione con i quali il Regolamento *EPPO*, interagendo con il nostro sistema, è chiamato a confrontarsi, in relazione al tema della scelta relativa all'esercizio dell'azione (o alla archiviazione).

Il primo concerne l'obbligatorietà della azione penale, che costituisce un cardine del nostro ordinamento e per forza di cose entra in gioco, quando si tratti di cedere competenza a un organismo requirente sovranazionale. Il secondo riguarda il diritto di difesa dei soggetti privati coinvolti, con riferimento tanto alla persona sottoposta a indagini che alla vittima del reato. Il terzo mette in gioco il principio di eguaglianza, che potrebbe essere posto in crisi – restando da vedere se superabile – da una disparità di trattamento tra il livello sovranazionale comparato con quello interno.

Relativamente alla compatibilità con l'art. 112 Cost., l'assetto predisposto dal Regolamento sembra offrire risposte soddisfacenti. In un quadro di sintesi, il principio ispiratore – la legalità della azione – sembra vicino a quello sancito dal nostro sistema. Sul piano procedimentale, inoltre, le previsioni normative predispongono un ventaglio di controlli efficaci, sebbene diversi da quelli presenti nel nostro codice e per quanto siano, quasi tutti, di carattere gerarchico interno: infatti, il rapporto del magistrato che direttamente ha svolto le indagini, il PED, viene rivisto dal PES, per poi essere sottoposto alla decisione finale della Camera permanente. Il provvedimento di quest'ultima, a sua volta, è tuttavia impugnabile in sede giurisdizionale, davanti alla Corte di giustizia, per lo meno con riguardo agli aspetti più significativi del suo contenuto, così aprendo la strada a una verifica giurisdizionale in senso stretto. Questo insieme di soluzioni normative sembra, in definitiva, in

armonia, non già in contrasto con il principio della nostra Carta fondamentale.

Si deve poi aggiungere che la archiviazione eventualmente disposta dall'*EPPO* non chiude il caso, che può trovare un seguito presso le autorità nazionali competenti (come per i reati con limitato danno al bilancio UE) o presso *OLAF*, la cui azione permane pur sempre nell'alveo del diritto punitivo a colorazione penale. Residua forse solo un dubbio, relativo allo spodestamento, in capo al pubblico ministero nazionale, del potere di esercitare l'azione per fatti di rilievo penale che, secondo la Costituzione, lo imporrebbero: in sua vece, infatti, è possibile si attivi una istituzione diversa, a carattere sovranazionale, come l'*EPPO*. A tal proposito, in verità, anche ammesso che nell'art. 112 Cost. possa leggersi un potere generalizzato, se non monopolistico, quanto alla promozione della pretesa punitiva, non dovrebbe essere esclusa, in un sistema integrato e multilivello nel quale si trova a operare il nostro Paese anche attraverso le proprie istituzioni giudiziarie, una interpretazione evolutiva del principio costituzionale in questione, secondo la quale lo stesso si possa dire rispettato anche qualora la *persecutio in iudicium* si realizzi attraverso l'azione di un organismo sovranazionale, al quale il nostro ordinamento ha scelto di cedere parte del proprio potere. Detto in sintesi, l'azione rimane obbligatoria anche quando, in via mediata, il nostro Stato devolva ad altri organi il potere di procedere (e questi diversi organi ne facciano uso adottando criteri compatibili con le nostre coordinate di fondo).

Relativamente al diritto di difesa, i punti di tensione più evidenti riguardano la figura del soggetto sottoposto a indagini. Quest'ultimo, infatti, rischia di trovarsi in un contesto significativamente deteriore rispetto a quello in cui l'indagine sia condotta dalla magistratura nazionale, a causa dei continui rischi di una spostamento della competenza: sia da un foro statale a un altro (il potere di esercitare l'azione, come si è visto, può essere dalla Camera preliminare attribuito a un PED di uno stato diverso da quello che ha condotto le indagini), sia dalla sede europea a quella interna (visto che l'*EPPO*, archiviando, può deferire il caso alla magistratura del paese che su quel reato avrebbe giurisdizione). Un quadro mobile di tale portata, capace di protrarsi per tutta la durata delle indagini (e anche oltre, potenzialmente), di certo aggrava la posizio-

ne dell'indagato, cui servirebbe una difesa capace di muoversi su più livelli e di predisporre una strategia integrata: obiettivo, questo, che richiede rilevanti risorse economiche, non facilmente, è ipotizzabile, nella disponibilità di ogni soggetto che possa essere coinvolto nelle indagini<sup>27</sup>.

Meno problematica, invece, appare la posizione della vittima, nei confronti della quale la applicabilità della direttiva del n. 29 del 2012, in quanto compatibile, risolve i maggiori problemi (che essa sia informata della decisione di archiviare e che possa impugnare o comunque chiedere di riconsiderare tale scelta). Si tratta, a tal fine, di adottare soluzioni ermeneutiche attraverso le quali adattare le previsioni di tale fonte normativa al contesto dell'*EPPO*, in ragione del principio di eguale trattamento, che altrimenti risulterebbe irragionevolmente pretermesso ove al soggetto passivo del reato non fossero riconosciute prerogative equivalenti a quelle accordategli, attraverso la direttiva n. 29 del 2012, a livello statutale.

Sempre con riguardo a potenziali criticità legate alla possibile disparità di trattamento, qualche nodo potrebbe presentarsi in relazione all'effetto preclusivo derivante dalla archiviazione, che nel Regolamento risulta presidiato da un parametro più rigido di quello predisposto dall'art. 414 c.p.p. (e dalla interpretazione giurisprudenziale che ne è stata elaborata). Il rischio, a ben vedere, non merita tuttavia di essere enfatizzato, se si pensa che, da un lato, si tratta più di un problema quantitativo che qualitativo (entrambi i sistemi attribuiscono un effetto preclusivo alla archiviazione, sebbene il *quantum* probatorio per superarlo sia differente); dall'altro, che esso sarebbe comunque risolvibile, ove lo si ritenesse proprio necessario, intervenendo sul piano ermeneutico in relazione alla disposizione del codice (così attribuendo un significato all'art. 414 c.p.p. più vicino a quanto prescritto dall'art. 39 del Regolamento). Piuttosto, qualche dubbio meno facilmente risolvibile potrebbe

---

<sup>27</sup> Per una panoramica complessiva sui diritti difensivi nelle dinamiche che coinvolgono la Procura europea cfr. T. WAHL, *The European Public Prosecutor's Office and the fragmentation of defence right*, in K. LIGETI, M.J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA, *op. cit.*, p. 85 ss., ma anche V. MITSILEGAS, F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office and Human Rights*, in P. GEELHOED, S. MEIJ, L. ERKELENS (a cura di), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, The Hague, 2018, p. 59 ss.

toccare la archiviazione con riguardo agli enti, che, come tali, non sono esclusi dalla competenza dell'*EPPO*. Qui le differenze sono considerevoli, se si riflette sul fatto che il modello archiviativo del d.P.R. 231 del 2001 è ben più scarno e privo di controlli di quello predisposto dal Regolamento UE 2017/1939. Per tacere del fatto che resterebbe da verificare se i *non-prosecution agreements* applicati in via prasseologica nel nostro sistema sarebbero tali da poter essere recepiti, e dunque attuabili, dall'*EPPO* secondo quanto richiesto dall'art. 40 (il quale pretende che le procedure negoziate, per poter essere intraprese dal procuratore europeo, siano previste dal diritto nazionale). È probabile, tuttavia, che la questione possa essere risolta in via ermeneutica dalla Corte di giustizia se questa, in coerenza con un approccio empirico tradizionalmente adottato dalle Corti sovranazionali europee, includa nella nozione di diritto non solo lo *ius positum*, ma anche quello di elaborazione giurisprudenziale<sup>28</sup>.

## 8. Conclusioni

La sfida rappresentata dall'*EPPO* è certamente problematica e rischiosa. Da un lato, infatti, essa pone diverse difficoltà interpretative, perché ogni passaggio procedimentale, incluso quello relativo alla scelta se agire o archiviare, coinvolge più livelli, sia sovranazionali (il rapporto tra *EPPO* e *OLAF*; il controllo della Corte di giustizia) sia nella dialettica tra l'organismo europeo e la magistratura nazionale (si pensi al tema del deferimento della giurisdizione e quello relativo alla scelta del foro). Ognuno di questi passaggi, a sua volta, implica difficoltà, e talora enigmi ermeneutici, precisamente legati alla interazione tra disposizioni normative chiamate a operare in maniera integrata (sebbene non concepite sin dall'origine a tale fine). I rischi che un tale assetto reca con sé sono dunque facilmente evidenti, sia sul piano della irragionevole disparità di trattamento che su quello della tutela dei diritti fondamentali (specialmente quelli di chi sia sottoposto a indagine). Al tempo stesso, l'istituzione e il funzionamento di *EPPO* costituiscono

---

<sup>28</sup> Cfr. in materia il volume di R.S. RUGGIERO, *Scelte discrezionali del pubblico ministero e ruolo dei modelli organizzativi nell'azione contro gli enti*, Torino, 2018, p. 135 s.

anche una grande opportunità, nella prospettiva di edificazione di un sistema sovranazionale di giustizia penale. Per saperla cogliere occorrerà unire una capacità di elaborazione di soluzioni interpretative non banali con una vocazione salda verso la prospettiva europea.

In altre parole, sarà indispensabile un approccio che al *logos* tecnico sappia unire l'*ethos*, rivolto al successo di questo nuovo organismo (concepito con molti, troppi compromessi dal legislatore UE). Si tratta di requisiti non semplici da riscontrare, nel presente momento storico, ma al tempo stesso certamente non impossibili da reperire: è anche su questo tavolo che si gioca il successo della transizione dalla Europa attuale a quella che verrà, con la prossima generazione di giuristi.





# DALLE INDAGINI ALL'AMMISSIONE DELLA PROVA IN GIUDIZIO

*Annalisa Mangiaracina*

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La rinuncia a una single legal area. 3. La disciplina sulla prova: l'art. 37 Reg. EPPO. 4. L'ammissione della prova acquisita all'estero: alcune criticità. 5. Un possibile correttivo: l'applicazione della lex fori. 6. La clausola di salvaguardia dei diritti fondamentali. 7. Un passo necessario: la codificazione europea della prova.

## *1. Introduzione*

Il 1° giugno 2021, dopo un lungo processo di gestazione, la Procura europea (EPPO) ha iniziato la propria attività investigativa. L'organismo – costruito, in linea con l'art. 86 TFUE<sup>1</sup>, attorno al binomio azione europea-giurisdizione nazionale – opera in un contesto in prevalenza governato dalla *lex loci*. Nella sostanza, eccetto che per una lista minima di misure investigative (art. 30) – rispetto alle quali si è tentata una armonizzazione della relativa disciplina – sarà l'ordinamento del luogo in cui si deve compiere la misura a «regolare i presupposti di adozione, l'esecuzione e l'eventuale impugnazione della stessa»<sup>2</sup>.

Questa opzione non è priva di ricadute sul versante della fruibilità delle risultanze delle indagini svolte dai procuratori europei delegati (PED) da parte dello Stato davanti al quale successivamente si celebrerà il processo, laddove non vi sia una corrispondenza territoriale. In questa evenienza, occorre confrontarsi con il rischio di una crisi di ri-

---

<sup>1</sup> Secondo cui la Procura europea «esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri».

<sup>2</sup> In termini critici, rispetto alla rinuncia a una disciplina parzialmente uniforme, già riguardo al testo della proposta di Regolamento del 2013 v. S. ALLEGREZZA, *Verso una Procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi e prospettive di domani*, in *Dir. pen. cont.*, 31 ottobre 2013, p. 7.

getto della prova allogena<sup>3</sup>. Non può infatti ignorarsi – e una conferma in tal senso viene dalle prime indagini condotte dal nuovo organismo – come la Procura europea abbia per sua natura una forte vocazione transnazionale. Ciò significa che la raccolta di elementi utili ai fini delle indagini avverrà, nella maggior parte dei casi, nel territorio di più Stati, ciascuno dotato di un proprio *corpus* di regole: da intendersi, queste ultime, come la «traduzione di canoni epistemologici da cui dipende la “qualità” del risultato probatorio»<sup>4</sup>.

## 2. La rinuncia a una single legal area

Il testo del Regolamento approvato nel 2017<sup>5</sup> ha respinto l'idea – ancorché intrisa di valenza simbolica – lumeggiata nella proposta del 2013, di costruire lo spazio di attività della Procura come una *single legal area*<sup>6</sup>, prevedendo piuttosto numerosi rinvii all'applicazione del diritto nazionale. Quest'ultimo viene inteso – in questo contesto – come il diritto dello Stato membro del PED incaricato del caso ai sensi dell'art. 13 § 1 (art. 5, § 3). È sufficiente richiamare, in via esemplificativa, la disciplina in materia di misure investigative (art. 30, § 2 e 3), indagi-

---

<sup>3</sup> G. FIORELLI, *Il pubblico ministero europeo, tra poteri investigativi nazionali e regole probatorie 'in bianco'*, in *Proc. pen. giust.*, 1, 2020, p. 194.

<sup>4</sup> In questi termini S. ALLEGREZZA, *Cooperazione giudiziaria, mutuo riconoscimento e circolazione della prova penale nello spazio giudiziario europeo*, in T. RAFARACI (a cura di), *L'area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, Milano, 2007, p. 710.

<sup>5</sup> Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EP-PO»), in *GUUE*, 21 ottobre 2017, L. 283.

<sup>6</sup> Art. 25, § 1, della Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, 17 luglio 2013, COM (2013) 534 final: «Ai fini delle indagini e dell'azione penale promosse dalla Procura europea, il territorio degli Stati membri dell'Unione è considerato un unico spazio giuridico in cui la Procura europea può esercitare la sua competenza». Sulle conseguenze che il principio di “territorialità europea” avrebbe potuto assumere in materia probatoria v. 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.*, 2015, p. 4214.

ni transfrontaliere (art. 31), esecuzione delle misure (art. 32), arresto o detenzione preventiva (art. 33).

Inoltre, il diritto nazionale si espande laddove sia necessario coprire gli aspetti non disciplinati dal Regolamento (art. 5, § 3)<sup>7</sup>. A favore di questo sistema “stato-centrico” vi è la considerazione<sup>8</sup> che il rispetto della *lex loci* è utile per facilitare il processo di integrazione dell'*EPPO* nei sistemi giuridici dei singoli Stati membri, tanto più che il PED, per lo svolgimento dell'attività d'indagine, dovrà servirsi degli organi investigativi del proprio Stato e, laddove sia necessaria l'autorizzazione ai fini dell'esecuzione di alcune misure investigative, anche della propria autorità giudiziaria.

La rinuncia a un sistema “integrato”, come è stato notato<sup>9</sup>, giustifica la previsione di un'apposita disciplina – contenuta all'art. 31 del Regolamento – sulle indagini “transfrontaliere”: così impropriamente tradotto il termine *cross-border investigations* che compare nella versione inglese del Regolamento. Al di là di questa difformità linguistica, l'espressione appare poco consona all'ambito dei rapporti interni all'UE, dove non esistono barriere tra gli Stati membri. Eppure, le barriere elevate nella fase investigativa sono conseguenza della “fuga” dalla formazione di una procedura penale europea della fase preliminare dei procedimenti penali<sup>10</sup>, nel senso di un *corpus* di regole comuni per i PED. Questa mancanza di *common rules* – che riguarda l'individuazione delle prove, con l'eccezione della lista minima di cui all'art. 30, § 1, le regole sulla loro acquisizione, l'operatività della c.d. teoria dei frutti dell'albero av-

---

<sup>7</sup> Sulle implicazioni che discendono dall'applicazione del diritto nazionale v., di recente, R. LOPEZ, *Riparto di giurisdizione e Procura europea*, in *Proc. pen. giust.*, 3, 2021, p. 708 s.

<sup>8</sup> 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*, 28, 2021, p. 254.

<sup>9</sup> S. ALLEGREZZA, S. MOSNA, *Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Prosecutor. One step back on mutual recognition?*, in L. BACHMAIER WINTER (ed.), *The European Public Prosecutor's Office. The challenges ahead*, Cham, 2018, p. 152.

<sup>10</sup> Così T. RAFARACI, *Il controllo giurisdizionale delle attività del pubblico ministero europeo e l'innesto delle indagini nel procedimento nazionale*, in AA.VV., *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea*, Milano, 2015, p. 327.

velenato – chiaramente si riflette sulla successiva fase, interamente nazionale dei procedimenti penali<sup>11</sup>: quella dell’ammissione della “prova”, potenzialmente acquisita in una pluralità di territori, ciascuno dotato, come detto, di regole proprie, e della eventuale esclusione, momento, anch’esso, disciplinato secondo moduli giuridici talora profondamente distanti, stante la convivenza di sistemi a logica binaria e sistemi a logica complessa<sup>12</sup>.

L’uso delle regole nazionali nel corso delle indagini peraltro non è immune da rischi<sup>13</sup>: i poteri del PED dipendono dallo Stato dove le indagini si svolgono e le differenze tra ordinamenti potrebbero incentivare il c.d. *forum shopping* (considerazione che ci conduce al tema della competenza dell’EPPO sia nella fase delle indagini, sia in quella successiva che attiene alla individuazione del foro del processo)<sup>14</sup>. Ancora, poiché alcune tecniche d’indagine sono disponibili in uno Stato e vietate in un altro, si avrebbe un *patchwork* di differenti poteri nelle giurisdizioni degli Stati membri, con il connesso rischio, già accennato in premessa, di una crisi di rigetto. *Last but not least*, questa frammentazione normativa può incidere, in assenza della *dual defence* a livello europeo, sull’effettività dei diritti della difesa, stretta in una babele di lingue e regolamentazioni giuridiche diverse. Ulteriori ripercussioni possono poi determinarsi sul piano della tutela della certezza del diritto, considerato uno dei principi generali garantiti dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e, come tale, incluso all’art. 6, § 3, TUE nel diritto (primario) dell’Unione<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Secondo S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, III ed., Oxford, 2011, p. 860, «the rules relating to investigations and prosecutions on the one hand and trials on the other cannot be separated anymore than eggs can be extracted from omelettes».

<sup>12</sup> D. VICOLI, *Ammissione della prova e divieti probatori*, in G. ILLUMINATI (a cura di), *Prova penale e Unione europea*, Bologna, 2009, p. 26 s.

<sup>13</sup> K. LIGETI, M. SIMONATO, *The European Public Prosecutor’s Office: towards a truly European Prosecution Service?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 4, 1-2, 2013, p. 19.

<sup>14</sup> V., *infra*, § 5.

<sup>15</sup> Così R.E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo e indagini “nazionalizzate”*, in *Cass. pen.*, 2013, p. 4738.

### 3. La disciplina sulla prova: l'art. 37 Reg. EPPO

Una volta conclusa l'attività d'indagine, davanti alla giurisdizione nazionale – che potrebbe non coincidere con quella del PED che ha investigato<sup>16</sup> – avrà inizio la fase che porterà all'accertamento penale e all'irrogazione di eventuali sanzioni. A questo riguardo, l'unica norma che disciplina il raccordo tra la dimensione “europea” e quella “domestica” è racchiusa nell'art. 37, rubricato – in maniera impropria – “prove” e strutturato in due paragrafi, molto essenziali.

Il primo paragrafo prevede che:

le prove presentate a un organo giurisdizionale dai Procuratori dell'EPPO o dall'imputato non sono escluse per il solo motivo che sono state raccolte in un altro Stato membro o conformemente al diritto di un altro Stato membro<sup>17</sup>.

Il successivo fa salva la facoltà, per il giudice di merito, di «valutare liberamente le prove presentate» dalle parti<sup>18</sup>. Quest'ultima disposizione, calata nell'attuale quadro normativo, induce a escludere che le prove presentate dal PE siano assistite da un regime privilegiato di valutazione legale. Piuttosto, ci troviamo dinnanzi all'affermazione del principio del libero convincimento del giudice – corrispondente, nel nostro ordinamento, al dettato dell'art. 192 c.p.p. – inteso come libertà da regole precostituite di accertamento del fatto e della responsabilità<sup>19</sup>: l'unico limite per il decidente sarà costituito dalla razionalità del discorso giustificativo.

---

<sup>16</sup> V., *infra*, § 5.

<sup>17</sup> Denuncia l'ambiguità della formula normativa G. DE AMICIS, “Competenza” e funzionamento della Procura europea nella cognizione del giudice, in *Legisl. pen.*, 31 gennaio 2022, p. 23.

<sup>18</sup> Analoga previsione era contenuta nell'art. 30, § 2, della proposta di Regolamento del 2013.

<sup>19</sup> 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. 68.

Tornando al primo paragrafo dell'art. 37, costituisce certamente un passo avanti rispetto al testo della proposta di Regolamento<sup>20</sup> – almeno dal punto di vista simbolico – l'esplicita menzione dell'imputato, accanto al procuratore, quale soggetto legittimato a presentare le prove dinanzi all'autorità nazionale. Tuttavia, sul versante transnazionale, la difesa continua a incontrare non pochi ostacoli nella fase prodromica dell'acquisizione delle prove collocate all'estero: su questo profilo il Regolamento, nel capo dedicato alle garanzie procedurali, ha previsto la possibilità «per l'indagato, l'imputato e le altre persone coinvolte nel procedimento» di chiedere che l'EPPO ottenga «per conto della difesa» misure come la presentazione di prove, la richiesta della nomina o dell'audizione di periti e l'escussione di testimoni (art. 41 § 3). Questa previsione sembra rievocare la teoria della “canalizzazione”, ampiamente utilizzata dalla giurisprudenza di legittimità<sup>21</sup> nel contesto dei rapporti di cooperazione giudiziaria e riproposta nel sistema del d.lgs. 21 giugno 2017, n. 108, con il quale è stata attuata in Italia la direttiva sull'ordine di indagine europeo<sup>22</sup>. Recependo una prospettiva “minimalista”<sup>23</sup>, il decreto sull'OEI prevede infatti che la difesa possa chiedere al pubblico ministero o al giudice l'emissione di un ordine d'indagine, con l'onere di indicare, pena la sanzione dell'inammissibilità, l'atto investigativo e i motivi che lo giustificano (art. 31). Un modello che meriterebbe di essere ripensato.

---

<sup>20</sup> L'art. 30 menzionava soltanto le prove presentate dall'Ufficio del Procuratore europeo. Questa disimmertia non poteva dirsi neutralizzata dall'art. 35, rubricato “diritti relativi alle prove”, che si limitava a riconoscere all'indagato, conformemente al diritto nazionale, il diritto di presentare prove ovvero di richiedere la raccolta di elementi di prova utili ai fini delle indagini. Al riguardo v. le considerazioni critiche di S. ALLEGREZZA, S. MOSNA, *op. cit.*, p. 149.

<sup>21</sup> Cfr. Cass., sez. I, 29 maggio 2007, n. 23967, Kaneva, in *CED Cass.*, n. 236594.

<sup>22</sup> Cfr. Direttiva 2014/41/UE del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale.

<sup>23</sup> Così P. SPAGNOLO, *Il procedimento di emissione dell'OEI*, in M. DANIELE, R.E. KOSTORIS (a cura di), *L'ordine europeo di indagine penale. Il nuovo volto della raccolta transnazionale delle prove nel d.lgs. n. 108 del 2017*, Torino, 2018, p. 87.

#### 4. L'ammissione della prova acquisita all'estero: alcune criticità

Procedendo oltre nell'analisi dell'art. 37, § 1 Reg. EPPO e, in particolare, dei profili legati all'ammissione della prova, può giovare un confronto con il testo della proposta di Regolamento del 2013, anche per verificare se vi sia stato un cambio di passo.

A questo riguardo, l'art. 30 Reg. – rubricato «ammissibilità delle prove» – prevedeva che

ove l'organo giurisdizionale di merito ritenga che l'ammissione delle prove presentate dalla Procura europea non pregiudica l'imparzialità del giudice né i diritti della difesa sanciti dagli artt. 47 (diritto a un ricorso effettivo) e 48 (presunzione di innocenza e diritto di difesa) della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, le ammette

senza necessità di convalida, anche se il diritto dello Stato membro in cui ha sede l'organo giurisdizionale prevede norme diverse per la raccolta e la presentazione delle stesse<sup>24</sup>. In quell'impianto normativo vi era il riconoscimento di una tendenziale libertà di circolazione delle prove, derivante non già dall'osservanza di dati positivi comuni, europei, sulla raccolta e la formazione delle stesse, ma dall'applicazione del diritto nazionale del luogo in cui la prova è stata raccolta e la conseguente inoperatività delle regole di esclusione predisposte a livello nazionale<sup>25</sup>.

Il giudice interno avrebbe dovuto poi accertare l'assenza di un pregiudizio sull'imparzialità dello stesso organo giudicante, nonché sui diritti della difesa consacrati nella CDFUE: in tal modo, la prova raccolta

---

<sup>24</sup> Lamentava l'eccessiva discrezionalità attribuita al giudice S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor Office. Anche gli entusiasti diventano scettici?*, in *Dir. pen. cont.*, 2014, p. 25. Nel senso che il testo fosse una derivazione del principio del *forum regit actum*, suscettibile di favorire fenomeni di *forum shopping*, M. LUCHTMAN, J. VERVAELE, *European Agencies for Criminal Justice and Shared Enforcement (Eurojust and the European Public Prosecutor's Office)*, in *Utrecht Law Review*, 10, 5, 2014, p. 147 s.

<sup>25</sup> I. ZERBES, *Collecting and using evidence: a patchwork of legal orders*, in P. ASP (ed.), *The European Public Prosecutor's Office - Legal and criminal policy perspectives*, Stockholm, 2015, p. 222.

in violazione del privilegio contro l'autoincriminazione avrebbe dovuto essere dichiarata inammissibile. Come evidenziato in dottrina<sup>26</sup>, dove l'equità della procedura nella sua dimensione "minima" fosse stata tutelata<sup>27</sup> e i diritti difensivi rispettati, il "prodotto probatorio" avrebbe dovuto essere ammesso, senza alcuna necessità di ulteriore convalida: e ciò anche laddove, per lo stesso elemento, la legge nazionale avesse disposto un vaglio diverso e più rigoroso.

Dalla prospettiva italiana, questo sistema avrebbe potuto però determinare delle tensioni rispetto ai principi consacrati dall'art. 111 Cost., ai quali fa da cornice la separazione delle fasi processuali<sup>28</sup>. La partita si sarebbe pertanto giocata sul diverso tavolo della valutazione della prova, in virtù della libertà riconosciuta all'autorità giudiziaria, ai sensi dell'art. 30, § 2 della proposta, di un libero apprezzamento tale da escludere valore probatorio alla prova assunta *aliunde*.

A ben vedere, rispetto alla proposta del 2013 si sono registrati diversi mutamenti, anche nell'assetto strutturale dell'*EPPO*. Il carattere "snello e gerarchizzato" è stato progressivamente abbandonato per dare vita a un organo molto complesso, articolato su vari livelli e più decentrato di quanto non fosse stato concepito<sup>29</sup>. E un mutamento si è registrato anche sul piano dell'ammissione della prova.

---

<sup>26</sup> M. CAIANIELLO, *Sull'istituzione del pubblico ministero europeo*, in *Riv. dir. proc.*, 2013, p. 1446, nota come l'obiettivo del mutuo riconoscimento in materia di prove sia indicato dall'art. 82, § 2 TFUE, con riguardo al sistema di cooperazione giudiziaria e non rispetto a un modello, quale è quello del PME, che implica l'unificazione ai sensi dell'art. 86 TFUE.

<sup>27</sup> In termini critici si è osservato come il testo della proposta non coprisse uno spettro sufficiente di diritti fondamentali, lasciando fuori, per esempio, la tutela dei terzi. D. HELENIUS, *Admissibility of evidence and European public prosecutor's office*, in P. ASP (ed.), *The European Public Prosecutor's Office - Legal and criminal policy perspectives*, cit., p. 199; I. ZERBES, *op. cit.*, p. 226 s.

<sup>28</sup> Al riguardo v. P. FERRUA, *Il regime probatorio nei processi di competenza della Procura europea nella proposta di Regolamento del 17 luglio 2013*, 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. 49 ss.

<sup>29</sup> S. BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in *Sist. pen.*, 11, 2021, p. 29.



A tale riguardo, l'art. 37, § 1 Reg. stabilisce che le prove non sono escluse «per il solo motivo che sono state raccolte in un altro Stato membro o conformemente al diritto di un altro Stato membro»: una sorta di clausola di “non discriminazione” legata alla provenienza geografica della prova stessa ovvero all'osservanza delle regole di uno Stato diverso. A differenza del testo precedente, poi, la CDFUE non è più menzionata nel corpo dell'art. 37, ma nel considerando dove, come indagheremo più oltre, figura anche il richiamo alla CEDU.

La disposizione così confezionata stimola diversi interrogativi, anche per il mancato intervento sull'art. 431 c.p.p. Anzitutto, è da domandarsi se il giudice nazionale – la mente corre a quello del dibattimento – possa operare un controllo sul rispetto della *lex loci*, tenuto conto dell'effetto che l'atto così acquisito può produrre sui diritti dell'imputato. Oppure, se egli debba fare affidamento su una sorta di presunzione di conformità dell'atto investigativo alla *lex loci*. Aggiungiamo poi, sia pure sotto forma di provocazione, che, in alcune situazioni, l'atto potrebbe non essere neppure conforme alla *lex loci*.

Per comprendere il senso di quest'ultima affermazione occorre esplorare la disciplina dettata per le indagini transfrontaliere che siano state “assegnate” al PED di un altro Stato membro<sup>30</sup>. L'art. 31, § 5, Reg. individua alcune situazioni che potrebbero rappresentare un ostacolo all'esecuzione della misura richiesta da parte del PED incaricato del caso. In particolare, se:

- a) l'assegnazione sia incompleta o contenga un errore manifesto o rilevante; b) la misura non possa essere intrapresa entro il termine fissato [...] per motivi giustificati e oggettivi; c) una misura alternativa, ma meno intrusiva, consenta di conseguire gli stessi risultati della misura assegnata; o d) la misura assegnata non esista o non sarebbe disponibile in un caso nazionale analogo ai sensi del diritto del suo Stato membro.

Ravvisata una di queste ipotesi, il procuratore delegato dovrà informare il procuratore europeo incaricato della supervisione e da questo momento avrà impulso una fase di consultazioni per superare l'*empas-*

---

<sup>30</sup> Profili di interesse presentano le “Guidelines of the College of the EPPO on the application of Article 31 of EPPO Regulation”, 26 gennaio 2022.

*se*. Se lo stallo non dovesse risolversi e l'assegnazione della misura sia mantenuta, interverrà la camera permanente competente, in forza del generale conferimento di poteri previsto dall'art. 31, § 8, Reg: quest'organo, chiamato a decidere sulla base del "diritto nazionale applicabile" e del "Regolamento" potrebbe indicare, se ed entro quale termine il delegato debba adottare la misura necessaria o una sostitutiva. In questo contesto – qualora sia stato opposto il motivo di "non esecuzione" di cui alla lett. *d*) e non sia stato possibile fare ricorso agli strumenti di reciproco riconoscimento – si pone il dubbio se la camera possa comunque imporre il compimento dell'atto investigativo, se non addirittura probatorio, che era stato sollecitato ma non eseguito perché non disponibile in un caso nazionale analogo. Il dubbio nasce dalla vaghezza terminologica del Regolamento nel richiamare il "diritto nazionale applicabile" e il "presente Regolamento"<sup>31</sup>: se il diritto nazionale applicabile sarà quello dello Stato incaricato di compiere la misura, *nulla quaestio*. Diversamente, è da domandarsi se la decisione assunta dalla camera – che già al momento dell'esecuzione della misura investigativa potrebbe creare dei conflitti avendo riguardo al rispetto dei "principi fondamentali" dell'ordinamento di uno Stato membro – possa essere oggetto di rivalutazione nella fase di ammissione della prova allogena.

Proseguendo oltre, è da evidenziare che l'atto, ancorché conforme alla *lex loci*, potrebbe porsi in contrasto con il sistema di valori che permea lo Stato dove si celebra il processo<sup>32</sup>. Provando a esemplificare, se-

---

<sup>31</sup> E. TRAVERSA, *I principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Arch. pen.*, 3, 2019, p. 18 s., pone il dubbio se la camera possa ordinare al procuratore delegato incaricato di prestare assistenza, di eseguire comunque la misura investigativa richiesta dal procuratore delegato incaricato del caso: evenienza poco probabile essendo in gioco i "principi fondamentali" dell'ordinamento di uno Stato membro.

<sup>32</sup> Per un richiamo alla "doppia legalità" v. E. AMODIO, *Diritto di difesa e diritto alla prova nello spazio giudiziario europeo*, in S. LANZI, F. RUGGERI, L. CAMALDO (a cura di), *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, Padova, 2002, p. 107, il quale, sia pure riguardo al testo del *Corpus iuris* 2000, sottolineava come la ricerca di una armonizzazione non debba «trasformarsi nella ricerca e nella attuazione forzata di un modello processuale comune».

condo la disciplina croata<sup>33</sup>, il primo interrogatorio dell'indagato dev'essere video-registrato: una garanzia che non opera in tutti i paesi dell'UE. In caso contrario, le dichiarazioni non potranno essere ammesse, neppure se l'atto sia stato assunto con modalità garantite, alla presenza del difensore, se l'indagato abbia ricevuto tutti gli avvertimenti, non abbia fatto alcuna obiezione e abbia altresì firmato il verbale [art. 208a(6) c.p.p. croato]. Ebbene, se il PED dovesse presentare, davanti all'autorità croata, un interrogatorio assunto in un paese dove non è necessaria la videoregistrazione, si porrebbe un problema di ammissibilità dell'atto, pur acquisito nel rispetto della *lex loci*. Peraltro, il vizio, secondo la disciplina croata, si proietta sulle ulteriori prove che siano state acquisite in conseguenza di quelle dichiarazioni. Per risolvere queste problematiche il PED potrebbe chiedere alle autorità dello Stato dove l'atto dev'essere compiuto la videoregistrazione. Ma non è da escludere che l'autorità straniera possa rifiutarsi, adducendo la mancanza di sufficienti risorse o l'incompatibilità con il proprio sistema.

Allo stesso modo si potrebbe obiettare, dal punto di vista del nostro ordinamento giuridico, con riguardo all'assunzione di dichiarazioni da parte dell'indagato senza l'assistenza del difensore. O, ancora, pensiamo alle implicazioni sul diritto al silenzio – evidenziate di recente nel Report dell'Agenzia dell'Unione europea sui diritti fondamentali<sup>34</sup> – che derivano dal considerare legittimo in alcuni Paesi europei, come il Belgio e l'Olanda<sup>35</sup>, l'ordine impartito dalla polizia giudiziaria all'indagato di fornire le *passwords* di accesso ai propri dispositivi informatici, anche mediante il ricorso alla coazione.

Il quadro si profila ancora più nebuloso se ci si pone nella fase anteriore alla formalizzazione della qualità di “indagato”. In particolare, la

---

<sup>33</sup> Z. KARAS, *The role of national systems in the admissibility of EPPO evidence with an emphasis on Croatia*, in *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb)*, 27, 1, 2020, p. 371 s.

<sup>34</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, Report on “Presumption of innocence and related rights, Professional perspectives”, 2021, p. 78 ss.

<sup>35</sup> Cfr., volendo, S. MANGIARACINA, *Nuove fisionomie del diritto al silenzio. Un'occasione per riflettere sui vuoti domestici... e non solo*, in *Proc. pen. giust.*, 4, 2021, p. 738 ss. Sul rapporto tra nuove tecnologie e diritto di difesa v. le riflessioni di L. PARLATO, *Libertà della persona nell'uso delle tecnologie digitali: verso nuovi orizzonti di tutela nell'accertamento penale*, in *Proc. pen. giust.*, 2, 2020, p. 295.

dottrina<sup>36</sup> si è interrogata sull'applicazione, nel caso di soggetto sottoposto a indagini da un PED in un altro Stato membro, senza che formalmente abbia assunto questa qualità, di regole di garanzia analoghe a quelle previste dal nostro art. 63 c.p.p. Questo tema si intreccia con la "vaghezza" del dettato normativo circa il valore dell'annotazione del presunto reato di competenza dell'EPPO nel *Case Management System*<sup>37</sup> e l'incerto momento di formalizzazione di tale informazione, oltre che dello *status* d'indagato, con quanto ne consegue in termini di garanzie. Nei sistemi nei quali nulla sia previsto dal diritto processuale nazionale in ordine alle tempistiche dell'annotazione, vi è il rischio che il PED possa avere un ampio margine di discrezionalità quanto all'attivazione di fondamentali garanzie: diritto all'assistenza del difensore, privilegio contro l'autoincriminatione, soltanto per citarne alcune. E l'art. 37, § 1, Reg. non sembra offrire un'adeguata rete di protezione.

##### 5. Un possibile correttivo: l'applicazione della *lex fori*

Al cospetto di queste problematiche, una soluzione potrebbe venire, nel caso di indagini transfrontaliere, dall'utilizzo – nella fase di esecuzione della misura – della *lex fori*. Il modello è stato già sperimentato nell'art. 9, § 2, della direttiva sull'OEI e, ancora prima, nell'art. 4 della Convenzione di assistenza giudiziaria del 2000: ciò nella prospettiva di consentire la spendibilità dell'elemento acquisito all'estero nello Stato davanti al quale si celebrerà il processo. Stato che, di regola, è quello del PED incaricato del caso. È una soluzione ben lontana da un modello di armonizzazione<sup>38</sup>, ma che nel medio periodo merita di essere coltivata. Ai sensi dell'art. 32 del Regolamento, infatti, le misure assegnate saranno eseguite secondo «le formalità e procedure espressamente indica-

---

<sup>36</sup> La questione è posta da S. RUGGERI, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova Procura europea*, in *Proc. pen. giust.*, 3, 2018, p. 605 s.

<sup>37</sup> L'art. 26, § 1 si limita a prevedere che laddove «esistono ragionevoli motivi per ritenere che sia o sia stato commesso un reato di competenza dell'EPPO, un procuratore europeo delegato [...], avvia un'indagine e lo annota nel sistema automatico di gestione dei fascicoli».

<sup>38</sup> D. HELENIUS, *op. cit.*, p. 184 s.

te dal procuratore europeo delegato incaricato del caso», salvo che «siano in conflitto con i principi fondamentali del diritto dello Stato» chiamato a dare assistenza. Stabilite queste coordinate, nel caso in cui si tratti di prova orale, l'autorità italiana dovrà indicare le «modalità riconducibili ai principi di oralità-immediatezza e contraddittorio, che costituiscono il nucleo essenziale del procedimento probatorio»<sup>39</sup>. Per assicurare una corretta applicazione della *lex fori*, si potrebbe consentire – sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 9, § 4<sup>40</sup>, della direttiva sull'OEI – la partecipazione alla fase di esecuzione delle autorità dello Stato emittente, così da risolvere eventuali questioni che dovessero sorgere in ragione delle differenze tra ordinamenti. Un efficace ruolo di coordinamento a questo riguardo potrebbe essere svolto da *Eurojust*.

Tuttavia, la soluzione suggerita rischia di essere vanificata dalla circostanza che la prova sia stata assunta quando ancora non vi era una formale investitura dell'*EPPO*; e, soprattutto, da quella disposizione che consente alla Camera permanente di decidere, applicando i criteri di cui all'art. 26, §§ 4 e 5, del Regolamento, che l'azione penale sia esercitata in un altro Stato membro diverso da quello che ha condotto le indagini (art. 36 § 3). Da parte degli interpreti<sup>41</sup> si è evidenziato come il mutamento di giurisdizione possa in concreto minare le esigenze di prevedibilità e i diritti difensivi di chi abbia fatto affidamento sul sistema penale dell'originario Stato membro e abbia elaborato la propria strategia difensiva in base alle norme di quell'ordinamento. Viene in tal modo

---

<sup>39</sup> In questi termini R. BELFIORE, *Immediatezza e prova transnazionale*, in *Cass. pen.*, 2021, p. 2192.

<sup>40</sup> Secondo cui: «l'autorità di emissione può chiedere che una o più autorità dello Stato di emissione partecipino all'esecuzione dell'OEI a sostegno delle autorità competenti dello Stato di esecuzione, nella misura in cui le autorità designate dello Stato di emissione possano partecipare all'esecuzione dell'atto o degli atti di indagine di cui all'OEI in un caso interno analogo. L'autorità di esecuzione soddisfa tale richiesta purché tale partecipazione non sia in conflitto con i principi fondamentali del diritto dello Stato di esecuzione o non leda i suoi interessi essenziali riguardanti la sicurezza nazionale».

<sup>41</sup> V., tra i tanti, F. GIUFFRIDA, *Cross-Borders Crimes and the European Public Prosecutor's Office*, in *Eucrim*, 3, 2017, p. 153; M. PANZAVOLTA, *Choice of Forum and the Lawful Judge Concept*, in M. LUCHTMAN (ed.), *Choice of Forum in Cooperation Against EU Financial Crime. Freedom, Security and Justice and the Protection of Specific EU-Interests*, The Hague, 2013, p. 143 ss.

restituito un quadro normativo a “geometria variabile”<sup>42</sup> sul versante delle norme di diritto penale processuale, ma anche sostanziale, applicabili ai singoli casi concreti, che impatta sulle garanzie degli imputati nel campo dei reati lesivi delle finanze comunitarie e degli ulteriori illeciti penali a essi correlati.

Da qui la necessità che la camera permanente operi una scelta mediata in ordine allo Stato membro nel quale designare il PED responsabile, sia delle indagini – di tutte le indagini – sia dell’esercizio dell’azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali “dello (stesso) Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso”, applicando rigidamente la regola di cui al richiamato art. 36 § 3, Reg.<sup>43</sup>.

#### 6. *La clausola di salvaguardia dei diritti fondamentali*

Alla luce del panorama tracciato, possiamo adesso tornare all’analisi dell’art. 37, § 1, Reg. per comprendere se l’inciso, secondo cui le prove non sono escluse «per il solo motivo che sono state raccolte in un altro Stato membro o conformemente al diritto di un altro Stato membro», offra ai giudici nazionali degli spazi di manovra in punto di esclusione delle prove. A questo fine, una valenza esplicativa può essere attribuita al “considerando” n. 80 del Regolamento. Quest’ultimo – dopo avere premesso che le prove presentate non sono considerate inammissibili per il solo motivo che sono state raccolte in un altro Stato membro o conformemente al diritto di un altro Stato membro – fa salva la facoltà di verifica, da parte dell’organo giurisdizionale, che la loro ammissione tuteli l’imparzialità del giudice e i diritti della difesa sanciti dalla Carta. Nel passaggio successivo si afferma il rispetto, da parte del Regolamen-

---

<sup>42</sup> Di questo avviso S. BERNARDI, *op. cit.*, p. 13, il quale osserva che «questa situazione è il frutto della scelta di non sacrificare la sovranità dello Stato (che, nei timori degli Stati UE, sarebbe stata fortemente intaccata dalla creazione di quello “spazio giuridico unico” previsto dall’art. 18 del *Corpus Juris* e poi ridisegnato al ribasso dall’art. 25 del Progetto di Regolamento *EPPO* del 2013), nonché di valorizzare al massimo grado il principio di proporzionalità per contenere gli effetti connessi al principio di sussidiarietà».

<sup>43</sup> In questi termini v. E. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 14 s.

to, dei diritti fondamentali e l'osservanza dei principi riconosciuti dall'art. 6 TUE e dalla Carta, in particolare al titolo VI, dalla CEDU e dalle costituzioni degli Stati membri.

Ebbene, dalla lettura congiunta di queste previsioni normative possiamo trarre due vincoli<sup>44</sup>: uno “negativo” che, come detto, impedisce al giudice nazionale, competente per il giudizio, di escludere una prova – presentata dalla Procura europea – unicamente sulla base delle differenze normative riscontrabili tra la legge dei luoghi dove la prova è stata assunta e quella di celebrazione del processo, fermo restando che la prova dev'essere conforme alla *lex loci*. Un secondo vincolo “positivo” servirà, invece, a impedire, che quanto compiuto durante l'indagine dell'EPPO sia fagocitato dal dibattimento e dal relativo fascicolo<sup>45</sup>. Questo vale soprattutto per sistemi come il nostro, fondati sul principio del contraddittorio nella formazione della prova, *ex art.* 111 Cost.<sup>46</sup>, nella sua duplice anima di garanzia individuale e di metodo di accertamento. Diversamente, nei sistemi processuali “onnivori”, nei quali non figurano regole di esclusione (*free proof system*), non vi saranno difficoltà a metabolizzare tutto quanto sia stato acquisito all'estero, indipendentemente dalla natura irripetibile dell'atto stesso.

Nella verifica di compatibilità degli elementi di prova raccolti all'estero con i diritti sanciti dalla Carta di Nizza e – nei limiti della “clausola di equivalenza” di cui all'art. 53 – con quelli garantiti dalla CEDU, nell'elaborazione giurisprudenziale della Corte di Strasburgo, nel diritto internazionale e nei singoli ordinamenti statali, il giudice nazionale dovrà operare una “triangolazione” non semplice<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Di questo avviso G. FIORELLI, *op. cit.*, p. 196 s., la quale sottolinea come l'attività interpretativa del giudice assuma una posizione di assoluto rilievo.

<sup>45</sup> Per questo approccio v. D. HELENIUS, *op. cit.*, p. 209, il quale richiama il modello tedesco, secondo cui la prova raccolta all'estero dev'essere considerata inammissibile se abbia violato l'*ordre public* di quel sistema giuridico.

<sup>46</sup> R. BELFIORE, *op. cit.*, p. 2198; L. PRESSACCO, *Indagini preliminari e azione penale nei procedimenti di competenza del pubblico ministero europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, p. 1385; v., anche, G. ILLUMINATI, *Protection of Fundamental rights of the suspect or accused in transnational proceedings under the EPPO*, in L. BACHMAIER WINTER (ed.), *op. cit.*, p. 194.

<sup>47</sup> M. DANIELE, *La triangolazione delle garanzie procedurali fra diritto dell'Unione europea, CEDU e sistemi nazionali*, in *Dir. pen. cont.*, 6 aprile 2016. Secondo F. LOM-

Se ci poniamo nella prospettiva della giurisprudenza di Strasburgo che, com'è noto, non fissa regole sull'ammissibilità della prova<sup>48</sup>, possiamo comunque ricavare alcuni "principi" riguardo alle dichiarazioni ottenute in violazione del divieto di tortura o di trattamenti inumani e degradanti ex art. 3 CEDU. Come noto, l'utilizzo di tali dichiarazioni incide sulla *fairness* del procedimento, anche se la condanna non si è fondata in modo determinante su di esse<sup>49</sup>. Non si può tuttavia ignorare come un diverso approccio si faccia strada nell'ipotesi in cui il vizio si riverberi sulle prove "reali". In linea generale, la violazione dell'art. 3 CEDU dovrebbe sempre tradursi in una vera e propria regola di esclusione probatoria (*exclusionary rule of evidence*) idonea a espungere dalla piattaforma utilizzabile dal giudice qualunque tipo di prova che non rispetti i paradigmi elaborati dalla stessa Corte europea<sup>50</sup>. Minori incertezze si rinvencono invece nell'ipotesi in cui la prova sia stata acquisita da un agente *undercover* che abbia messo in atto una condotta di istigazione<sup>51</sup>: la sanzione dell'inutilizzabilità in questo caso si delinea in maniera netta.

---

BARDI, *La Procura europea: A) Dal Corpus Juris al decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Proc. pen. giust.*, 4, 2021, p. 938, «L'apparente difetto di regole-filtro in materia di utilizzabilità della prova dovrà allora essere compensato calando l'attività investigativa nel prisma non solo degli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ma anche dei diritti fondamentali sanciti dalle direttive europee attuate dagli Stati membri su interpretazione e traduzione, informazione e *discovery* degli atti di indagine, diritto al difensore, diritto al silenzio e alla presunzione di innocenza, diritto al gratuito patrocinio; sicuro rilievo assumeranno inoltre il principio del *ne bis in idem* e, in genere, i diritti e le garanzie procedurali dell'ordinamento interno che siano referenti di principi costituzionali». Nello stesso senso G. DE AMICIS, *op. cit.*, p. 30.

<sup>48</sup> Cfr., da ultimo, Corte EDU, 26 gennaio 2021, *Zličić v. Serbia*, § 118.

<sup>49</sup> Corte EDU, Grande Camera, 11 luglio 2006, *Jalloh v. Germania*, §§ 99 e 105; Corte EDU, 8 ottobre 2019, *Almaši v. Serbia*, § 101.

<sup>50</sup> In questi termini G. CANESCHI, *Prova ottenuta attraverso trattamenti inumani o degradanti ed equità processuale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 3, 2021, p. 735.

<sup>51</sup> V., tra le tante, Corte EDU, 5 febbraio 2008, *Ramanauskas v. Lithuania*, § 54: «Furthermore, while the use of undercover agents may be tolerated provided that it is subject to clear restrictions and safeguards, the public interest cannot justify the use of evidence obtained as a result of police incitement, as to do so would expose the accused to the risk of being definitively deprived of a fair trial from the outset»; Corte EDU, 9 giugno 1998, *Teixeira de Castro*, §§ 35-36 e 39.



Questa ricostruzione – al di là di alcuni punti fermi rintracciabili nella giurisprudenza di Strasburgo – presenta però un inconveniente: apre, ancora una volta, il varco a un sistema “a geometria variabile”, dove la variabile o, meglio, le variabili sono costituite dalle tradizioni giuridico-culturali del paese che riceve la prova e dalle sue regole di esclusione, nonché dalle analoghe regole previste nello Stato da cui il procedimento origina e, altresì, dalla scelta di applicare, in sede di esecuzione della misura, le formalità necessarie a rendere la prova spendibile in quello che sarà (verosimilmente) lo Stato del processo. Per contenere questo rischio, i giudici nazionali dovrebbero avvalersi della procedura di rinvio pregiudiziale, ai sensi dell’art. 267 TFUE, in quanto

essa rappresenta l’unico rimedio al reale pericolo [...] dello svilupparsi di ventidue giurisprudenze nazionali divergenti, aventi a oggetto le medesime categorie di atti della Procura europea, *in primis* le misure investigative di cui all’art. 30 del Regolamento, in particolare nel quadro delle indagini transfrontaliere di cui al successivo art. 31<sup>52</sup>.

### 7. *Un passo necessario: la codificazione europea della prova*

La rilevanza che la circolazione della prova assume in ambito europeo – se non si vuole correre il rischio di vanificare l’attività investigativa della Procura europea – richiede di riprendere la riflessione sull’adozione di un *corpus* di regole comuni<sup>53</sup>. Per fare fronte alla mancanza di volontà di parte di alcuni Stati membri di armonizzare le regole nazionali sull’ammissione della prova, si è suggerito di puntare a una norma europea di inclusione della prova ottenuta *aliunde*, accompagnata da un elenco di motivi di esclusione. Questi ultimi potrebbero essere basati sulla giurisprudenza europea che però, come accennato, non offre

---

<sup>52</sup> Così E. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 42.

<sup>53</sup> Ritiene irrinunciabili un minimo di “regole di ingaggio comuni” G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Milano, 2021, p. 152.

un quadro esaustivo. Inoltre dovrebbero essere contemplate delle regole ulteriori relative alla natura *cross-border* dell'indagine<sup>54</sup>.

Se si volge lo sguardo indietro, nel panorama europeo non sono certo mancati i tentativi di codificazione, a partire dal più noto progetto del *Corpus iuris*<sup>55</sup> che ambiva alla predisposizione di norme uniformi in materia di processo penale, con riguardo alla fase di acquisizione e di ammissione della prova.

Sul primo versante, dell'acquisizione probatoria, l'art. 32 prevedeva la possibilità da parte del PME di formare vere e proprie "prove europee", regolate da una disciplina uniforme, così da essere spendibili in ciascuno Stato dell'Unione. Nello specifico, si prefigurava un «verbale europeo di audizione» nel quale confluivano le testimonianze, rilasciate mediante il rispetto di alcune garanzie che, a tratti, ricordano quelle dettate per il nostro incidente probatorio<sup>56</sup>. L'audizione, infatti, doveva essere effettuata davanti a un giudice in presenza della difesa, legittimata a formulare domande, e l'operazione doveva essere videoregistrata. Ancora, si delineava un «verbale europeo di interrogatorio», destinato a raccogliere le dichiarazioni rese dall'indagato o dall'imputato durante appunto l'interrogatorio, purché l'operazione, effettuata dinnanzi a un giudice, fosse sottoposta a registrazione audiovisiva, e il difensore avesse avuto comunicazione del fascicolo «in tempo utile e al più tardi quarantotto ore prima dell'interrogatorio». Inoltre, venivano regolamentate le dichiarazioni che l'indagato (o imputato) intendesse rilasciare – in parte assimilabili alle nostre dichiarazioni spontanee – a prescindere dall'interrogatorio. Occorreva che queste fossero state rese davanti al-

---

<sup>54</sup> Cfr. B. GARAMVÖLGYI, K. LIGETI, S. ONDREJOVÁ, M. VON GALEN, *Admissibility of evidence in criminal proceedings in the EU*, in *Eucrim*, 3, 2020, p. 208, i quali sottolineano la necessità che una futura Direttiva sull'acquisizione e l'ammissione della prova nell'UE si occupi di altri aspetti, come il diritto della difesa di chiedere la prova.

<sup>55</sup> Il riferimento è al *Corpus iuris* 2000 (nella versione approvata a Firenze nel maggio 1999). Il testo, in lingua italiana, è pubblicato in appendice al volume G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Il Corpus iuris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano, 2003, p. 355 ss.

<sup>56</sup> Seppure più garantito in ragione dell'uso della videoregistrazione. Di questo avviso M. BARGIS, *Le disposizioni processuali del Corpus Juris 2000*, in M. BARGIS, S. NOSENGO, *Corpus Juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale*, Milano, 2003, p. 171.

l'autorità competente, che l'imputato fosse stato avvertito del diritto di tacere, di beneficiare dell'assistenza di un difensore di fiducia e che le dichiarazioni fossero registrate. Chiaramente si trattava soltanto di un punto di partenza dal quale muovere per elaborare norme con maggiori standard di garanzia<sup>57</sup>.

Quel sistema, però, non si è sottratto alle critiche, soprattutto da parte della dottrina italiana<sup>58</sup> che vi intravedeva un *vulnus* significativo ai principi dell'oralità, dell'immediatezza ma, soprattutto, al principio del contraddittorio nella formazione della prova, recepito dai compilatori del *Corpus iuris* quale garanzia individuale, piuttosto che come metodo di accertamento.

Non sono state minori le voci critiche levatesi rispetto alla regola dettata per l'esclusione delle prove ottenute "illegittimamente". L'art. 33 del *Corpus iuris* contemplava una clausola di esclusione "esterna" se la prova fosse stata ottenuta in violazione dei diritti fondamentali consacrati dalla CEDU; una clausola "interna" relativa alla violazione delle regole europee dedicate alle prove ammissibili e contenute nello stesso *Corpus* (modalità di confezionamento del verbale di interrogatorio); e, ancora, una clausola relativa alla violazione del diritto nazionale applicabile, inteso quale diritto del paese in cui la prova è stata ottenuta (purché non giustificata dalle regole europee). Tuttavia, con una clausola di chiusura, sulla quale si sono subito accesi i riflettori, si affermava l'esclusione della prova solo se la sua ammissione fosse stata lesiva della *fairness* processuale. Nella sostanza, la prova, pur acquisita in violazione delle accennate regole ora esterne ora interne, poteva comunque entrare nel patrimonio cognitivo del giudice, se – a un'analisi complessiva – si fosse rivelata inidonea a incidere sui principi del giusto processo<sup>59</sup>. Come notato dalla dottrina più attenta<sup>60</sup>, si finiva per configurare

---

<sup>57</sup> Cfr. volendo, S. MANGIARACINA, *La circolazione della prova dichiarativa in ambito nazionale ed europeo*, in *Giust. pen.*, 2000, III, c. 447.

<sup>58</sup> V., tra i tanti, L. CAMALDO, *Il pubblico ministero europeo: un quadro d'insieme tra proposte de iure condendo e recenti sviluppi di diritto positivo*, in S. LANZI, F. RUGGERI, L. CAMALDO, *op. cit.*, p. 49; P. FERRUA, *Relazione*, in M. BARGIS, S. NOSENGO (a cura di), *op. cit.*, p. 185 ss.

<sup>59</sup> Scelta stigmatizzata da E. AMODIO, *op. cit.*, p. 105 s., che evidenziava la portata regressiva della disciplina elaborata rispetto al nostro ordinamento.

una “norma processuale in bianco”, poiché il contenuto di ogni regola di esclusione avrebbe necessitato di un’integrazione da parte della giurisprudenza europea, per sua natura fluida, proprio in quanto ancorata al caso concreto.

A questo studio ne hanno fatto seguito altri. Quello più significativo è stato elaborato da un gruppo di lavoro dell’Università del Lussemburgo che, sotto la guida della Prof. Ligeti, ha redatto le *Model Rules for the European Public Prosecutor Office*, predisponendo un articolato di regole comuni per le indagini del nuovo organo europeo. Un gruppo di disposizioni (21-62) riguarda la fase delle indagini e disciplina le misure investigative in ragione del grado di incidenza sui diritti fondamentali. Come si è sottolineato<sup>61</sup>, l’idea di fondo è che al diverso grado di intrusività debba corrispondere un diverso apparato di garanzie, soprattutto sotto il profilo del controllo giurisdizionale e degli standard probatori. È invece ignorato il tema – ancora oggi particolarmente insidioso per quanto sin qui detto – dell’ammissibilità in giudizio, come prove, degli elementi raccolti nella fase investigativa.

Queste esperienze, pur con i limiti evidenziati, non vanno disperse. Anzi, occorrerebbe ripartire dagli elementi positivi, che pure sono presenti negli studi a oggi condotti, se vogliamo, parafrasando il titolo di un articolo<sup>62</sup>, che il nostro *King* – l’EPPO – possa dotarsi di un suo regno (*Kingdom*). Ciò, anche nella prospettiva di una possibile futura estensione della sua area di competenza<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Di questo avviso S. ALLEGREZZA, *L’incertezza dei limiti probatori nel progetto Corpus iuris*, in L. PICOTTI (a cura di), *Il Corpus Iuris 2000. Nuova formulazione e prospettive di attuazione*, Padova, 2004, p. 261.

<sup>61</sup> G. DI PAOLO, *Note a margine di una 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, p. 136.

<sup>62</sup> F. GIUFFRIDA, *European Public Prosecutor’s Office: a King without a Kingdom?*, *CEPS Research Report No. 2017/03*, febbraio 2017, in <http://aei.pitt.edu/id/eprint/84218>.

<sup>63</sup> V., tra i tanti, G. BORGIA, *Pubblico ministero europeo: tra presente e passato, nuove prospettive alla luce dei recenti atti di terrorismo*, in *Arch. pen.*, 2, 2016, p. 11 s.; L. SALAZAR, *L’adeguamento interno da parte italiana al Regolamento EPPO alla vigilia dell’avvio delle prime indagini*, in *Sist. pen.*, 4, 2021, p. 73.

## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE SUL REGOLAMENTO ISTITUTIVO DELLA PROCURA EUROPEA E SULLA NORMATIVA DI ATTUAZIONE

### MONOGRAFIE E OPERE COLLETTANEE:

- H. ADEN, M.L. SANCHEZ-BARRUECO, P. STEPHENSON, *The European Public Prosecutor's Office: strategies for coping with complexity*, 2019 (consultabile su: [www.europarl.europa.eu/studies](http://www.europarl.europa.eu/studies))
- L. BACHMAIER WINTER (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Cham, 2018
- G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Milano, 2021
- W. GEELHOED, L.H. ERKELENS, A.W.H. MEIJ (a cura di), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, L'Aja, 2018
- 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-München-Oxford, 2021
- 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
- T. RAFARACI, R. BELFIORE (a cura di), *EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and The European Public Prosecutor's Office*, Cham, 2019

### ARTICOLI SU RIVISTE SCIENTIFICHE E ALTRI CONTRIBUTI:

- A. BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura generale della Corte di Cassazione e la Procura europea*, in *Sistema penale*, 4 dicembre 2019
- G. BARONE, *L'entrata in funzione dell'EPPO tra nodi (ancora) da sciogliere e dubbi di effettività*, in *Cassazione penale*, 12, 2020, p. 4766-4774

- R. BELFIORE, *I procuratori “super distrettuali” per i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione europea: un nuovo “terzo binario” investigativo*, in *Sistema penale*, 12, 2021, p. 65-81
- R. BELFIORE, *L’adeguamento della normativa nazionale al Regolamento sulla Procura europea: il punto della situazione*, in *Sistema penale*, 7, 2020, p. 165-181
- A. BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in *Sistema penale*, 11, 2021, p. 23-37
- 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*, 2, 2019, p. 186-199
- L. CAMALDO, *L’istituzione della Procura europea: il nuovo organo investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali*, in *Cassazione penale*, 2018, p. 958-976
- G. DE AMICIS, *“Competenza” e funzionamento della Procura europea nella cognizione del giudice*, in *Leg. pen. - Riv. web*, 31 gennaio 2022, p. 1-37
- L. DE MATTEIS, *Autonomia e indipendenza della Procura europea come garanzia dello Stato di diritto*, in *Questione Giustizia*, 24 marzo 2021
- 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. - Riv. web*, 3, 2020, p. 1-89
- G. FIORELLI, *Il pubblico ministero europeo, tra poteri investigativi nazionali e regole probatorie “in bianco”*, in *Processo penale e giustizia*, 1, 2020, p. 190-201
- M. GIALUZ, *L’attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, 1, 2022, p. 3-26
- G. GUGLIARDI, *Procura europea. Siamo davvero pronti in assenza di un codice di procedura penale europeo? Una nuova sfida per l’avvocatura e la magistratura*, in *Giurisprudenza penale*, 2, 2021, p. 1-42
- F. LOMBARDI, *La Procura europea. Dal Corpus Juris al decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Processo penale e giustizia*, 4, 2021, p. 927-950
- R. LOPEZ, *Riparto di giurisdizione e Procura europea*, in *Processo penale e giustizia*, 3, 2021, p. 700-716
- S. MANACORDA, *Il p.m. europeo e le questioni aperte di diritto penale sostanziale*, in *Diritto penale e processo*, 5, 2017, p. 660-669
- M.R. MARCHETTI, *Procura europea: la normativa interna di collegamento*, in *Diritto penale e processo*, 7, 2021, p. 859-867

- G. MELILLO, *Il ruolo delle Procure della Repubblica di fronte alla nuova normativa sulla Procura europea*, in *Questione Giustizia*, 29 aprile 2021
- 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*, 2, 2021, p. 245-264
- A. NOVOKMET, *The EPPO and Judicial Review of a Decision Not To Prosecute: A Slippery Area or a Final Arrangement?*, in *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 1, 2020, p. 133
- J. ÖBERG, *The European Public Prosecutor: Quintessential supranational criminal law?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2, 2021, p. 164-181
- M. PELISSERO, *I reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea di competenza del pubblico ministero europeo*, in *Diritto e pratica tributaria*, 3, 2019, p. 1118-1128
- B. PIATTOLI, *Le notizie annotate nel Case Management System della Procura europea: indagini transfrontaliere e formazione della prova*, in A. SCALFATI (a cura di), *Pre-investigazioni (espediti e mezzi)*, Torino, 2020, p. 163-189
- G. PIAZZOLLA, *L'adattamento dell'ordinamento italiano all'istituzione della Procura europea*, in *Cassazione penale*, 9, 2021, p. 2964-2971
- L. PRESSACCO, *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo*, in *Cassazione penale*, 12, 2018, p. 4399-4409
- L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 4, 2021, p. 1353-1395
- A. PROCACCINO, *"Sliding doors": la "competenza" della Procura europea e la prevenzione delle duplicazioni procedurali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3, 2021, p. 509-528
- S. RUGGERI, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova Procura europea*, in *Processo penale e giustizia*, 3, 2018, p. 602-616
- L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Arch. pen. - Riv. web*, 3, 2017, p. 1-61
- L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al Regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sistema penale*, 4, 2021, p. 53-73
- L. SEILER, *Les garanties procédurales offertes à la défense face au Parquet européen*, in *European Papers*, 1, 2021

- R. SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale: l'istituzione della Procura europea*, in *Diritto penale e processo*, 7, 2018, p. 845-851
- L. TAVASSI, *Il primo anno di EPPO: appunti per una revisione critica*, in *Sistema penale*, 5, 2022, p. 51-62
- E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea: legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Arch. pen. - Riv. web*, 3, 2019, p. 1-72; nonché in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 3/4, 2020, p. 488-564
- E. TRAVERSA, *Regolamento EPPO: le disposizioni che paralizzano l'esercizio delle competenze della Procura europea gridano vendetta al cospetto della Corte di giustizia della Procura europea*, in *Politica del diritto*, 1, 2022, p. 27-50
- A.L. VALVO, *Brevi note critiche sulla Procura europea*, in *Penale. Diritto e Procedura*, 2022, p. 1
- M. WADE, *The EPPO and the pitfalls of actuarial justice*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2, 2021, p. 265-280
- E. ZANETTI, *La via italiana alla Procura europea nella delega per l'implementazione del Regolamento (UE) 2017/1939*, in *Processo penale e giustizia*, 1, 2020, p. 264-278

In aggiunta ai contributi citati, è possibile consultare i volumi collettanei della rivista *Eurcrim (The European Criminal Law Association's Forum)*, reperibili al seguente indirizzo web: <https://eurcrim.eu/>

*Eurcrim*, 1, 2021: *EPPO Now Operational - Perspectives from European Prosecutors*

*Eurcrim*, 2, 2018: *The European Public Prosecutor's Office - From the Drawing Board to Implementation*

*Eurcrim*, 3, 2017: *The European Public Prosecutor's Office*





UNIVERSITÀ  
degli STUDI  
di CATANIA



Struttura Didattica Territoriale - Distretto  
della Corte di Appello di Trento



UNIVERSITÀ  
DI TRENTO  
Facoltà di  
Giurisprudenza



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DELL'INSUBRIA

## Convegno L'attuazione della Procura Europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia

Trento, 26 novembre, 2021 ore 9:00-13:00 / 14:30-19:00

Evento in videoconferenza (Zoom)

### I sessione (9.00-13.00)

9.15 Presiede: **Prof.ssa Gabriella Di Paolo**, Università di Trento

#### Saluti istituzionali

**Prof. Fulvio Cortese**, Preside della Facoltà di Giurisprudenza, Università di Trento  
**Dott.ssa Federica Iovene**, Procura della Repubblica di Bolzano, Referente SSM

#### 9.30 Relazioni

- Competenza della Procura europea e adeguamento del sistema penale italiano alla direttiva PIF  
**Prof. Vincenzo Militello**, Università di Palermo
- Profili strutturali della Procura europea: coordinamento europeo e funzioni nazionali  
**Dott. Francesco Testa**, Procuratore Europeo Delegato, Roma
- Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo  
**Prof. Francesco Zacché**, Università Milano Bicocca

#### 11.00 Intervento programmato

- Articolazione funzionale e territoriale dei procuratori delegati italiani  
**Dott.ssa Rosanna Belfiore**, Università di Catania

#### 11.30 Pausa

#### 11.45 Relazioni

- Rapporti con attori europei e istituzioni nazionali  
**Dott. Andrea Venegoni**, Corte di Cassazione
- Obblighi di segnalazione e ricerca delle notizie di reato del pubblico ministero europeo  
**Dott.ssa Donata Patricia Costa**, Procuratore Europeo Delegato, Venezia

### 13.00 Pausa pranzo

### II sessione (14.30-19.00)

14.30 Presiede: **Prof. Tommaso Rafaraci**, Università di Catania

#### 14.30 Relazioni

- Svolgimento delle indagini: regime normativo applicabile e scelta della giurisdizione  
**Prof. Michele Panzavolta**, Università di Leuven
- Misure investigative e controllo giurisdizionale fra Corte di giustizia e corti interne  
**Prof. Fabio Cassibba**, Università di Parma
- Garanzie della difesa nei procedimenti di competenza della Procura europea  
**Avvocato Nicola Canestrini**, Foro di Rovereto

#### 16.15 Intervento programmato

- Conflitti di competenza tra EPPO e procure italiane  
**Dott. Luca Pressacco**, Università di Trento

#### 16.45 Pausa

#### 17.00 Relazioni

- Azione penale (e inazione) del Pubblico ministero europeo  
**Prof. Michele Caianiello**, Università di Bologna
- Dalle indagini all'ammissione della prova in giudizio  
**Prof.ssa Annalisa Mangiaracina**, Università di Palermo

#### Interventi e Dibattito

**Conclude: Prof.ssa Francesca Ruggieri**, Università dell'Insubria

### 19.00 Chiusura dei lavori

L'evento è stato organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento in collaborazione con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Catania, il DIDE dell'Università dell'Insubria e la SSM, Struttura Didattica Territoriale del Distretto di Corte d'Appello di Trento, e con il Patrocinio della Camera Penale di Trento "Michele Pompermaier".

L'evento è accreditato presso l'Ordine degli Avvocati di Trento e Rovereto.

Per ulteriori informazioni sul contenuto dell'evento e la registrazione, si rinvia alla pag web:

<https://webmagazine.unin.it/evento/giurisprudenza/99217/convegno-attuazione-della-procura-europea>





**COLLANA**  
**‘QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA’**

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO**

1. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del IV Convegno Antitrust tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2014)

2. *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GIANNI SANTUCCI, ANNA SIMONATI (2014)

3. *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANCARLO ROLLA (2014)

4. *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo* - (a cura di) ALBERTO MATTEI (2014)

5. *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice* - JOHN A.E. VERVAELE, with a prologue by Gabriele Fornasari and Daria Sartori (Eds.) (2014)

6. *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino* - (a cura di) ANDREA PRADI, ANDREA ROSSATO (2014)

7. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2015)

8. *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI, FLAVIO GUELLA (2014)

9. *Reti di libertà. Wireless Community Networks: un'analisi interdisciplinare* - (a cura di) ROBERTO CASO, FEDERICA GIOVANELLA (2015)

10. *Studies on Argumentation and Legal Philosophy. Further Steps Towards a Pluralistic Approach* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2015)

11. *L'eccezione nel diritto. Atti della giornata di studio (Trento, 31 ottobre 2013)* - (a cura di) SERGIO BONINI, LUCIA BUSATTA, ILARIA MARCHI (2015)

12. José Luis Guzmán D'Albora, *Elementi di filosofia giuridico-penale* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ALESSANDRA MACILLO (2015)

13. *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto* - (a cura di) GIANDOMENICO FALCON, BARBARA MARCHETTI (2015)

14. *Convergences and Divergences between the Italian and the Brazilian Legal Systems* - (Ed. by) GIUSEPPE BELLANTUONO, FEDERICO PUPPO (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/116513>)

15. *La persecuzione dei crimini internazionali. Una riflessione sui diversi meccanismi di risposta. Atti del XLII Seminario internazionale di studi italo-tedeschi, Merano 14-15 novembre 2014 - Die Verfolgung der internationalen Verbrechen. Eine Überlegung zu den verschiedenen Reaktionsmechanismen. Akten des XLII. Internationalen Seminars deutsch-italienischer Studien, Meran 14.-15. November 2014* - (a cura di / herausgegeben von) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI, EMANUELA FRONZA (2015)

16. *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione* - (a cura di) GIUSEPPE NESI, PIETRO GARGIULO (2015)

17. *Pensare il diritto pubblico. Liber Amicorum per Giandomenico Falcon* - (a cura di) MAURIZIO MALO, BARBARA MARCHETTI, DARIA DE PRETIS (2015)

18. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del V Convegno biennale Antitrust. Trento, 16-18 aprile 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2015)

19. *From Contract to Registration. An Overview of the Transfer of Immoveable Property in Europe* - (Ed. by) ANDREA PRADI (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/140085>)

20. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume II* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2016) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/143369>)

21. *Democrazie e religioni: libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo. Atti del convegno nazionale Adec Trento, 22 e 23 ottobre 2015* - (a cura di) ERMINIA CAMASSA (2016)

22. *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'“emergenza immigrazione”. La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale* - (a cura di) JENS WOELK, FLAVIO GUELLA, GRACY PELACANI (2016)

23. *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione* - (a cura di) MARCO BOMBARDELLI (2016)

24. *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV Congresso nazionale SIRD. Trento, 24-26 settembre 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE GRAZIADEI (2016)

25. *Fiat Intabulatio. Studi in materia di diritto tavolare con una raccolta di normativa* - (a cura di) ANDREA NICOLUSSI, GIANNI SANTUCCI (2016)

26. *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio, 30-31 ottobre 2015* - (a cura di) FULVIO CORTESE, MARTA TOMASI (2016)

27. *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali. Atti del convegno. Trento, 2 e 3 ottobre 2015* - (a cura di) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI (2017)

28. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 2. Multimodality and Reasonableness in Judicial Rhetoric* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/106571>)

29. *Il Giudice di pace e la riforma della magistratura onoraria. Atti del Convegno. Trento, 3-4 dicembre 2015* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/178978>)

30. *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GRACY PELACANI (2017)

31. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume III* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/184772>)

32. *Carlo Beduschi. Scritti scelti* - (a cura di) LUCA NOGLER, GIANNI SANTUCCI (2017)

33. *Diplomatici. 33 saggi su aspetti giuridici e politici della diplomazia contemporanea* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2018)
34. *Sport e fisco* - (a cura di) ALESSANDRA MAGLIARO (2018)
35. *Legal Conversations Between Italy and Brazil* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, FABIANO LARA (2018)
36. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 3. Multimodal Argumentation, Pluralism and Images in Law* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2018) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/218719>)
37. *Assetti istituzionali e prospettive applicative del private antitrust enforcement nell'Unione europea. Atti del VI convegno biennale antitrust. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 6-8 aprile 2017* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2018)
38. *La Direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la Direttiva alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione europea. Attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia* - (a cura di) MARIACHIARA ALBERTON, MARCO PERTILE, PAOLO TURRINI (2018)
39. *Saggi di diritto economico e commerciale cinese* - (a cura di) IGNAZIO CASTELLUCCI (2019)
40. *Giustizia riparativa. Responsabilità, partecipazione, riparazione* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2019) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/234755>)
41. *Prevenzione dei sinistri in area valanghiva. Attività sportive, aspetti normativo-regolamentari e gestione del rischio* - (a cura di) ALESSANDRO MELCHIONDA, STEFANIA ROSSI (2019)

42. *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico* - (a cura di) SILVIA PELLIZZARI, ANDREA MAGLIARI (2019)

43. *Il private antitrust enforcement in Italia e nell'Unione europea: scenari applicativi e le prospettive del mercato. Atti del VII Convegno Antitrust di Trento, 11-13 aprile 2019* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2019)

44. *Conciliazione, mediazione e deflazione nel procedimento davanti al giudice di pace. Esperienze euroregionali. Atti del Convegno. Trento, 10 maggio 2019* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2020) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/259285>)

45. *Diritto e genere. Temi e questioni* - (a cura di) STEFANIA SCARPONI (2020)

46. *Le parti in mediazione: strumenti e tecniche. Dall'esperienza pratica alla costruzione di un metodo* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ (2020) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/269082>)

47. *Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria* - (a cura di) PAOLA IAMICELI (2020)

48. *Infermità mentale, imputabilità e disagio psichico in carcere. Definizioni, accertamento e risposte del sistema penale* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2020)

49. *Le (in)certezze del diritto. Atti delle giornate di studio. 17-18 gennaio 2019* - (a cura di) CINZIA PICIOCCHI, MARTA FASAN, CARLA MARIA REALE (2021)



50. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 4. Ragioni ed emozioni nella decisione giudiziale* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2021) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/296052>)

51. *Comunicare, negoziare e mediare in rete. Atti del Convegno. Trento, 25 settembre 2020* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ (2021) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/306972>)

52. *La giurisdizione penale del giudice di pace: un bilancio sui primi vent'anni* - (a cura di) MARCELLO Busetto, GABRIELLA DI PAOLO, GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2021)

53. *State and Religion: Agreements, Conventions and Statutes* - (Ed. by) CINZIA PICIOCCHI, DAVIDE STRAZZARI, ROBERTO TONIATTI (2021)

54. *Pandemia e gestione responsabile del conflitto. Le alternative alla giurisdizione. Atti del Convegno. Trento, 10 giugno 2021* - (a cura di) ANTONIO CASSATELLA, SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2021)

55. *Il rapporto tra diritto, economia e altri saperi: la rivincita del diritto. Atti della Lectio Magistralis di Guido Calabresi in occasione della chiusura dell'anno accademico del Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 24 ottobre 2019* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, UMBERTO IZZO (2022)

56. *Il contributo di Pietro Trimarchi all'analisi economica del diritto. Atti del Convegno. Trento, 16-18 dicembre 2020* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, UMBERTO IZZO (2022)

57. *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI (2022)

58. *Giustizia e mediazione. Dati e riflessioni a margine di un progetto pilota* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2022)

59. ANTONIO ARMELLINI - *L'Italia e la carta di Parigi della CSCE per una nuova Europa. Storia di un negoziato (luglio-novembre 1990)*. Introduzione di GIUSEPPE NESI. Postfazione di ETTORE GRECO. Con contributi di STEFANO BALDI, FABIO CRISTIANI, PIER BENEDETTO FRANCESE, NATALINO RONZITTI, PAOLO TRICHILO (2022)

60. *La rieducazione oggi. Dal dettato costituzionale alla realtà del sistema penale. Atti del Convegno. Trento, 21-22 gennaio 2022* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2022)

61. *La specialità nella specialità* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI (2022)

62. *L'amministrazione condivisa* - (a cura di) GREGORIO ARENA, MARCO BOMBARDELLI (2022)

63. *Intelligenza artificiale e processo penale. Indagini, prove, giudizio* - (a cura di) GABRIELLA DI PAOLO, LUCA PRESSACCO (2022)

64. *L'attuazione della procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia* - (a cura di) GABRIELLA DI PAOLO, LUCA PRESSACCO, ROSANNA BELFIORE, TOMMASO RAFARACI (2022)