

LUISS 

Dipartimento  
di Giurisprudenza

Cattedra di Diritto Processuale Penale

La Procura europea: i nodi problematici della disciplina  
investigativa alla luce dei diritti fondamentali della persona  
indagata o imputata

Chiar.mo Prof. Mitja Gialuz

---

RELATORE

Chiar. ma Prof.ssa Paola Balducci

---

CORRELATORE

Susanna Filippi De Santis - Matr.157353

---

CANDIDATA

Anno Accademico 2022/2023



## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	4
<b>CAPITOLO I: GENESI NORMATIVA, PROFILI STRUTTURALI ED ATTIVITA' DI INDAGINE</b> .....	8
1. <i>Le ragioni della nascita di una Procura Europea</i> .....	8
2. <i>L'iter normativo</i> .....	11
2.1 <i>La proposta di regolamento</i> .....	13
2.2 <i>Verso il Regolamento EPPO</i> .....	15
3. <i>Un focus sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE</i> .....	17
3.1 <i>L'attuazione della direttiva PIF in Italia</i> .....	20
4. <i>Competenza dell'EPPO</i> .....	22
4.1 <i>Conflitti di competenza</i> .....	28
5. <i>Struttura ed organizzazione</i> .....	31
6. <i>L'attività di indagine</i> .....	36
7. <i>La normativa italiana in materia di attività di indagine</i> .....	41
7.1 <i>La comunicazione delle notizie di reato e la conduzione delle indagini</i> .....	44
8. <i>Un bilancio sull'attuale attività investigativa dell'EPPO</i> .....	46
<b>CAPITOLO II: LE INDAGINI TRANSNAZIONALI</b> .....	48
1. <i>Una premessa sui reati transnazionali</i> .....	48
2. <i>L'evoluzione della disciplina delle indagini transnazionali</i> .....	50
3. <i>Gli atti di indagine previsti dalla nuova disciplina</i> .....	54
3.1. <i>Arresto preventivo e consegna transnazionale</i> .....	57
4. <i>L'attuale disciplina delle indagini transnazionali</i> .....	60
4.1 <i>Esecuzione delle misure investigative</i> .....	65
5. <i>Indagini transnazionali dell'EPPO e ordine di indagine europeo: comparazione</i> .....	67
6. <i>Il primo caso EPPO davanti alla Corte di Giustizia</i> .....	74
7. <i>Ammissibilità delle prove transnazionali</i> .....	79
7.1 <i>La valutazione delle prove da parte del giudice</i> .....	83
8. <i>Le relazioni tra EPPO ed OLAF nell'attività di indagine</i> .....	85
9. <i>Le indagini coinvolgenti Stati non aderenti alla cooperazione rafforzata</i> .....	88
<b>CAPITOLO III: IL DIFFICILE EQUILIBRIO TRA LO SVOLGIMENTO DELLE INDAGINI TRANSNAZIONALI E LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI</b> .....	94
1. <i>Una breve premessa sull'insufficienza della tutela dei diritti fondamentali</i> .....	94
1.1 <i>La protezione dei diritti degli indagati/accusati a partire dalle Model Rules</i> .....	95

2. <i>Le criticità legate al richiamo di direttive</i> .....	101
2.1 <i>Analisi delle direttive richiamate dal regolamento EPPO</i> .....	104
3. <i>Le problematiche legate all'attuale disciplina delle indagini transnazionali</i> .....	108
3.1. <i>Le disposizioni regolamentari in materia di diritti fondamentali</i> .....	112
4. <i>I principi generali in materia di attività di indagine</i> .....	114
4.1 <i>Il principio di proporzionalità</i> .....	117
4.2 <i>I principi caratterizzanti i rapporti tra procuratori e mezzi di informazione</i> .....	123
5. <i>Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'EPPO</i> .....	124
6. <i>La protezione dei dati personali</i> .....	130
6.1 <i>Le disposizioni regolamentari in materia di dati personali</i> .....	134
<b>CONCLUSIONI</b> .....	<b>138</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>143</b>

## INTRODUZIONE

L'idea di una Procura europea, cioè di un organo dell'Unione deputato all'esercizio dell'azione penale in relazione a determinate fattispecie di reato, oggi non è più solo un'idea: a partire dal 1° giugno 2021 infatti, «data che a futura memoria la troveremo scritta nelle pagine della storia dell'Unione Europea»<sup>1</sup>, l'EPPO (European Public Prosecutor Office) è operativo. Tale ufficio, definito un corpo europeo indipendente competente a combattere i reati lesivi del bilancio comunitario, ha rappresentato «il tassello di una progressiva espansione del diritto processuale penale europeo [...]»<sup>2</sup> ed una tappa fondamentale per la creazione di un'area di giustizia penale comune nel territorio comunitario. Al fine di realizzare quell'«unione sempre più stretta tra popoli dell'Europa»<sup>3</sup> auspicata nel trattato di Lisbona, con la creazione della Procura europea (PE) si è abbandonata la logica di una mera cooperazione tra autorità nazionali per andare verso un'integrazione verticale dei sistemi processuali nazionali. Per di più, l'introduzione del nuovo procuratore ha rappresentato una tappa decisiva nella lotta ai crimini lesivi delle finanze comunitarie: la loro tutela ha infatti raggiunto il massimo livello di intensità.

Nonostante il grande entusiasmo mostrato dai legislatori, non bisogna però cadere nell'errore di considerare il nuovo ufficio come un progetto privo di difetti e definitivo. Dal punto di vista giuridico, infatti, anche alla luce dei suoi primi anni di operatività, sono molteplici gli aspetti problematici originati dalla sua nascita; e proprio su di essi si incentrerà tale trattazione. Partendo dal panorama strutturale, focalizzandosi poi sull'attività di indagine - soprattutto di natura transnazionale - l'elaborato vuole infatti far emergere, *in primis*, il mancato raggiungimento di una disciplina europea uniforme, *in secundis* il fallimento dello sperato bilanciamento tra due aspetti altrettanto problematici: la rapida ed efficace conduzione delle indagini e la necessaria tutela dei diritti fondamentali e delle garanzie procedurali dei soggetti coinvolti nei procedimenti; bisogna infatti sempre considerare la centralità, nei processi penali, della persona in quanto tale e di tutti i diritti e le libertà fondamentali che gli derivano dalle carte costituzionali e dalle innumerevoli fonti sovranazionali.

---

<sup>1</sup> Parole di F. SCICOLONE, *Procura europea (EPPO). La svolta epocale è iniziata*, 2021, consultabile online su <https://www.riskcompliance.it/news/procura-europea-epo-la-svolta-epocale-e-iniziata/>.

<sup>2</sup> G. BARROCU, *Introduzione, La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 2021, p. XIII.

<sup>3</sup> Art 1 Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007.

Al fine di far emergere le perplessità che ruotano attorno all'istituto della PE, sarà utile innanzitutto ripercorrere l'iter normativo che ha portato all'attuale assetto della Procura. Il capitolo I, infatti, avrà come obiettivo il suo inquadramento giuridico e la sua evoluzione storica, ponendo in luce anche le modifiche strutturali da essa subite negli anni: l'esito del passaggio da un sistema centralizzato ad un «accentramento decentrato» - con innumerevoli agenti che operano a livello sia europeo che nazionale - è stato un abbassamento del grado di efficienza dell'azione penale ed un rallentamento dei processi decisionali<sup>4</sup>. Dopo un *excursus* sui reati di competenza dell'EPPO, l'attenzione si focalizzerà sull'attività di indagine, fonte dei maggiori interrogativi in dottrina e fulcro del presente elaborato. Partendo da un'analisi generale vertente sulle modalità di assunzione dei casi da parte dell'EPPO, e passando per una breve digressione sulla disciplina italiana in merito, si giungerà alla trattazione, in maniera approfondita, di un particolare tipo di attività investigativa: quella dal carattere transfrontaliero.

Il Capitolo II, infatti, dopo una breve premessa sul concetto di reati transnazionali, si focalizzerà proprio sulle indagini transnazionali, con l'obiettivo di far emergere le perplessità che vi ruotano attorno. Si inizierà, in coerenza con l'impostazione adottata nel corso della tesi, con l'esame della disciplina delle indagini proposta dal progetto della Commissione, per mettere in luce le modifiche apportate al regolamento EPPO a seguito dell'abbandono del principio di mutuo riconoscimento e del concetto di uno spazio giuridico europeo, per così dire, «unico». L'analisi si sposterà poi sui singoli atti di indagine oggi a disposizione della Procura, uno degli ambiti in cui l'assenza di armonizzazione è più evidente: questo a causa del potere dei PED (procuratori europei delegati) di disporre - oltre che delle misure espressamente elencate dal regolamento - degli atti di indagine previsti dall'ordinamento nazionale in cui di volta in volta operano. Di assoluta centralità è poi una particolare situazione investigativa: il caso in cui l'atto di indagine debba compiersi in uno Stato diverso da quello in cui si svolge il processo. Infatti, se è vero che di norma lo Stato in cui si conducono le indagini e quello in cui si esercita l'azione penale coincidono, per i reati transfrontalieri la situazione si complica, producendosi una dissociazione tra i due luoghi. Da tale ipotesi scaturisce un conflitto tra la legge dello Stato in cui la prova è situata (*lex loci*) e quella dello Stato che ospita il processo (*lex fori*), che spesso comporta anche

---

<sup>4</sup> G. BARROCU, *La Procura europea*, cit., p. 3.

pregiudizi al diritto di difesa. Si continuerà con una disamina delle condizioni di ammissibilità delle prove transnazionali, aspetto anch'esso critico: l'attuale regolamento, infatti, introducendo una mera clausola di non discriminazione della prova estera, sembra attribuire eccessiva discrezionalità all'autorità giudiziaria nazionale. Infine, nel paragrafo conclusivo del Capitolo, sarà affrontata l'eventualità - possibile e complessa - in cui le prove debbano essere raccolte negli Stati non aderenti alla cooperazione rafforzata per l'istituzione dell'EPPO o addirittura in paesi extraeuropei: in tali casi, nelle indagini sono coinvolte agenzie quali OLAF ed Eurojust, con cui l'EPPO sigla accordi di collaborazione a tal fine.

Da ultimo, il Capitolo III si concentrerà sulle garanzie procedurali e sui diritti fondamentali da assicurare ai soggetti coinvolti nei procedimenti EPPO. Profilo che si intreccia costantemente con la fase investigativa e che mal si concilia con la sua disciplina: le indagini rappresentano infatti la fase più intrusiva della sfera personale delle persone. L'analisi sarà tesa a mettere in luce le lacune esistenti, muovendo dalle prime proposte normative, fino ad arrivare all'attuale disciplina. Molti dei dubbi che saranno affrontati derivano dal metodo scelto dal legislatore europeo per individuare i diritti da assicurare ad indagati ed imputati: il rinvio a direttive europee preesistenti. Necessitando, queste ultime, di norme di attuazione, la diversità delle soluzioni adottate dagli Stati membri è causa di un abbassamento del grado di tutela degli individui. Dopo un esame delle singole direttive richiamate, l'attenzione sarà spostata sul regolamento EPPO, all'interno del quale si evince una sproporzione: dall'esame del dato testuale si nota che la maggior parte delle disposizioni sono dedicate, da un lato, alla struttura e alla competenza dell'EPPO, dall'altro lato al profilo della protezione dei dati personali; al contrario, le garanzie ed i diritti fondamentali sembrano quasi trascurati. Nell'ottica del raggiungimento di un più elevato livello di garanzie, sarà utile poi passare in rassegna i principi ispiratori dell'attività di indagine. Ebbene, particolare attenzione meriterà il principio di proporzionalità, il quale esige l'adozione da parte dei PED della misura meno lesiva della sfera personale della persona coinvolta. Proporzionalità che è oggetto di un controllo *ex post* spettante all'autorità nazionale. Tale aspetto pone le basi per affrontare il tema del controllo giurisdizionale degli atti dell'EPPO, oggetto anch'esso di un acceso dibattito: la scelta di attribuirlo al livello nazionale piuttosto che alla Corte di giustizia non ha infatti che

contribuito al rallentamento dei procedimenti. Infine, si affronterà il tema del diritto alla protezione dei dati personali degli indagati ed imputati, disciplinato dettagliatamente dal regolamento EPPO: obiettivo sarà far emergere l'importanza, nell'attuale società digitalizzata, di una disciplina specifica della privacy anche nell'ambito dei processi penali, in cui le indagini si scontrano con l'esigenza di tutela dei dati personali.

Per concludere, l'elaborato - avendo portato alla luce la carenza di uniformità all'interno della disciplina dell'EPPO, soprattutto dal punto di vista dell'attività investigativa - terminerà constatando la necessità di ulteriori interventi normativi, tesi a dare vita ad un processo penale che si possa definire veramente «europeo».

## CAPITOLO I

### GENESI NORMATIVA, PROFILI STRUTTURALI ED ATTIVITA' DI INDAGINE

SOMMARIO: 1. Le ragioni della nascita di una Procura Europea - 2. L'iter normativo - 2.1. La proposta di regolamento - 2.2. Verso il regolamento EPPO - 3. Un focus sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE - 4. Competenza dell'EPPO - 4.1 Conflitti di competenza - 5. Struttura ed organizzazione - 6. L'attività di indagine - 7. La normativa italiana in materia di attività di indagine - 7.1. La comunicazione delle notizie di reato e la conduzione delle indagini - 8. Un bilancio sull'attuale attività investigativa dell'EPPO.

#### 1. *Le ragioni della nascita di una Procura Europea*

La creazione di un pubblico ministero europeo è stata tra i progetti dalla più grande forza innovatrice sviluppati negli ultimi anni dal legislatore comunitario, e non solo. Rappresenta infatti una novità a livello internazionale, sia per funzionamento che per materia, non esistendo un organismo di questo tipo in nessuna parte del mondo. Esito di trattative molto complesse, ciò che risalta è stata la sua capacità di resistere a continue perplessità, critiche e cambiamenti di correnti politiche<sup>5</sup>, perseverando nella realizzazione di un progetto tanto coraggioso quanto inedito<sup>6</sup>. Per comprendere le ragioni alla base della necessità di una Procura europea è opportuno partire da una sua definizione: un organismo indipendente dell'Unione incaricato di indagare, perseguire e portare in giudizio i reati che ledono gli interessi finanziari comunitari di cui alla Direttiva PIF 2017/1371, quali frodi, corruzione, riciclaggio e frodi IVA transfrontaliere<sup>7</sup>. Se ne può dedurre che la necessità di un pubblico ministero indipendente è stata mossa da esigenze economiche prima che prettamente giuridiche, rappresentando le frodi a danno dell'Unione «una piaga che causa gravi pregiudizi al funzionamento e allo sviluppo dell'eurozona»<sup>8</sup>. Stando per esempio a dati risalenti al 2018, nel territorio europeo si sono stimati, soltanto in quell'anno, perdite di

---

<sup>5</sup> Cfr. G. BARROCU, *La procura europea*, cit., Introduzione, p. XI.

<sup>6</sup> Così S. ALLEGREZZA, *Verso una Procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013, p. 1.

<sup>7</sup> Definizione consultabile su [https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eppo/#:~:text=La%20Procura%20europea%20\(EPPO\)%20C3%A8%20un%20organismo%20indipendente%20dell',riciclaggio.](https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eppo/#:~:text=La%20Procura%20europea%20(EPPO)%20C3%A8%20un%20organismo%20indipendente%20dell',riciclaggio.)

<sup>8</sup> Così V. BAZZOCCHI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'Olaf all'istituzione del Procuratore Europeo*, Fondazione Basso, 2014, p. 7.

gettito d'IVA pari a 140 miliardi a causa di frodi transnazionali. Per di più, gli stessi Stati membri hanno segnalato che nel 2015 circa 638 milioni di euro derivanti dai fondi strutturali dell'Unione sono stati usati impropriamente<sup>9</sup>. Dati che confermano l'indispensabilità dell'attività di un nuovo organo europeo nel settore penale.

Tra le ragioni alla base di un progetto così innovativo primeggia la perenne situazione di pericolo in cui versano gli interessi finanziari dell'Unione. La loro tutela rientra tra le questioni di maggior attualità, essendo la lesione di tali interessi capace di pregiudicare non solo la comunità europea nel suo complesso ma anche i singoli cittadini. Inoltre, la nascita dell'eurozona e di una moneta unica, instaurando una sempre più fitta rete di collegamenti, aveva già palesato la necessità di una *governance* unica dei reati finanziari. Ma ad aver reso debole ed inefficace la repressione di quei reati era stata soprattutto la frammentazione dei sistemi di tutela penale e le differenti soluzioni adottate dagli Stati membri per combattere tali condotte criminose<sup>10</sup>. Infatti, le frodi comunitarie sono sempre state di difficile individuazione e persecuzione, proprio per le diversità delle norme nazionali in materia penale, e si sono aggravate di anno in anno causando un indebolimento dell'unificazione comunitaria. Per di più, il bilancio dell'Ue costituisce un interesse comune per eccellenza, sovranazionale per natura, e bisognoso di una tutela estesa oltre i confini nazionali<sup>11</sup>. Il significato simbolico della creazione di un nuovo organo inquirente, quindi, sembra evidente: assicurare i cittadini europei sulla protezione da parte dell'Unione del loro denaro<sup>12</sup>.

Una Procura europea si configurava come la soluzione migliore per la lotta contro i crimini lesivi del bilancio comunitario, perseguibili ancora solo dalle autorità nazionali. Quest'ultimo è stato l'aspetto che più di tutti ha contribuito al dibattito sulla necessità di una svolta radicale in ambito penale: dal momento che i poteri d'indagine delle autorità nazionali si esaurivano ai confini nazionali, si maturò la consapevolezza che soltanto un organismo comunitario, a struttura decentrata, potesse essere in grado di agire rapidamente oltre i confini ed abbattere i limiti difficilmente superabili attraverso organi già

---

<sup>9</sup> Dati reperibili su <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eppo/>.

<sup>10</sup> Cfr. F. FERRARO, *Background paper*, in V. BAZZOCCHI (a cura di), *L'Ufficio del Procuratore Europeo e le indagini di OLAF: il controllo giurisdizionale e le garanzie procedurali*, 2015, p. 9.

<sup>11</sup> F. DE ANGELIS, *On the EU financial interests as legal interests directly linked with the very existence of the EU*, 1999, p. 9.

<sup>12</sup> F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office: king without kingdom?*, CEPS Research Report no. 2017/03, p. 2.

esistenti - quali Eurojust, Europol e OLAF<sup>13</sup> - ed il classico strumento della cooperazione giudiziaria. La lotta alle euro-frodi infatti «presuppone uno stretto coordinamento ed indagini e azioni penali efficaci a livello europeo»; al contrario, gli ordinamenti penali erano caratterizzati da carenze di armonizzazione e coordinamento tanto evidenti da rendere quasi impossibile la repressione di quelle frodi: gli scambi di informazioni rimanevano insufficienti, anzi «erano intralciati da una serie di limitazioni dovute alla ripartizione delle responsabilità tra autorità appartenenti a diverse giurisdizioni territoriali e funzionali»<sup>14</sup>. Emerse quindi, data l'assenza di un giusto livello di protezione da parte delle autorità nazionali, l'obbligo - e non la mera possibilità - dell'Unione di intervenire, essendo nella posizione migliore per tutelare i propri interessi finanziari. Intervento giustificato dall'art 325 TFEU, il cui paragrafo 4 stabilisce che «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti, adottano le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione»<sup>15</sup>. Ma la realtà dei fatti era diversa. Se da un lato l'insufficienza dell'azione repressiva degli organi già esistenti, nazionali ed europei, poteva essere vinta dall'introduzione di un pubblico ministero europeo in grado di indagare su tutto il territorio dell'Unione<sup>16</sup>, dall'altro lato quest'ultimo aspetto ha dato vita a grandi dubbi. Siamo infatti di fronte ad un nuovo sistema di indagini, a livello europeo, «che tuttavia non dà luogo ad una giurisdizione europea, ma sfocia in un processo da celebrare in uno Stato membro secondo le norme e le prassi del diritto processuale penale nazionale, dando luogo ad una sorta di giurisdizione itinerante [...] che con ragionevole probabilità può rappresentare un *vulnus* al principio del giudice naturale precostituito per legge di cui all'art 47 della Carta di Nizza [...]»<sup>17</sup>. La conseguenza sarebbe stata comunque - anche a seguito dell'introduzione di un procuratore europeo - l'assenza di un sistema processuale europeo, ed il perdurante svolgimento delle indagini penali nei singoli Stati, sotto la supervisione di una nuova figura, a livello europeo,

---

<sup>13</sup> Parliamo rispettivamente dell'Ufficio europeo di polizia, dell'Unità europea di cooperazione giudiziaria e dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

<sup>14</sup> Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, Bruxelles, 17 luglio 2013, COM (2013) 534 final.

<sup>15</sup> Art 325, par. 4 TFEU.

<sup>16</sup> A. L. VALVO, *Brevi note critiche sulla procura europea*, in Penale. Diritto e procedura, 2022, p. 3.

<sup>17</sup> *Ibidem*. Sul tema della protezione di diritti fondamentali più approfonditamente v. *infra*, cap. III.

ma con l'applicazione delle norme processuali nazionali. Tutte queste riflessioni hanno gettato le basi per «infiniti dibattiti politici ed estenuanti negoziazioni»<sup>18</sup>, che fanno ancora più emergere la perseveranza del legislatore europeo nel concretizzare un progetto criticato per decenni sotto ogni profilo, da quello strutturale a quello delle garanzie e dei diritti degli individui coinvolti nei procedimenti penali.

## 2. *L'iter normativo*

Facendo un passo indietro, «L'EPPO non nasce isolato in un ambiente prima del tutto vergine»<sup>19</sup>. Al contrario, nonostante rappresenti *un unicum* nell'ambito dell'attività di indagine e di coordinamento europeo, si è sviluppato intorno a problematiche tutt'altro che nuove. Il punto di partenza si fa risalire al 1995, quando un gruppo di studiosi si riunì per elaborare un primo nucleo di principi guida volti alla tutela penale degli interessi finanziari dell'UE nel quadro di uno Spazio giuridico unico europeo. Gli stessi esperti, a due anni di distanza, diedero poi vita ad una relazione, il «Corpus Juris contenente norme penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione», tra gli obiettivi della quale rientrava la creazione di un organo di protezione degli interessi finanziari dell'Unione, in grado di indagare su tutto il territorio comunitario e di portare l'azione penale davanti alla giurisdizione di uno Stato prescelto.<sup>20</sup> Obiettivo che era necessario concretizzare almeno con riguardo alla lotta contro le frodi lesive degli interessi finanziari dell'Unione.

È stato però nel 2001 che ebbe inizio un vero dibattito sul pubblico ministero europeo, con la pubblicazione, da parte della Commissione Europea, del Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura europea. L'intento della Commissione era creare uno strumento capace di garantire la tutela degli interessi finanziari sull'intero territorio dell'Unione mantenendo però sistemi giudiziari penali differenti<sup>21</sup>. Tali sviluppi si verificarono «negli anni dell'euroentusiasmo e delle relative pulsioni federaliste»<sup>22</sup>, tanto da far assumere alla tematica una rilevanza continentale; tuttavia, essa rimase oggetto di una discussione puramente teorica che in

---

<sup>18</sup>Così M. GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, marzo 2022, 1, p. 3.

<sup>19</sup> Considerazione di A. VENEGONI, *La Procura Europea (EPPO) nel panorama della cooperazione giudiziaria penale*, in *Il diritto vivente*, 2022.

<sup>20</sup> S. ALLEGREZZA, *Verso una Procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione*, cit., p. 1.

<sup>21</sup> A. L VALVO, *Brevi note critiche sulla procura europea*, cit., p. 4.

<sup>22</sup> Espressione usata da A. BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della procura europea*, in *Sistema penale*, 2021, 11, p. 26.

quegli anni non avrebbe potuto tradursi in un testo normativo, poiché né il clima politico né lo scenario legislativo a livello europeo erano pronti per un cambiamento così radicale.

Ma l'entusiasmo non si perse ed il Libro Verde fu seguito da un Progetto volto ad introdurre una Costituzione europea, sfociato nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa del 2004. Il testo normativo dedicava un intero articolo (III-274) alla Procura europea ed elaborava una prima definizione di *European Public Prosecutor Office* (EPPO): un organo, istituito a partire da Eurojust, capace di investigare sui reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione. Sua prerogativa non era quella di costituire una separata ed autonoma giurisdizione, bensì di esercitare l'azione penale davanti ai giudici degli Stati membri<sup>23</sup>. Ma tale Costituzione fu bloccata, inizialmente, dalla Francia e dall'Olanda con i referendum del 2005, e successivamente da altri Stati; il progetto venne quindi respinto.

Solo con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona<sup>24</sup> nel 2007 il pubblico ministero europeo ha ricevuto finalmente una base normativa per la sua istituzione: l'art 86(1) TFUE. In base ad esso «il Consiglio, deliberando mediante regolamenti e secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust» al fine di combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione<sup>25</sup>. Affinché però tale procedura vada a buon fine la norma richiede l'unanimità, oltre che l'approvazione del Parlamento. In caso di mancato raggiungimento di un consenso unanime in seno al Consiglio - cosa che è avvenuta - la disposizione garantisce però la possibilità di ricorrere al meccanismo della cooperazione rafforzata. In tal caso, «un gruppo di almeno nove Stati membri può chiedere che il Consiglio europeo sia investito del progetto di regolamento», con conseguente sospensione della procedura davanti al Consiglio. Nel caso in cui, entro quattro mesi, si raggiunga un consenso, il Consiglio Europeo rinvia il progetto al Consiglio per l'approvazione. Altrimenti si procede all'instaurazione di una cooperazione rafforzata sulla base della proposta di Regolamento, purché almeno nove Stati membri siano d'accordo<sup>26</sup>. Si è desunto da tale articolo che la creazione di una Procura europea era

---

<sup>23</sup>Cfr. G. BARROCU, *La Procura europea*, cit.

<sup>24</sup> A tal proposito v. L. PRESSACCO, *La Corte di giustizia tra procura europea e giurisdizioni nazionali*, in *Indice Penale*, 2015, 3, p. 528, in cui si afferma che «L'approvazione del Trattato di Lisbona costituisce un autentico spartiacque nel dibattito in merito alla creazione della Procura Europea, avendo tale dibattito abbandonato la fase del "se" per approdare allo stadio del "come"».

<sup>25</sup> Sulla genesi della procura europea v. anche A. BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, cit., p. 23.

<sup>26</sup> Art 86 TFUE.

realizzabile tramite lo strumento del regolamento, atto generale e direttamente applicabile negli Stati membri, in grado di garantire un nucleo di norme comuni a tutto il territorio comunitario, e che avrebbe disciplinato in questo caso lo statuto della Procura europea, le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni (art 86, par. 3, TFUE).

### 2.1 La proposta di regolamento

Dopo anni di preparazione, il 17 luglio 2013 la Commissione ha finalmente presentato una Proposta di regolamento<sup>27</sup> per la creazione di una Procura Europea (PE) sulla base dell'art 86 TFEU. La Commissione «progetta l'EPPO come un organo indipendente dell'Unione europea competente per dirigere, coordinare e supervisionare indagini penali nonché per perseguire indagati dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali conformemente a una politica comune in materia di azione penale».<sup>28</sup> La Procura Europea, da quel momento, si aggiungeva ai già esistenti organi operativi nelle indagini sulle euro-frodi (OLAF), e competenti in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (Eurojust ed Europol). La proposta non mirava però ad istituire un autonomo nucleo di regole processuali a livello europeo, ma si limitava a fissare regole generali da integrare con i diritti nazionali degli Stati membri.

La competenza sostanziale che il progetto del 2013 attribuiva al nuovo organo inquirente si presentava come solo indiretta: l'attività dell'EPPO mirava infatti ad «individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla proposta di direttiva sulla protezione penale di tali interessi come attuata dal diritto nazionale, nonché - a certe condizioni - per i reati "indissolubilmente collegati" con i primi»<sup>29</sup>. Non si trattava però di reati unificati a livello

---

<sup>27</sup> La Proposta di Regolamento è stata elaborata sulla base delle *Model Rules*, regole processuali frutto di ricerche condotte presso l'Università di Lussemburgo tra il 2010 ed il 2012 e dirette dalla prof.ssa Ligeti, il cui oggetto andava dai poteri investigativi della nuova Procura europea alle garanzie procedurali che doveva assicurare agli individui coinvolti. La proposta fa parte di un pacchetto di misure comprendenti anche una Proposta di regolamento per istituire l'Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione giudiziaria penale-Eurojust (COM (2013) 535).

<sup>28</sup> Definizione consultabile sul sito <https://www.eppo.europa.eu/it/contesto-di-riferimento>.

<sup>29</sup> Parlamento Europeo e Consiglio, 11 luglio 2012, *Proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode agli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale* COM (2012) 363 final. In relazione ai reati «indissolubilmente collegati ai primi», la procura è competente solo al rispetto di due condizioni: che le euro-frodi siano prevalenti e che gli altri reati si basino su fatti identici.

europeo, e quindi facilmente individuabili, bensì di reati definiti da una direttiva e successivamente attuati dal diritto dei vari Stati membri secondo proprie leggi di trasposizione. Quindi la competenza dell'EPPO, anche se esclusiva, rimaneva ancorata a livello nazionale, in assenza di un catalogo di reati armonizzati; e ciò era sintomo di un potere indiretto dell'Unione in materia penale, superabile solo attraverso un regolamento che disciplinasse in maniera puntuale i reati oggetti della sua sfera di competenza.

Dal punto di vista investigativo la proposta incaricava la Procura europea di svolgere indagini in modo imparziale, «raccolgendo tutte le prove pertinenti, sia a carico che a discarico»<sup>30</sup>. La PE aveva a disposizione un catalogo di misure investigative tipiche - quali audizioni di testimoni, sequestri e monitoraggio dei conti bancari - che gli Stati erano obbligati a disciplinare con proprie leggi nazionali. Per l'efficacia delle indagini e dell'azione penale la Procura europea raccoglieva prove in tutta l'Unione, nel rispetto del principio di proporzionalità e della necessaria preventiva autorizzazione del giudice per specifici atti di indagine, quali quelli lesivi di diritti fondamentali. Le indagini erano condotte da procuratori europei delegati presso gli Stati membri<sup>31</sup>, ma garantendo sempre il diritto del Procuratore capo di avocare il caso - cioè di esercitare la propria competenza in un caso spettante ad una procura nazionale - se il reato era particolarmente grave o su sollecitazione delle autorità nazionali<sup>32</sup>. In materia di indagini, il criterio della *lex loci* stabiliva che l'ordinamento in cui la misura era compiuta ne determinava anche le modalità, i presupposti ed un'eventuale impugnazione. Alla chiusura delle indagini, i procuratori delegati presentavano al procuratore europeo una sintesi del caso ed una bozza di imputazione, insieme alle prove raccolte. A questo punto, per il procuratore europeo e i delegati si aprivano tre strade: la possibilità di esercitare l'azione penale davanti all'organo giurisdizionale nazionale competente; promuovere una procedura transattiva chiamata «compromesso»; o archiviare il caso. In caso di esercizio dell'azione penale, il procuratore europeo ordinava al delegato di formulare l'imputazione con richiesta di rinvio a giudizio davanti al giudice nazionale competente.

---

<sup>30</sup> Consiglio dell'Unione Europea, Proposta di regolamento che istituisce la Procura europea, 17 luglio 2013, COM (2013) 534 final.

<sup>31</sup> Per maggiori dettagli sulla struttura e sugli organi dell'EPPO v. *infra*, §5.

<sup>32</sup> Più approfonditamente sull'attività di indagine v. S. ALLEGREZZA, *Verso una Procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione*, cit., p. 6.

Sul fronte delle garanzie procedurali, la proposta non sembrava ancora orientata ad una tutela effettiva di diritti fondamentali, quali quelli sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare il diritto ad un giudice imparziale, i diritti di difesa e la presunzione di innocenza (artt. 47 e 48 della Carta di Nizza). A questi si aggiungeva l'articolo 50, sul principio fondamentale del *ne bis in idem*, in base al quale l'indagato ha il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato; l'azione penale della Procura europea, quindi, non doveva mai portare ad una doppia condanna<sup>33</sup>. La proposta però si limitava a richiamare il rispetto di quei diritti, senza fornire una disciplina sufficientemente dettagliata, che era invece auspicabile dati i «poteri investigativi continentali»<sup>34</sup> riconosciuti alla PE.

## 2.2 Verso il Regolamento EPPO

La Proposta di regolamento della Commissione, quindi, non nasceva senza perplessità. Il suo contenuto è stato oggetto di critiche mosse da molte assemblee nazionali, che lamentavano la violazione anche di principi quali la sussidiarietà e la proporzionalità. La Procura europea continuava, a detta degli Stati membri, ad avere un carattere troppo verticale, idoneo a ledere la sovranità nazionale di questi ultimi. Ma, premesso che la competenza dell'Unione a combattere la frode e gli altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione risultava indispensabile - e non accessoria a quella degli Stati membri - la proposta di regolamento sembrava soddisfare il principio di sussidiarietà.

Dunque, nonostante le opposizioni ricevute a livello nazionale, la Commissione rimase sui proprio passi, continuando a sindacare la capacità dei sistemi penali nazionali di garantire una tutela contro le euro-frodi efficace ed equivalente in tutta l'Unione<sup>35</sup>. Di conseguenza, fece leva sul già menzionato articolo 86 TFUE per ultimare la creazione del procuratore europeo: il tutto però avvenne non seguendo la procedura legislativa speciale, di difficile adozione poiché richiedeva unanimità in seno al Consiglio. Appurata infatti l'impossibilità di mettere d'accordo tutti gli Stati membri, l'unica soluzione prospettabile risultava l'istituzione di una cooperazione rafforzata - come disposto dal co. 2 dello stesso articolo - anche se tale soluzione era molto lontana dal garantire un vero riequilibrio nella

---

<sup>33</sup> Sul punto, più dettagliatamente v. *infra*, cap. III.

<sup>34</sup> Espressione usata da S. ALLEGREZZA, *Verso una Procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione*, cit., p. 8.

<sup>35</sup> G. BARROCU, *La Procura europea*, cit., p. 17

tutela penale europea che valorizzasse la persona ed i suoi diritti fondamentali<sup>36</sup>. Tale metodo istitutivo, prima di ricevere consenso e portare a compimento il progetto dell'EPPO, si è reso protagonista di un importante dibattito. *In primis*, secondo molti, la principale causa del fallimento delle legislazioni nazionali nel contrastare i reati finanziari transnazionali era riconducibile alla frammentazione dello spazio europeo di repressione penale. Stando a questa teoria, nonostante la necessità di una Procura europea, la cooperazione rafforzata come meccanismo istitutivo non avrebbe comunque superato quel livello di frammentazione. Infatti, con un regolamento istitutivo approvato soltanto da alcuni Stati, sarebbero a prescindere rimaste in vita le differenze nazionali nell'ambito della repressione dei crimini, oltre che le divergenze nella persecuzione dei reati tra Stati aderenti e non. In secondo luogo, sarebbe stato difficile per il procuratore europeo avere un quadro complessivo delle frodi comunitarie<sup>37</sup>.

Ma al di là di questi dubbi, la maggior parte delle argomentazioni sono andate a favore della cooperazione rafforzata: la presenza di un minor numero di soggetti volti a combattere i reati finanziari avrebbe reso più facile il coordinamento, la cooperazione e lo scambio di informazioni tra Stati; inoltre, almeno negli Stati aderenti, si sono superate così le difficoltà insite nella resistenza di alcuni Stati a dar vita a un organo inquirente europeo<sup>38</sup>. Dunque, nonostante l'insuperabile frammentazione della territorialità europea, la cooperazione rafforzata - in forza anche del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni e dei provvedimenti delle autorità nazionali e degli accordi che l'EPPO stipula con le autorità degli stati non aderenti<sup>39</sup> - risultava la strada più adatta a garantire la creazione di un organo di accusa europeo realmente operativo.

E dopo anni di negoziati il 5 ottobre 2017 è stato definitivamente approvato, da parte del Parlamento, il Regolamento (Ue) 2017/1939 istitutivo dell'European Public Prosecutor's Office (EPPO). Il Regolamento definisce la Procura europea «*an independent European prosecution office competent for investigating and prosecuting the crimes defined in the*

---

<sup>36</sup> Cfr. V. MILITELLO, *La competenza materiale della procura europea. Un diritto penale europeo a geometria variabile?*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della procura europea. I nuovi assetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, 2022, 64.

<sup>37</sup> Così M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2016, p. 99.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Per ulteriori approfondimenti v. *infra*, cap. II.

recently adopted Directive on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (the PIF Directive)»<sup>40</sup>. L'EPPO si configurava quindi come il primo organo dell'Unione dotato della capacità di condurre proprie attività investigative e di perseguire reati contro gli interessi finanziari comunitari<sup>41</sup>. Rispetto alla proposta del 2013, il testo si è però modificato enormemente e la versione finale ha adottato una serie di aggiustamenti soprattutto con riguardo alla sua struttura e competenza materiale.

### 3. Un focus sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE

Dopo la lunga fase di resistenza da parte di molti Stati membri nei confronti di una sorta di europeizzazione dei sistemi penali nazionali, si era ormai fatta strada l'idea per cui i beni giuridici europei potevano e dovevano essere ricompresi nel fenomeno di liberalizzazione dei mercati e delle merci che in Europa stava prendendo piede<sup>42</sup>. Gli interessi finanziari europei però - fulcro dell'attività della nuova procura - risultavano uno snodo problematico: la loro tutela penale, fino a questo momento, era sempre stata rimessa al livello nazionale<sup>43</sup>, data la complessità dei reati coinvolti e la necessità, nella conduzione delle indagini, di strumenti di assistenza reciproca.<sup>44</sup> Anche la Corte di Giustizia Europea in una sua sentenza<sup>45</sup> aveva però riconosciuto che il bilancio comunitario doveva essere considerato un bene giuridico appartenente alla Comunità Europea meritevole di tutela penale. Ma in questo settore le misure repressive rimanevano frammentate e - soprattutto in relazione alle denunce effettuate dalle autorità nazionali relative a misure irregolari lesive degli interessi finanziari comunitari - permanevano grandi differenze tra i sistemi sanzionatori. Per questo si fece strada la consapevolezza che i reati finanziari fossero meglio perseguibili

---

<sup>40</sup> Consiglio, Regolamento (UE) 2017/1939 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura Europea («EPPO»), 12 ottobre 2017, in G.U.U.E.

<sup>41</sup> Cfr. P. CSONKA, A. JUSZCZAK e E. SASON, *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality*, in *Eu crim*, The European criminal law association forum, 2017, 3.

<sup>42</sup> Cfr. V. MILITELLO, *La competenza materiale della procura europea*, cit., p. 10.

<sup>43</sup> Cfr. G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, Giuffrè, 2013.

<sup>44</sup> K. LIGETI, *Verso il pubblico ministero europeo. Indipendenza dell'accusa, obbligatorietà dell'azione penale e tutela del contraddittorio*, Atti del Convegno di studio del 6 e 7 dicembre 2013, Oratorio di San Giovanni Battista dei Fiorentini, Bologna, p. 12.

<sup>45</sup> Corte giust. UE, 21 settembre 1989, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica ellenica*, C-68/88. Qui la Corte affermò che le stesse offese, se effettuate al patrimonio nazionale anziché a quello comunitario, erano oggetto di una efficace repressione. Di conseguenza, le offese comunitarie avrebbero dovuto considerarsi coperte dalle stesse tutele.

da un organismo unico e centrale<sup>46</sup>; a tal fine c'era però la necessità di sviluppare dei testi normativi che proteggessero nello specifico le finanze europee.

La prima misura legislativa emanata in materia finanziaria è stata la Convenzione PIF del 1998, ratificata da quasi tutti gli Stati membri, con cui l'UE si è dimostrata per la prima volta interessata all'argomento.<sup>47</sup> Suo obiettivo era fornire una definizione normativa armonizzata di frode ed imporre ai firmatari l'emanazione di sanzioni volte a reprimerle. In particolare, la Convenzione stabiliva dettagliatamente le condotte che potevano dar luogo a frodi comunitarie, distinguendole in frodi in materia di spese e frodi in materia di entrate. In materia di spese, rientrava nella definizione «qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi»<sup>48</sup>. In materia di entrate invece, si parlava di «qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: all' utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto».<sup>49</sup> Questo primo strumento mirava a combattere, tramite sanzioni penali, le condotte criminose dal carattere transnazionale, come le «frodi Carosello» in materia di IVA.<sup>50</sup> La Convenzione, nei casi di frodi gravi, permetteva anche l'applicazione di misure limitative della libertà personale, ma nonostante

---

<sup>46</sup>Cfr. K. LIGETI, *Verso il pubblico ministero europeo*, cit., p. 12.

<sup>47</sup> Cfr. V. COMI, *Le garanzie della difesa nella prospettiva evolutiva da Olaf alla Procura Europea*, in *Arch. Pen.*, 2015, p. 2.

<sup>48</sup> Consiglio, Atto che stabilisce la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, 95/ C: 316/03, 26 luglio 1995.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> Cfr. C. FICEDOLO, *La direttiva PIF: applicazioni concrete in ambito societario*, 5 ottobre 2020, consultabile su <https://www.riskcompliance.it/news/la-direttiva-pif-applicazioni-concrete-in-ambito-societario/>.

ciò il testo normativo non soddisfaceva ancora a pieno quell'esigenza di tutela effettiva richiesta.

Dunque, nel 2011 la Commissione palesò in una sua Comunicazione la volontà di adottare una «politica integrata volta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale [...] coerente, credibile ed efficace»<sup>51</sup>. Era questo l'unico modo in grado di garantire la persecuzione dei responsabili di quei reati. Ma bisognava anche tener conto della natura quasi sempre transfrontaliera delle condotte lesive del bilancio europeo: essendo coinvolte diverse giurisdizioni, era anche necessaria una cooperazione tra le autorità penali ed amministrative deputate alla protezione di quegli interessi. Ma la Commissione aveva rilevato come la Convenzione PIF ed i relativi protocolli fossero stati attuati fino a quel momento solo da cinque Stati membri; perciò, decise di avvalersi del Trattato di Lisbona sul funzionamento dell'Unione Europea, che per la prima volta introduceva - grazie all'art 325 TFEU - una competenza diretta dell'Unione per la tutela dei propri interessi finanziari.

E dopo più di due decenni ed un'evoluzione dell'assetto sia istituzionale che normativo dell'Unione, sulla base dell'art 83(2) TFEU, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno adottato la Direttiva UE 2017/1371 sulla lotta contro la frode degli interessi finanziari comunitari, con lo scopo di armonizzare il diritto nazionale degli Stati riguardo i reati finanziari più gravi. Ci si è interrogati in dottrina<sup>52</sup> sul perché le autorità comunitarie, per armonizzare questo settore, abbiano optato per lo strumento della direttiva. Trattandosi di interessi finanziari europei si sarebbe potuto far leva anche sull'art 86 TFEU, adottando un regolamento<sup>53</sup>. Ma utilizzare l'art 86 TFEU come base normativa non sembrava ammissibile già da un punto di vista testuale: l'articolo infatti è volto ad istituire in alcuni settori una competenza dell'Unione piena e diretta, da esercitare tramite regolamenti. Al contrario, il legislatore comunitario mirava a dettare soltanto disposizioni minime volte a definire i reati finanziari coinvolti e le relative sanzioni, lasciando aperta la possibilità in capo agli Stati di

---

<sup>51</sup> Commissione Europea, 26 maggio 2005, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, COM (2011) 293 def.

<sup>52</sup>Cfr. E. BASILE, *Brevi note sulla direttiva PIF. Luci e ombre del processo di integrazione UE in materia penale*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2017, p. 64.

<sup>53</sup> In particolare, l'art 86 TFEU avrebbe concesso l'emanazione di un regolamento contenente disposizioni incriminatrici, che avrebbe avuto applicazione generale e diretta. Sul punto v. anche E. BASILE, *Riflessioni de lege refrenda sul recepimento della direttiva PIF: la repressione delle frodi e lo strano caso dell'art 316-ter c.p.*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2019.

mantenere ferme o di modificare in termini più restrittivi le proprie norme in materia di reati lesivi di interessi finanziari.<sup>54</sup> Dunque una direttiva si confermava come lo strumento più idoneo a tal fine.

Dopo una definizione molto ampia di interessi finanziari dell'Unione nell'art 2(1), l'art 3 della Direttiva elenca le ipotesi di condotte costitutive di frode, suddividendole in base alla loro attinenza alle spese o alle entrate. Sono stati però gli Stati, in sede di recepimento della normativa europea, a stabilire quali comportamenti dovessero essere oggetto di criminalizzazione, riconducendoli alla categoria della frode o della malversazione.<sup>55</sup> Solo in materia di IVA, le cui entrate sono considerate a pieno titolo entrate del bilancio dell'Unione<sup>56</sup>, si prevede specificatamente che le condotte, per essere classificate frodi, debbano consistere in uno dei seguenti comportamenti: «utilizzo o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti; mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua l'effetto di incidere sulle risorse proprie; o presentazione di dichiarazioni esatte per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi dell'IVA».<sup>57</sup> In aggiunta a frode e malversazione, la Direttiva contempla l'appropriazione indebita e, all'art 4, la categoria degli «altri reati», quali il riciclaggio di denaro, l'appropriazione indebita da parte di pubblici funzionari, e la corruzione attiva e passiva di pubblici funzionari, sia nazionali che delle istituzioni comunitarie. Se ne deduce quindi che la direttiva non prevede affatto un'unica figura di reato, ma ne amplia il novero modellandolo sulla base delle leggi nazionali.

### 3.1 *L'attuazione della direttiva PIF in Italia*

Esaminando per esempio la situazione italiana, che ha recepito la direttiva PIF con il d.lgs. 14 luglio 2020, n. 75, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale», emerge che le disposizioni che ne sono oggetto interessano un'ampia gamma di reati, tutti

---

<sup>54</sup> Parlamento Europeo e Consiglio, 5 luglio 2017, Direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale («Direttiva PIF»), considerando 16

<sup>55</sup> V. E. BASILE, *Brevi note sulla nuova direttiva PIF*, cit., p. 67.

<sup>56</sup> Corte giust. UE, Grande Sezione, 8 settembre 2015, C-105/14, Ivo Taricco e a. Sull'importanza della sentenza Taricco in merito all'applicazione della direttiva PIF v. anche R. SICURELLA, *A blunt weapon for the EPPO? Taking the edge off the proposed PIF Directive*, in *Shifting perspectives on the Public Prosecutor's Office*, 2017.

<sup>57</sup> Art 3, par. 2, lettera d) Direttiva PIF.

coinvolgenti le finanze europee: delitti contro la pubblica amministrazione, delitti contro il patrimonio, reati tributari, reati doganali, frodi nel settore agricolo e reati commessi da enti.<sup>58</sup> Reati che si sono arricchiti e che continuano tutt'ora ad evolversi. Infatti, in prossimità della scadenza del termine per l'esercizio della delega, il 28 luglio 2022 il Consiglio dei ministri ha approvato in esame preliminare un decreto legislativo volto a correggere ed integrare il decreto 75 del 2020. L'intervento si propone di apportare ulteriori modifiche al Codice penale e a testi normativi quali la l. 898/1986, il d.lgs. 74/2000 e il d.lgs. 231/2001. Tutti testi che, in attuazione della direttiva PIF, hanno subito importanti modifiche da parte del legislatore italiano, al fine di rendere la normativa conforme al diritto comunitario.

L'art 1 del decreto attuativo italiano ha introdotto, per esempio, modifiche al Codice penale in materia di delitti contro la pubblica amministrazione e di delitti contro il patrimonio. In particolare, in materia di peculato mediante profitto dell'errore altrui, di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato e di induzione indebita a dare o promettere utilità, è oggi prevista una disciplina sanzionatoria specifica da applicare qualora le condotte ledano gli interessi finanziari dell'Unione. In materia invece di reati lesivi del patrimonio, la truffa aggravata - disciplinata dall'art 640 c.p. - si concretizza anche se commessa a danno delle finanze dell'Unione.

Anche i reati tributari, disciplinati dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, sono stati toccati da un intervento: l'art. 2 del decreto del 2020 ha stabilito che le fattispecie incriminatrici di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici e di dichiarazione infedele - se realizzate anche nel territorio di un altro Stato membro e al fine di evadere l'IVA per un valore complessivo non inferiore a dieci milioni di euro - sono punibili anche se commesse nella forma del tentativo<sup>59</sup>.

Un ultimo ambito che spicca nella lotta alle euro-frodi e che è stato interessato dall'adeguamento alla direttiva PIF è quello della responsabilità penale degli enti. Il decreto del 2020 ha infatti ampliato i reati-presupposto per questa forma di responsabilità, disciplinata dal d.lgs. 231/2001, recante «Disciplina della responsabilità amministrativa

---

<sup>58</sup> M. SCHIAVO, *La lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione Europea a seguito della "Direttiva PIF"*, in *Pen. Dir. e proc.*, 2022, p. 3.

<sup>59</sup> M. SCHIAVO, *La lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione Europea*, cit., p. 6.

delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300».<sup>60</sup> Con tale intervento tra i reati-presupposto oggetto di riforma si devono citare, ad esempio, il peculato, il peculato mediante profitto dell'errore altrui, l'abuso d'ufficio, i reati tributari (ma solo nelle ipotesi maggiormente lesive degli interessi finanziari dell'Unione) e le fattispecie incriminatrici in materia doganale previste dal d.P.R. 43/1973.

#### 4. Competenza dell'EPPO

È facile quindi comprendere come gli interessi finanziari abbiano costituito il fulcro attorno cui si è sviluppata la competenza materiale dell'EPPO, che si è però molto modificata negli anni: da una competenza esclusiva dell'Unione per i reati lesivi di interessi finanziari si è passati ad una competenza prevalente della Procura europea ma concorrente con quella delle autorità nazionali, che agiscono solo qualora la PE decida di non aprire un'indagine o avocare il caso.<sup>61</sup> Tale competenza ha reso complessa la disciplina regolamentare in materia, soprattutto a causa dell'utilizzo di espressioni molto vaghe e generiche, suscettibili delle più disparate interpretazioni, che hanno portato conflitti di competenza tra i due livelli dell'attività inquirente.<sup>62</sup> Per evitare simili conseguenze, è necessario che l'attività di indagine sia sempre improntata al principio di leale collaborazione, sancito dall'art 4, par. 3, del TFUE e dall'art 5 del regolamento EPPO, in base al quale i procuratori nazionali prestano attivamente assistenza e sostegno alle indagini e alle azioni penali della Procura europea, essendo i due livelli di indagine gravati da obblighi di reciproca informazione su notizie di reati e consultazione ai fini della scelta del più competente tra i due.

---

<sup>60</sup> Così M. SCHIAVO, *La lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione Europea*, cit., p. 10.

<sup>61</sup> Si parla comunque di prevalenza della competenza europea, in quanto la PE agisce sulla base del diritto di avocazione: ai sensi dell'art 24, par. 2 del regolamento EPPO, «quando un'autorità giudiziaria o di polizia di uno Stato membro avvia un'indagine su un reato in relazione al quale l'EPPO potrebbe esercitare la propria competenza ai sensi dell'articolo 22 e dell'articolo 25, paragrafi 2 e 3, o qualora, in qualsiasi momento successivo all'avvio di un'indagine, la competente autorità giudiziaria o di polizia di uno Stato membro ritenga che un'indagine riguardi un reato, tale autorità ne informa senza indebito ritardo l'EPPO, di modo che quest'ultima possa decidere se esercitare il proprio diritto di avocazione ai sensi dell'articolo 27». A norma di quest'ultimo, «se l'EPPO viene a conoscenza [...] del fatto che le autorità competenti di uno Stato membro hanno già intrapreso un'indagine in relazione ad un reato per il quale potrebbe essere competente, ne informa senza ritardo dette autorità. Dopo essere stata debitamente informata a norma dell'art 24, paragrafo 2, l'EPPO decide se esercitare il suo diritto di avocazione [...]».

<sup>62</sup> Per approfondimento v. *infra*, § 4.

Ai fini di una giusta analisi della competenza materiale<sup>63</sup>, è necessario partire da una premessa: il regolamento non elenca dettagliatamente i reati causa dell'apertura di procedimenti di competenza del pubblico ministero europeo. Al contrario, i reati in questione sono determinati esclusivamente facendo riferimento alle fattispecie disciplinate dalla direttiva PIF. La definizione delle fattispecie criminose in via indiretta solleva sicuramente problematiche maggiori di quelle che si sarebbero avute se il legislatore comunitario avesse categorizzato i reati direttamente nel regolamento. Tuttavia, la Commissione era consapevole che quella soluzione non avrebbe ricevuto approvazione unanime dal Consiglio dei ministri, dunque ha ultimato una definizione "*per relationem*".<sup>64</sup> La conseguenza di tale scelta è stata però il perdurare di grandi divergenze tra le leggi statali di recepimento della direttiva, che ha comportato il consolidamento di una competenza «a geometria (parzialmente) variabile»<sup>65</sup> a seconda degli Stati, in netto contrasto con la natura sovranazionale dell'EPPO e con il principio di certezza del diritto<sup>66</sup>. A contribuire ad una situazione di grande incertezza giuridica è anche l'individuazione delle leggi nazionali considerate recepimento della direttiva PIF<sup>67</sup>. Potrebbe per esempio verificarsi che molti reati armonizzati a livello europeo già esistano all'interno dei codici nazionali; dunque, quegli Stati potrebbero evitare di presentare una legge che recepisca la direttiva, essendo il loro ordinamento già conforme ad essa. La conseguenza sarebbe - in quegli Stati - la mancanza di una legge formale di recepimento della direttiva che non permetterebbe al procuratore europeo delegato di capire se sia o meno stata attuata la normativa comunitaria.

Ai fini di un affidabile inquadramento dei reati di competenza dell'EPPO è necessario partire dall'art 22 del regolamento, che recepisce il generico riferimento alla tutela degli interessi finanziari già contenuto nell'art. 86 TFEU, ed individua tre macro ambiti di azione dell'EPPO. È necessario però premettere che la competenza materiale dell'EPPO entra in gioco solo se è soddisfatta almeno una delle seguenti condizioni, territoriali o personali,

---

<sup>63</sup> In merito alla competenza dell'EPPO, v. anche M. PELISSERO, *I reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea di competenza del Pubblico Ministero europeo*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2019, 3, p. 1118 ss.

<sup>64</sup> Cfr. E. TRAVERSA, *I 3 principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura Europea: legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Cultura penale e spirito europeo*, 2019, 3, p. 22.

<sup>65</sup> Espressione usata da E. TRAVERSA, *I 3 principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura Europea*, cit., p. 22.

<sup>66</sup> Più approfonditamente v. *infra*, cap. III, § 4.

<sup>67</sup> Cfr. E. TRAVERSA, *I 3 principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura Europea*, cit., p. 25.

cioè «se i reati sono stati commessi: in tutto o in parte nel territorio di uno o più stati membri; o da cittadini di uno Stato membro, a condizione che uno Stato membro sia competente per quei reati se commessi al di fuori del suo territorio; o se commessi al di fuori dei territori dell'Unione da una persona che al momento del reato era soggetta allo statuto o al regime applicabile, a condizione che uno Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio»<sup>68</sup>. Rispettato almeno uno di questi requisiti si può parlare poi di competenza materiale dell'EPPO.

*In primis*, «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».<sup>69</sup> Si tratta però di una competenza che non copre qualsiasi tipo di reato PIF. Per esempio, in materia di entrate derivanti dai proventi dell'IVA, la competenza dell'EPPO è limitata solo ai «reati gravi contro il sistema comune dell'IVA»<sup>70</sup>, e solo ai casi in cui tali condotte fraudolente siano connesse al territorio di almeno due Stati e producano un danno complessivo alle finanze europee di almeno dieci milioni di euro. Il fatto però di aver ancorato il concetto di “casi gravi in materia di IVA” a parametri fissi puramente economici è stato molto criticato, avendo questo tralasciato che le condotte comprese nella Direttiva sono di per sé dotate di un intrinseco disvalore, che non può cambiare in base alle diverse conseguenze economiche producibili<sup>71</sup> e che sarebbe in ogni caso meritevole di tutela. Tuttavia, l'EPPO è in ogni caso competente - anche nel caso in cui il pregiudizio non superi tale ammontare - se il caso è idoneo a provocare ripercussioni a livello comunitario che richiedono l'inizio di un'indagine a livello sovranazionale, o se ad aver commesso quel reato sono sospettati funzionari, agenti dell'Unione o membri delle Istituzioni.<sup>72</sup>

La limitazione dell'azione del nuovo organismo europeo ad una sola categoria di reati ha però fin da subito suscitato forti critiche. Ed era lo stesso articolo 86 TFEU a porre limiti quasi insuperabili ad una espansione dei poteri della Procura europea: un'estensione

---

<sup>68</sup> Art 23 regolamento EPPO, cit. In merito, cfr. anche M. PELISSERO: *I reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., p. 1118 ss.

<sup>69</sup> Art 22 regolamento EPPO, cit.

<sup>70</sup> Si tratta dei reati di cui all'articolo 3, par. 2, lettera d), della Direttiva PIF.

<sup>71</sup> Cfr. E. BASILE, *Brevi note sulla nuova direttiva PIF*, cit., p. 71.

<sup>72</sup> Art 25(2) regolamento EPPO, cit.

*ratione materiae* della sua competenza era infatti realizzabile solo in presenza di un consenso unanime in seno al Consiglio e solo riguardo reati di criminalità grave di carattere transnazionale. Vista l'esistenza di innumerevoli reati di natura transfrontaliera, quali la pedopornografia digitale o il traffico illecito di organi, forse sarebbe stato opportuno - già dagli inizi - estendere i poteri del procuratore europeo oltre la mera protezione del bilancio comunitario<sup>73</sup>. In ogni caso non è di poco conto il contributo dato in merito dal regolamento EPPO che, all'art 22, co. 2, estende la competenza della Procura europea ai «reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI quale attuata dal diritto nazionale»<sup>74</sup>, quando «l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di uno dei reati di cui al paragrafo 1» (cioè ai reati finanziari e a quelli ad essi collegati)<sup>75</sup>. Sull'estensione della competenza a questa categoria di reati c'è stato chi ha sollevato delle perplessità: *in primis*, la decisione quadro che li definisce implica un livello di armonizzazione molto basso, perciò è plausibile che le valutazioni degli Stati sulle condotte di criminalità risultino alla fine molto diverse tra loro.<sup>76</sup> Il secondo nodo problematico invece concerne le associazioni criminali che hanno come reati-fine sia reati PIF che non, essendo la competenza dell'EPPO prevista solo per quelli espressamente richiamati dalla direttiva PIF. Tale ultima criticità è però stata superata dall'elaborazione di linee guida da parte dell'EPPO che hanno sviluppato 3 diversi criteri, di grande aiuto per determinare quando una situazione rientri nella competenza europea: quello della sanzione massima stabilita per il reato-fine PIF o per il reato strumentale alla commissione del reato PIF; quello del danno cagionato agli interessi finanziari comunitari; e quello concernente l'entità delle ripercussioni, danni o pericoli provocati alla reputazione dell'Unione.<sup>77</sup>

Da ultimo, l'EPPO è competente per ogni altro reato che sia «indissolubilmente connesso» a una delle condotte criminose di cui al paragrafo 1 dell'art 22. La nozione di reati «indissolubilmente connessi» è stata interpretata sulla base della giurisprudenza europea, alla luce del principio fondamentale del *ne bis in idem*, adottando come criterio

---

<sup>73</sup> S. ALLEGREZZA, *Verso una Procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione*, cit.

<sup>74</sup> Art 22, co. 2 regolamento EPPO, cit.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> Cfr. G. DE AMICIS, *Competenza e funzionamento della procura europea nella cognizione del giudice*, in *Leg. Pen.*, 2022, p. 3.

<sup>77</sup> Cfr. P. FIMIANI, contributo dato nell'incontro di studio «Procura europea e giudice nazionale», Roma, 29 novembre 2021, a cura di A. VENEGONI, L. GIANCOLA, G. A. FELTRI.

per identificare le fattispecie l'identità dei fatti materiali, cioè la presenza di un'unica vicenda storico-fattuale<sup>78</sup>. Alla luce di ciò, nel concetto di connessione dovrebbero quindi rientrare almeno le ipotesi di concorso formale con i reati rientranti nella competenza diretta dell'EPPO, e quelle di reati strumentali a questi ultimi, come si evince dai considerando 55 e 56 del regolamento.<sup>79</sup> Dunque, se un comportamento criminoso costituisce sia violazione di una legge nazionale di recepimento della direttiva PIF sia violazione di un'ulteriore norma nazionale, ma non armonizzata, l'EPPO sarà competente a perseguire, oltre il primo reato - che si considera come principale - anche il secondo, che è reato indissolubilmente connesso al primo.<sup>80</sup> Una migliore precisazione del concetto di reato «indissolubilmente connesso» è stata fornita dall'Agenzia europea per la cooperazione giudiziaria penale, che non limita la fattispecie ai reati commessi per procurarsi i mezzi per commettere altri reati gravi o per facilitarne la commissione, ma la estende anche ai reati compiuti per garantire l'impunità ai loro autori.<sup>81</sup> Nei casi di reati connessi ai reati principali occorre però un'altra puntualizzazione: l'EPPO sarà competente «in conformità dell'art 25, par. 3», esprimendo questa clausola il favore che il Consiglio nutre per una competenza concorrente tra Procura europea e procure nazionali. Infatti, l'art 25, par. 3, del regolamento EPPO permette di derogare alla competenza materiale della PE e disciplina due casi di sua astensione obbligatoria, in cui la competenza rimane nelle mani delle autorità nazionali. Il primo caso si verifica quando, alla presenza di due reati concorrenti, la gravità del reato che lede direttamente gli interessi finanziari dell'Unione supera quella del reato connesso ad esso.<sup>82</sup> A questa situazione c'è comunque un'eccezione: anche qualora il reato lesivo delle finanze europee non superi il reato ad esso connesso a livello di sanzione applicabile, l'EPPO è competente se il secondo è «strumentale» rispetto alla commissione del reato PIF.<sup>83</sup> Il secondo caso di astensione obbligatoria si ha invece quando «vi è motivo di presumere che il danno reale o potenziale causato da un reato di

---

<sup>78</sup> Il concetto di "reati indissolubilmente connessi" si ricava da sentenze della Corte. giust. UE, tra cui: causa C-436/04, Van Esbroeck; causa C-467/04, Gasparini; causa C-150/05, Van Straaten; causa C-288/05, Kretzinger; causa C-617/10, Fransson.

<sup>79</sup> Cfr. G. DE AMICIS, *Competenza e funzionamento della procura europea*, cit., p. 5.

<sup>80</sup> Cfr. E. TRAVERSA, *I 3 principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura Europea*, cit., p. 48.

<sup>81</sup> Cfr. G. DE AMICIS, *Competenza e funzionamento della procura europea*, cit., p. 6.

<sup>82</sup> Per approfondimento v. punto 55 della motivazione del regolamento EPPO.

<sup>83</sup> Nel punto 56 della motivazione del regolamento sono considerati reati strumentali quei reati «strettamente finalizzati a procurarsi mezzi materiali o giuridici per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione, o per assicurarsi il relativo profitto o prodotto».

cui all'art 22 non sia superiore al danno reale o potenziale causato ad un'altra vittima»<sup>84</sup>. In questi casi, qualora un procuratore nazionale – che ha iniziato un'indagine – ritenga ad un primo esame che si rientri nell'ipotesi di astensione obbligatoria sopra menzionata, deve informare immediatamente la Procura europea del comportamento criminoso ed effettuare egli stesso una prima valutazione del danno, dei fatti e delle potenziali vittime, indagati e soggetti coinvolti. Da questo momento in poi l'EPPO potrà valutare il danno reale o potenziale cagionato e decidere se assumere il controllo del procedimento esercitando il diritto di avocazione sulla base dell'art 27 del regolamento<sup>85</sup>. Riguardo il concetto di «altra vittima» cui ci si riferisce, normalmente essa è identificata con uno Stato, dunque la PE dovrà valutare, mettendoli a confronto, il danno prodotto alle finanze comunitarie e quello cagionato ad un altro Stato. Questione non affatto facile, poiché durante la prima fase delle indagini l'EPPO fa quasi del tutto affidamento sulle informazioni pervenutegli da organi nazionali quali la polizia giudiziaria, oltre che dai procuratori.<sup>86</sup> Anche questa ipotesi però non è senza eccezioni: in due casi, infatti, nonostante sia rispettato il criterio del maggior danno prodotto alle finanze comunitarie, la PE continua ad assorbire reati nella propria sfera di competenza. Si parla, *in primis*, di 3 categorie di reati di cui all'art 3, par. 2, della direttiva PIF: l'uso di dichiarazioni o documenti falsi in materia di sovvenzioni dell'Unione, in materia di appalti e in materia di risorse proprie del bilancio dell'Unione derivanti dall'IVA. In secondo luogo, la PE rimane comunque competente ad agire, a norma dell'art 25, par. 4, quando risulta in una posizione migliore (rispetto ai procuratori nazionali) per condurre le indagini ed esercitare l'azione penale, e allo stesso tempo le autorità nazionali competenti o le procure dello stato in cui si trova l'altra vittima del reato - che ha subito un danno più grave rispetto a quello subito dall'Unione - abbiano acconsentito al trasferimento della competenza all'EPPO.<sup>87</sup> Cosa debba poi intendersi per «posizione migliore» è una questione interpretativa aperta ma risolta in qualche modo dal punto 60 della motivazione del regolamento, che la riferisce alla situazione in cui l'azione dell'EPPO sia più efficace di quella di un procuratore nazionale. Ciò potrà essere dovuto alla natura transfrontaliera dei

---

<sup>84</sup> Art 25, par. 3 regolamento EPPO, cit.

<sup>85</sup> Il diritto di avocazione costituisce il mezzo con cui un procedimento viene trasferito da una procura nazionale all'EPPO. L'informazione viene trasmessa immediatamente ed in modo trasparente dalla procura nazionale alla Procura europea, e quest'ultima deciderà se esercitare o meno tale diritto di avocazione.

<sup>86</sup> Cfr. E. TRAVERSA, *I 3 principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura Europea*, cit., p. 50.

<sup>87</sup> E. TRAVERSA, *I 3 principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura Europea*, cit., p. 51.

reati commessi, al coinvolgimento di organizzazioni criminali, o alla commissione di reati capaci di minacciare gli interessi finanziari dell'Unione, la sua reputazione o la fiducia che i consociati ripongono in essa.

#### 4.1 *Conflitti di competenza*

«Trovandosi ad applicare in misura preponderante prescrizioni di diritto puramente nazionale non armonizzate a livello penale [la Procura] costituisce [...] un caso del tutto inedito della storia costituzionale europea»<sup>88</sup>. È stato il passaggio da una competenza europea esclusiva – prevista nella proposta del 2013 – ad una competenza concorrente ad aver fatto emergere come la competenza dell'EPPO, sia investigativa che processuale, sia distribuita su due livelli, l'uno centrale in capo all'EPPO, l'altro variabile a seconda dello Stato in cui agisce il Procuratore europeo delegato incaricato. Questo ha in parte eroso l'operatività del Procuratore europeo - che invece dovrebbe avere una competenza prevalente su quella delle autorità statali - poiché molte sottocategorie di reati sono fuoriuscite dalla sfera dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione per rimanere nell'ambito di competenza nazionale. Questa situazione ha spesso provocato, e tutt'ora provoca, incertezze su quale sia livello requirente competente in determinati casi.<sup>89</sup> Incertezze gravi poiché, a differenza di quanto accade nei normali conflitti sulla legittimazione investigativa, l'attribuzione dei procedimenti all'EPPO o agli organi nazionali ha ripercussioni significative non solo sulla disciplina delle indagini preliminari, ma anche su quella che caratterizza il successivo giudizio. I procedimenti che coinvolgono l'EPPO, infatti, costituiscono un «binario processuale differenziato»<sup>90</sup>, la cui normativa relativa a casi di conflitti di competenza 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>91</sup>, ma anche sui principi dell'equo processo e di legalità processuale.<sup>92</sup>

---

<sup>88</sup> Così E. TRAVERSA, *I 3 principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura Europea*, cit., p. 9.

<sup>89</sup> R. E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo e indagini "nazionalizzate"*, in *Cass. pen.*, 2013, p. 4739.

<sup>90</sup> L. PRESSACCO, *I conflitti di competenza tra il pubblico ministero europeo e gli organi requirenti nazionali*, in *Cass. pen.*, 2022, 7/8, p. 2811.

<sup>91</sup> Espressione usata da 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>92</sup> Cfr. L. PRESSACCO, *I conflitti di competenza tra il pubblico ministero europeo e gli organi requirenti nazionali*, cit., p. 2812.

Tali conflitti di competenza costituiscono una situazione tutt'altro che remota nel sistema delineato dal regolamento. 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»<sup>93</sup>. Questo perché, in caso di conflitto, gli organi indicati dagli Stati dovrebbero intervenire per sciogliere le questioni interpretative maggiori, e questo favorirebbe un'interpretazione omogenea delle disposizioni sulla competenza della PE quantomeno nei singoli sistemi nazionali. Ma è probabile che si realizzi un modello di interazione tra i due livelli investigativi diverso, fondato sulla condivisione di informazioni e su una generale cooperazione. In un caso simile le norme sul conflitto di competenza previste dal regolamento sarebbero destinate ad un'applicazione residuale, da riservare ai casi più delicati, in cui la collaborazione ed il dialogo tra organi non bastano per prevenire contrasti sulla legittimazione investigativa.<sup>94</sup>

La scelta del livello autorizzato a procedere deve sempre avvenire sulla base di fattispecie legislative, tassativamente determinate. Il legislatore europeo, per dirimere tali conflitti di competenza, ha suggerito una lettura congiunta degli articoli 22 e 25 del regolamento EPPO. L'art 25, par. 6, dispone che - in caso di disaccordo sulla ripartizione della competenza tra Procura europea e procure nazionali - sono le autorità nazionali a decidere in merito all'attribuzione di esse per l'esercizio dell'azione penale a livello nazionale. Con il termine autorità nazionali si dovrebbe intendere, alla luce del considerando 62 («[...] qualsiasi autorità giudiziaria competente a decidere sull'attribuzione della competenza conformemente al diritto nazionale»), un'autorità giudiziaria, anche se la diversità tra l'art 25 del regolamento ed il considerando non esclude che gli Stati possano designare come autorità competente un organismo non giudiziario ma - per esempio - amministrativo<sup>95</sup>. In Italia, l'art. 16 del d.lgs. 2 febbraio 2021 n. 9, attuativo del regolamento EPPO, ha designato il Procuratore generale presso la Corte di cassazione come competente a decidere a chi debba spettare la competenza in caso di contrasto; in Francia invece, ad esempio, la legge di recepimento interna ha attribuito tale potere al giudice istruttore, prevedendo per la

---

<sup>93</sup> Cfr. L. PRESSACCO, *I conflitti di competenza tra il pubblico ministero europeo e gli organi requirenti nazionali*, cit., p. 2811.

<sup>94</sup> Cfr. L. PRESSACCO, *I conflitti di competenza tra il pubblico ministero europeo e gli organi requirenti nazionali*, cit., p. 2811.

<sup>95</sup> Cfr. G. DE AMICIS, *“Competenza” e funzionamento della procura europea*, cit., p. 6.

Procura europea, per il pubblico ministero nazionale o per le parti la possibilità di impugnare la sua decisione davanti alla *chambre criminelle della Cour de cassation*.<sup>96</sup> Quindi, manifestatosi disaccordo in merito all'autorità procedente, l'autorità nazionale a cui lo Stato ha attribuito la competenza per risolvere tali questioni determina l'autorità che dovrà procedere.

L'autorità soccombente, se in disaccordo con la decisione presa - ritenuta viziata da un errore di interpretazione - potrà contestare questa attribuzione davanti ad un giudice, secondo le leggi dello Stato in cui si svolge l'indagine. Solo a questo punto, poiché una questione interpretativa è stata sollevata davanti ad un giudice nazionale, quest'ultimo potrà a sua volta rimettere la questione interpretativa alla Corte di giustizia. La materia del rinvio pregiudiziale alla Corte è infatti una delle più controverse, per i dubbi interpretativi che spesso porta con sé. Per esempio, ci si è chiesti se - nel caso in cui un procuratore generale di uno Stato, adito da un procuratore europeo o da un procuratore nazionale riguardo il disaccordo in merito alla competenza per un procedimento, abbia dubbi sull'interpretazione degli artt. 22 e 25 del regolamento - possa o meno proporre una questione alla Corte di giustizia sulla base dell'art 267 TFUE. Ma a proporre questioni interpretative alla Corte sono solo le giurisdizioni degli Stati. I pubblici ministeri, pertanto, non essendo qualificati come giudici, non possono nemmeno essere considerati giurisdizioni; dunque, non possono rimettere alla Corte di giustizia questioni interpretative. Per rientrare infatti nel concetto di giurisdizione l'art 267 TFUE fissa sei requisiti, che però nel caso di autorità nazionali non saranno quasi mai presenti tutti. Tra questi spiccano l'indipendenza dal potere legislativo ed esecutivo, che non è un principio garantito da ogni costituzione nazionale,<sup>97</sup> la natura legale dell'organismo, l'obbligatorietà della giurisdizione ed un procedimento in contraddittorio. È sufficiente la mancanza di uno soltanto di questi requisiti affinché la questione pregiudiziale sia dichiarata irricevibile dalla Corte di giustizia. In Italia, per esempio, manca la natura contraddittoria del procedimento, dal momento che il procuratore generale presso la Corte di cassazione, «[...] assunte le necessarie informazioni, determina con decreto motivato, secondo le regole sulla competenza del

---

<sup>96</sup> Cfr. L. TAVASSI, *Il primo anno di EPPO: appunti per una revisione critica*, in *Sistema penale*, 2022, 5, p. 58.

<sup>97</sup> E. TRAVERSA, in *I 3 principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura Europea*, cit., p. 62, ha evidenziato che, per esempio, in Belgio i procuratori generali presso la corte d'appello hanno un'indipendenza limitata dal potere che su di essi può esercitare il ministro della giustizia.

giudice, quale ufficio del pubblico ministero deve procedere e ne dà comunicazione agli uffici interessati [...]» (art 54-bis, co. 2 c.p.p.).<sup>98</sup>

In caso invece di contrasto territoriale all'interno dell'EPPO, cioè tra procuratori europei delegati di più Stati, non è ipotizzabile una richiesta volta a dirimerli da parte del Procuratore generale. Egli, infatti, non è titolare di queste attribuzioni: alla luce dell'art. 26 del Regolamento, saranno le Camere permanenti ad essere incaricate della risoluzione.

##### 5. *Struttura ed organizzazione*

L'attuale modello organizzativo della Procura europea è frutto di modifiche sostanziali rispetto a quanto originariamente stabilito all'interno della proposta del 2013. Essa designava la Procura europea come un ufficio con «piena capacità giuridica e pratica necessaria per svolgere le indagini e l'azione penale per i reati in questione senza dipendere dalle procure nazionali»<sup>99</sup>. Si configurava allora una «centralità leggera»<sup>100</sup>: accanto ad un Procuratore europeo (ProcE)<sup>101</sup> - e quattro suoi sostituti - figuravano i procuratori europei delegati (PED), con sede nei rispettivi Stati membri, che agivano per conto della PE. Si parlava per la prima volta del meccanismo del «doppio cappello», in base al quale i PED agivano come procuratori europei in relazione ai reati lesivi delle finanze comunitarie e nell'esercizio di quelle funzioni erano vincolati unicamente alle istruzioni, linee guida e decisioni del procuratore europeo, rimanendo del tutto indipendenti dalle procure nazionali. Invece, per tutti gli altri reati sottoposti alla loro attenzione negli Stati di appartenenza, continuavano a svolgere le funzioni di procuratori nazionali. Questa scelta derivava dalla volontà delle Istituzioni europee di rispettare le tradizioni dei vari Stati e di localizzare le indagini a livello nazionale, anche al fine di evitare elevati costi di gestione.<sup>102</sup> Questa conformazione, se dal punto di vista dell'efficienza sembrava piuttosto convincente,

---

<sup>98</sup> Cfr. G. DE AMICIS, *“Competenza” e funzionamento della procura europea nella cognizione del giudice*, cit., p. 8.

<sup>99</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Sintesi della valutazione d'impatto, SWD/2013/0275 final.

<sup>100</sup> Espressione usata da S. ALLEGREZZA, *Verso una Procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione*, cit., p. 5.

<sup>101</sup> Il procuratore europeo era nominato a maggioranza semplice dal Consiglio, con l'approvazione del Parlamento, per otto anni, e non era rinnovabile. I suoi quattro sostituti venivano nominati con le stesse modalità. I PED invece erano nominati dal Procuratore europeo fra tre candidati presentati dagli Stati, per cinque anni, e non erano rinnovabili.

<sup>102</sup> T. ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Arch. pen.*, 2014, 1, p. 6.

portava con sé profili di criticità soprattutto politici: comportava infatti la creazione di un organismo estraneo alle autorità nazionali che portava ad una separazione soggettiva ed operativa.<sup>103</sup> Inoltre, non assicurava quell'efficienza richiesta, essendo la struttura quasi il riflesso di Eurojust, organismo anch'esso dotato di un collegio formato da un procuratore proveniente da ogni Stato. Ma Eurojust era dotato, oltre che di poteri strategici, anche di poteri operativi: era infatti legittimato a condurre direttamente le indagini e ad esercitare l'azione penale. E proprio da questo aspetto erano nate resistenze da parte di diversi Stati membri nei confronti della creazione di un nuovo organismo requirente. Una Procura europea istaurata riflettendo la struttura ed i poteri di Eurojust non era considerata giustificabile: attribuire infatti poteri così incisivi nell'ambito di attività di indagine ad un unico organo centrale avrebbe alterato e messo a repentaglio la sovranità degli Stati membri <sup>104</sup>. Tali opposizioni, volte a riservare ai singoli Stati il controllo sulla conduzione delle indagini, hanno pesato molto nel processo di elaborazione della struttura di EPPO.

Dopo numerosi emendamenti, il regolamento ha optato per un nuovo modello di ufficio, caratterizzato da un «accentramento decentrato»: la Procura europea opera su un doppio livello, uno centrale ed uno decentrato, cioè all'interno dei vari Stati membri. Partendo dall'organizzazione del livello centrale, con sede in Lussemburgo, di essa fanno parte il Procuratore Capo europeo<sup>105</sup>, 22 procuratori europei (uno per ogni Stato membro), il collegio - formato dal Procuratore Capo europeo e dai procuratori europei - ed un direttore amministrativo<sup>106</sup>. Il Procuratore Capo e il direttore amministrativo sono poi affiancati nel loro lavoro da una serie di esperti in settori quali il sostegno tecnico, amministrativo ed operativo.

Il collegio si compone del procuratore capo e di un procuratore europeo per ogni Stato membro<sup>107</sup>. Esso ha compiti principalmente strategici e di indirizzo: forma le camere permanenti, adotta il regolamento interno dell'EPPO e definisce le regole sulla

---

<sup>103</sup> Cfr. S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea*, cit., p. 560.

<sup>104</sup> Cfr. F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office: king without kingdom?*, cit., p. 15.

<sup>105</sup> Più dettagliatamente, requisiti necessari alla nomina di Procuratore Capo europeo sono: la cittadinanza di uno degli Stati membri; la conoscenza di almeno due lingue ufficiali; non avere più di 63 anni; offrire garanzie di moralità ed indipendenza; essere parte attiva della magistratura da cui si proviene ed avere esperienza in ambito soprattutto di indagini finanziarie e di cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale.

<sup>106</sup> Il 27 luglio 2020 il Consiglio dell'Unione europea ha nominato i 22 procuratori europei, ed il collegio è stato costituito il 28 settembre 2020.

<sup>107</sup> Art 9 regolamento EPPO, cit.

responsabilità dei propri membri e del personale della procura; infine riceve dalle camere permanenti le questioni strategiche e di ordine generale derivanti da singoli casi, con l'obiettivo di garantire una politica in materia di azione penale coerente, efficiente ed uniforme in tutti gli Stati<sup>108</sup>. Non può però intervenire nell'ambito degli specifici procedimenti.

Il Procuratore Capo Europeo<sup>109</sup>, nominato da Consiglio e Parlamento europeo, presiede il collegio dei Procuratori europei e le Camere permanenti. Ha funzioni di rappresentanza dell'EPPO davanti alle istituzioni, agli Stati membri e a paesi terzi, di organizzazione del lavoro e di direzione delle attività. Inoltre, ricopre un ruolo fondamentale per la formazione dell'ufficio: deve infatti presentare al collegio una proposta per selezionare i futuri componenti dell'EPPO. Può decidere di delegare i propri compiti di rappresentanza ad un procuratore europeo o a uno dei sostituti, che devono essere almeno due.

Le camere permanenti sono considerate il cuore decisionale dell'attività dell'EPPO, con compiti di controllo ed indirizzo delle indagini e delle azioni penali, per garantire coordinamento nei casi transnazionali e attuazione delle decisioni prese dal collegio. È quest'ultimo però a dover definire, con una decisione, la loro composizione, stabilendone il numero e la ripartizione delle competenze e dei casi<sup>110</sup>. Hanno poteri preponderanti fin dall'inizio del procedimento, potendo incaricare un procuratore delegato dell'inizio delle indagini, o attribuirle ad un altro procuratore nel caso in cui il primo selezionato non abbia adempiuto. Possono poi ordinare al procuratore delegato di esercitare il diritto di avocazione riguardo un'investigazione nazionale. A livello funzionale, sulla base delle decisioni strategiche del collegio, dettano istruzioni per lo svolgimento dei singoli procedimenti - condotti a livello decentrale dai procuratori europei delegati - ma soprattutto decidono se iniziare un giudizio, archiviare un caso, promuovere un rito alternativo, rimettere il caso all'autorità nazionale oppure riaprire determinate indagini. Uno dei loro componenti è sempre il Procuratore europeo dello Stato membro in cui si svolge principalmente l'indagine. Infatti, le decisioni di maggior rilievo vengono assunte su proposta del Procuratore europeo delegato cui è attribuito il procedimento, mentre la

---

<sup>108</sup> Art 9, par. 2 regolamento EPPO, cit.

<sup>109</sup> Art 11 regolamento EPPO, cit.

<sup>110</sup> Collegio, 25 novembre 2020, Decisione 015/2020 relativa alle camere permanenti. Tale decisione ha fissato il loro numero in 15.

decisione finale motivata spetta collegialmente all'intera camera<sup>111</sup>. L'assegnazione dei casi alle camere - improntata ad una distribuzione del carico di lavoro equilibrata - avviene a rotazione e sulla base del principio di assegnazione casuale<sup>112</sup>: «all'avvio di un caso, il sistema automatico di gestione dei fascicoli dell'EPPO lo assegna in modo casuale a una camera permanente»<sup>113</sup>. La conseguenza di questo criterio di assegnazione è una circolazione ampissima delle conoscenze dei vari sistemi giuridici nazionali, delle tecniche investigative e delle cosiddette *best practices*, destinate a diventare patrimonio condiviso tra tutti i procuratori e giudici nazionali<sup>114</sup>.

Infine, i procuratori europei supervisionano, per conto della camera permanente e conformemente alle istruzioni impartitegli, le indagini e le azioni penali condotte dai procuratori europei delegati incaricati negli Stati di origine, oltre a presentare sintesi dei casi esaminati e rivolgere direttamente richieste alla camera permanente<sup>115</sup>. Ciascun procuratore europeo è anche membro permanente di una, due, o tre camere permanenti.

Ma sicuramente l'aspetto più interessante a livello organizzativo è la struttura decentrata della Procura europea, di cui sono espressione i procuratori europei delegati (PED)<sup>116</sup>. Ad esercitare l'azione penale sono infatti questi ultimi, che agiscono negli Stati di appartenenza sotto la supervisione della struttura centrale dell'EPPO e in totale indipendenza dalle autorità nazionali. Una volta appurato che l'indagine spetta alla Procura europea, la gestione operativa dell'attività investigativa è assegnata ad uno dei PED designati dal Procuratore capo, responsabile della realizzazione di un collegamento operativo con le autorità di contrasto nazionali «senza cui la Procura europea sarebbe debole e disarmata, in quanto verrebbe a mancare il fondamentale raccordo con la locale polizia giudiziaria, ovvero con gli organi che svolgono in concreto l'attività di indagine»<sup>117</sup>. Un passo importante per facilitare la cooperazione ed il coordinamento tra l'Ufficio centrale dell'EPPO e il livello decentrato rappresentato dai PED è stata anche la costituzione dell'Associazione dei procuratori delegati europei nel dicembre 2022. Suo obiettivo è

---

<sup>111</sup>Cfr. D. CECCARELLI, intervento nell'incontro di studio "Procura europea e giudice nazionale", cit.

<sup>112</sup> Art 10, par. 1, co. 2 regolamento EPPO, cit.

<sup>113</sup> Art. 4 della Decisione 0015/2020, cit.

<sup>114</sup> D. CECCARELLI, intervento nell'incontro di studio "Procura europeo e giudice nazionale", cit.

<sup>115</sup> Art 12 regolamento EPPO, cit.

<sup>116</sup> Art 13 regolamento EPPO, cit.

<sup>117</sup> Ciò è stato affermato da S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor's Office. Anche gli entusiasti diventano scettici?*, in *Dir. pen. cont.*, 2014, p. 10.

contribuire a rendere l'ufficio unico e coinvolgere maggiormente i PED nelle decisioni interne all'EPPO, oltre che migliorarne le condizioni di lavoro e aumentare la loro coesione, provenienti tutti da realtà professionali molto diverse.

I PED devono vedersi attribuiti gli stessi poteri spettanti ai procuratori nazionali nelle indagini e nell'esercizio dell'azione penale, oltre che i poteri derivanti direttamente dal regolamento, perché connessi al loro *status* di procuratori europei<sup>118</sup>. Tali magistrati possono comunque continuare a svolgere le funzioni in ambito nazionale, purché non gli siano di ostacolo all'adempimento dei compiti derivanti dall'appartenenza all'organo inquirente europeo<sup>119</sup>.

L'appartenenza dei PED anche alle giurisdizioni nazionali ha però dato vita a profili di criticità soprattutto con riguardo alla compatibilità con alcune Carte costituzionali, come quella italiana. Il regolamento EPPO - all'articolo 10, par. 2 - stabilisce che, se al momento della nomina a PED il soggetto in questione non riveste lo *status* di pubblico ministero, lo Stato lo nomina come tale: questo però appare in netto contrasto con la nostra legislazione (L. 111 del 2007) in materia di passaggio dallo *status* di magistrato giudicante a quello di requirente, due ruoli ancora distinti e di difficile interscambiabilità. L'impostazione del regolamento si scontra poi anche con gli artt. 104 e 105 della Costituzione, che attribuiscono solo al Consiglio superiore della Magistratura (CSM) il potere di disciplinare lo stato, le assegnazioni e le progressioni di carriera dei magistrati che operano sul territorio italiano, definendo così la totale indipendenza della magistratura da ogni altro potere. Infatti, il regolamento EPPO, prevedendo il potere in capo al procuratore europeo – estraneo al corpo della magistratura - di nominare e revocare i magistrati requirenti delegati, intacca la posizione di totale autonomia garantita dalla Costituzione italiana alla magistratura, violando di riflesso il principio fondamentale della separazione dei poteri.<sup>120</sup>

Tra le camere permanenti ed i PED, il regolamento ha istituito anche un procuratore europeo supervisore, che controlla l'attività dei procuratori delegati e gli fornisce indicazioni in casi specifici. Appartiene al collegio, e costituisce un mezzo di informazione tra le camere

---

<sup>118</sup> Art 13, par. 1 regolamento EPPO, cit. V anche G. BARROCU, *L'ufficio del pubblico ministero europeo: una nuova realtà*, 2017, disponibile su <https://www.altalex.com/documents/leggi/2017/12/22/ufficio-del-pubblico-ministero-europeo-eppo>.

<sup>119</sup> Art 13, par. 3 regolamento EPPO, cit.

<sup>120</sup> Cfr. S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 9.

ed i PED nei loro rispettivi Stati. Inoltre, può revisionare l'atto di un PED, qualora la legge di quello stato lo permetta.<sup>121</sup>

La configurazione attuale dell'EPPO è però stata oggetto di numerose critiche, che ne hanno messo in dubbio soprattutto il grado di efficienza. In particolare, la presenza di un elevato numero di organi, divisi tra livello centrale e nazionale, è idonea a minare la rapidità delle decisioni, vista la presenza di procedure molto frammentate, l'indeterminatezza degli specifici poteri riconosciuti ai vari organi coinvolti<sup>122</sup> ed il totale abbandono del precedente concetto di territorialità europea. Inoltre, dal momento che - per alcune fasi dell'attività dell'EPPO - si fa ricorso quasi esclusivamente al diritto nazionale<sup>123</sup>, si producono gravi problemi di incertezza giuridica nella persecuzione dei reati, per esempio in materia di indagini e di ammissibilità di prove acquisite in un altro Stato<sup>124</sup> in base alle regole di quest'ultimo. Tale perenne interazione tra livello inquirente europeo e nazionale richiede poi una stabile cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti - di non facile realizzazione - che contribuisce a creare ulteriori lungaggini nei procedimenti<sup>125</sup>.

## 6. *L'attività di indagine*

Prima dell'apertura dell'attività di indagine, il regolamento prescrive una serie di adempimenti di comunicazione e registrazione di dati. In particolare, «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 dell'articolo 22 e dell'articolo 25, paragrafi 2 e 3»<sup>126</sup>. Anche quando l'autorità giudiziaria o di polizia di uno Stato avvia un'indagine di potenziale competenza dell'EPPO, o qualora, dopo l'avvio dell'indagine, ritenga che essa riguardi un reato, deve informare immediatamente l'EPPO, di modo che quest'ultima possa decidere se esercitare il proprio

---

<sup>121</sup> Cfr. F. GIUFFRIDA, *The European public prosecutor's office: king without kingdom?*, in CEPS research report, 2017, 3, p. 13.

<sup>122</sup> Cfr. A. BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della procura europea*, cit., p. 30.

<sup>123</sup> Così E. TRAVERSA, in *I 3 principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura Europea*, cit., p.5, aveva affermato che «l'EPPO si troverà ad operare in un contesto legislativo costituito al 90% da diritto processuale penale non armonizzato di ciascuno Stato membro e al 10% da leggi, sempre nazionali, di recepimento delle direttive dell'Unione».

<sup>124</sup> Più dettagliatamente, sull'ammissibilità delle prove nelle indagini transnazionali v. *infra*, cap. II, §7.

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> Art 24 regolamento EPPO, cit.

diritto di avocazione. La segnalazione all'EPPO deve contenere almeno 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 altra persona coinvolta»<sup>127</sup>. Tutte le informazioni trasmesse all'EPPO vengono registrate e sottoposte ad una verifica per stabilire se ci sono motivi per avviare un'indagine o per esercitare il diritto di avocazione. Se la verifica ha esito negativo si procede all'annotazione della motivazione nel sistema automatico di gestione dei fascicoli.<sup>128</sup>

Al contrario, se l'EPPO decide di esercitare la propria competenza, potrà farlo su una duplice base: o iniziando un'indagine a norma dell'articolo 26, o esercitando il suo diritto di avocazione ai sensi dell'articolo 27. Da questo momento in poi le autorità nazionali competenti non possono più esercitare la loro competenza riguardo la stessa condotta criminosa. Sulla base dell'art 26, «se, conformemente al diritto nazionale applicabile, esistono ragionevoli motivi per ritenere che sia o sia stato commesso un reato di competenza dell'EPPO, un procuratore europeo delegato di uno Stato membro che, secondo il suo diritto nazionale, è competente per il reato [...] avvia un'indagine e lo annota nel sistema automatico di gestione dei fascicoli».<sup>129</sup> Tale sistema, denominato *case management system*, è un registro dell'EPPO, in forma elettronica, contenente tutte le notizie di presunti reati di competenza della Procura europea e le informazioni riguardanti le indagini compiute. Sua funzione principale è dare sostegno alla gestione delle indagini, assicurare accesso sicuro ai fascicoli da parte degli organi dell'ufficio centrale e da parte dei PED, nonché facilitare le verifiche volte a garantire che il trattamento dei dati personali avvenga in modo lecito e conforme al regolamento.<sup>130</sup> Il regolamento però non specifica nulla in merito ai tempi di iscrizione di queste notizie, e questo produce incertezza sui termini di decorrenza dell'attività di indagine e soprattutto sullo *status* del sospettato.

Invece il diritto di avocazione può essere esercitato da un PED di qualsiasi Stato membro le cui autorità competenti abbiano avviato un'indagine in relazione a un reato rientrante nella sfera di competenza dell'EPPO. Nel caso in cui quest'ultima decida di avocare il caso, dovrà farlo entro cinque giorni dal ricevimento delle informazioni dalle autorità nazionali, obbligate a trasmettere il fascicolo all'EPPO e ad astenersi dal compiere

---

<sup>127</sup> Art 24, co. 4 regolamento EPPO, cit.

<sup>128</sup> Art 24 regolamento EPPO, cit.

<sup>129</sup> Art 26 regolamento EPPO, cit.

<sup>130</sup> Per approfondimento in merito al diritto al trattamento dei dati personali, v. *infra*, cap. III, § 6.

ogni attività di indagine. Se invece il PED decide di non esercitare il diritto di avocazione, ne informa - attraverso il procuratore europeo del proprio Stato - la camera permanente competente affinché quest'ultima possa prendere una decisione a norma dell'articolo 10, par. 4 del regolamento. Qualora si sia astenuta dall'esercitare la sua competenza, l'EPPO deve informare comunque e senza ritardo le autorità nazionali competenti.<sup>131</sup>

Normalmente il caso è aperto e condotto da un PED dello Stato competente, in base al proprio diritto nazionale, per quella condotta criminosa<sup>132</sup>. A questo criterio se ne aggiungono altri due, che caratterizzano due situazioni distinte: se per il reato risultano competenti giurisdizioni di più Stati, secondo i rispettivi sistemi giuridici, si applica il criterio del luogo in cui si trova il «centro» dell'attività criminosa; se invece sono stati commessi più reati connessi, entrambi di competenza dell'EPPO, si applica un criterio quantitativo, che fa riferimento allo Stato in cui è stata commessa «la maggior parte» dei reati. È questo uno dei profili più controversi poiché la normativa non specifica affatto cosa debba intendersi per «centro dell'attività criminosa» o «maggior parte dei reati», lasciando liberi gli Stati di colorare, a seconda dei propri sistemi giuridici, queste generiche disposizioni, creando così incertezza.

Di solito l'indagine compete al PED che ha chiesto l'avvio delle attività o che ha avocato il caso. Tuttavia, è possibile che il caso venga assegnato ad uno Stato diverso da quello in cui l'indagine è stata svolta, purché tale deroga sia giustificata debitamente. Il procuratore competente verrà selezionato sulla base di uno dei seguenti criteri, in ordine di priorità: il luogo di residenza abituale dell'indagato o dell'imputato; lo Stato di cui l'indagato o l'imputato ha nazionalità; lo Stato del luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale.<sup>133</sup> Il PED competente potrà agire personalmente e compiere atti investigativi, o delegarli ad autorità nazionali che in un caso puramente interno sarebbero competenti (art 28 regolamento), o condividere poteri investigativi con altri PED per condurre un'indagine in comune - su disposizione del procuratore europeo e se la normativa interna lo consente.

Gli strumenti di indagine a disposizione della Procura europea non sono definiti in modo uniforme, poiché comprendono sia atti specificamente disciplinati dal regolamento

---

<sup>131</sup> Art 27 regolamento EPPO, cit.

<sup>132</sup> Su questi profili v. anche M. PANZAVOLTA, *Choosing the National Forum in Proceedings Conducted by the EPPO: Who is to Decide?*, in L. B. WINTER, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., pp. 59-86.

<sup>133</sup> Art 26, par. 4, lett. a) regolamento EPPO, cit.

sia attività previste dai sistemi penali nazionali<sup>134</sup>. Infatti, il regolamento impone agli Stati membri di predisporre - solo in caso di reato punito con pena pari o superiore nel massimo a quattro anni di reclusione - un elenco di misure investigative minime da poter adottare. Queste comprendono, ai sensi dell'art 30, co. 1-4, del regolamento: perquisizioni, misure cautelari tese a preservare la prova o evitarne l'inquinamento o la perdita, acquisizioni di documenti e dati informatici, congelamento di beni connessi al reato - cioè strumenti e proventi - anche se si prevede la loro confisca, intercettazioni di comunicazioni ed infine tracciamento di beni mediante mezzi tecnici (comprese le consegne controllate di merci). Alcune misure, quali quelle relative alla produzione di dati, le intercettazioni ed il tracciamento, possono essere sottoposte a condizioni diverse e restrizioni previste dalle leggi statali. Per di più, le intercettazioni ed il tracciamento possono essere limitate dagli Stati alla sola categoria dei reati gravi.<sup>135</sup> Inoltre, il PED può disporre l'arresto o la custodia di persone, applicando la legge sul mandato d'arresto europeo se la persona ricercata si trovi in un altro Stato membro<sup>136</sup>, applicando invece la legge nazionale in materia se un solo Stato membro risulta coinvolto.

Oltre a queste misure, armonizzate a livello comunitario, ai PED è riconosciuta la possibilità di compiere atti di indagine concessi ai procuratori nazionali dal proprio diritto interno. In ogni caso le misure investigative, sia che si tratti di atti tipici sia che si parli di attività di indagine disciplinate da leggi nazionali, possono essere disposte solo quando c'è fondato motivo di ritenere che possano essere utili all'espletamento dell'attività d'indagine, potendo fornire prove o informazioni, e in assenza di misure alternative meno invasive e capaci di conseguire lo stesso obiettivo (art 30, par. 5).

Alcuni atti di indagine però sono disciplinati in modo diverso tra regolamento EPPO e sistemi penali nazionali. Nel panorama italiano, per esempio, si possono prendere in considerazione le intercettazioni<sup>137</sup>, che secondo la disciplina europea sono utilizzabili esclusivamente quando l'indagato o l'imputato sono già conosciuti. In materia invece di congelamento di beni sottoponibili a confisca, la lettera del testo normativo europeo richiede che vi sia un *periculum in mora*, tradotto nel rischio che la persona avente dominio

---

<sup>134</sup> Cfr. G. BARROCU, *La Procura europea*, cit., p. 105.

<sup>135</sup> Cfr. F. LOMBARDI, *La Procura europea: A) Dal Corpus Juris al decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Processo penale e giustizia*, 2021, 4, p. 935.

<sup>136</sup> Più dettagliatamente v. *infra*, cap. II, § 6.1.

<sup>137</sup> Per ulteriore approfondimento v. *infra*, §7.

sui beni li possa disperdere.<sup>138</sup> Da queste ipotesi si può dedurre che, se è vero che il regolamento EPPO - quanto a misure investigative ammissibili - rimanda quasi unicamente alle leggi nazionali, dall'altro lato contiene disposizioni, quali quelle esaminate in materia di intercettazioni e sequestro preventivo, che sembrano avere una propria autonomia. Infatti, l'articolo 30 detta dei requisiti precisi a tal punto da prevalere sulle norme nazionali: le intercettazioni saranno quindi ammesse solo se il soggetto perseguito è noto, restringendosi di molto la funzione della misura, mentre il sequestro preventivo volto alla confisca di beni sarebbe autorizzabile solo quando è la persona che dispone della cosa o che ha poter concreti su di essa ad aver causato un pericolo di dispersione.

Alla conclusione delle indagini il PED che ne era incaricato presenta al procuratore europeo supervisore una relazione finale di sintesi del caso e un progetto di decisione con cui può proporre l'esercizio dell'azione penale davanti ad un giudice nazionale, il rinvio del caso, disporre l'archiviazione o optare per una procedura semplificata d'azione a norma degli articoli 34, 39 o 40<sup>139</sup>. Trasmessi questi documenti alla camera permanente competente, questa valuta le proposte del PED. Se il PED propone l'esercizio dell'azione penale, la camera deve decidere entro 21 giorni in merito al progetto, non potendo disporre l'archiviazione del caso. Se non decide conformemente alla proposta del PED entro il termine detto sopra, la decisione del PED si considera accettata.

Premesso che l'azione penale è esercitata normalmente nello Stato in cui si svolgono le indagini - anche quando la giurisdizione è riconosciuta a più giudici nazionali - la camera permanente competente ha un potere: può sempre decidere di trasferire il processo in un altro Stato (art 36, par. 3), se ritiene che il giudice di quello Stato sia più rispettoso dell'interesse ad una corretta amministrazione della giustizia, e solo se ci sono motivi che giustificano tale scelta sulla base dell'art 26, par. 4 e 5. In ogni caso, deciso lo Stato in cui esercitare l'azione penale, l'organo giurisdizionale nazionale competente è scelto sulla base del diritto nazionale (art 36, par. 5). La camera permanente può anche decidere di riunire più procedimenti, in modo che si svolgano davanti all'autorità di un solo Stato, se i procuratori delegati hanno svolto attività nei confronti delle stesse persone. Ma questo, secondo molti, potrebbe comportare una conseguenza gravosa in termini di diritto di difesa: è possibile, infatti, che più procuratori delegati vengano incaricati di esercitare l'azione

---

<sup>138</sup> Cfr. F. LOMBARDI, *La procura europea: A) Dal Corpus Juris al decreto legislativo n. 9 del 2021*, cit., p. 936.

<sup>139</sup> Art 35 regolamento EPPO, cit.

penale - verso le stesse persone e per gli stessi fatti materiali - e questo potrebbe pregiudicare i diritti di difesa degli indagati ed imputati ed i principi cardine che presiedono il giusto processo.<sup>140</sup> L'ampissimo margine di discrezionalità che il regolamento attribuisce alle camere permanenti è infatti uno degli aspetti che maggiormente interferisce con la difesa nel processo. Basti pensare al caso in cui la camera permanente ordini il trasferimento o la riassegnazione del procedimento da uno Stato all'altro: questo cambio di sede intaccherà la strategia difensiva scelta dall'indagato o imputato in base alle regole dell'ordinamento nazionale in cui sono state condotte le indagini. Di conseguenza, a seguito del trasferimento, tutte le scelte andranno ripensate secondo le caratteristiche del diverso sistema in cui verrà esercitata l'azione penale.<sup>141</sup>

### 7. La normativa italiana in materia di attività di indagine

Interessante, a questo punto della trattazione, esaminare l'attività investigativa della PE nell'ordinamento italiano, così come disciplinata a seguito dell'adeguamento al regolamento EPPO<sup>142</sup>. È necessaria però una breve premessa sull'iter che ha portato oggi all'armonizzazione definitiva nello Stato italiano. Partendo dalla consapevolezza che qualsiasi fonte europea di natura regolamentare è atto obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ogni Stato membro, il regolamento EPPO è entrato automaticamente a far parte del *corpus* normativo italiano. Non necessitando di norme di "attuazione", come richiesto per le fonti non aventi effetto diretto, ci si è limitati all'emanazione di disposizioni di adeguamento<sup>143</sup> per assicurare una più efficace tutela agli interessi finanziari dell'Unione. A tal fine, la legge n. 117 del 2019, recante «delega al Governo per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2017/1939, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea», tramite l'articolo 4 ha delegato al Governo italiano l'armonizzazione del diritto interno con il nuovo istituto europeo e le nuove figure ad esso correlate, la definizione dei rapporti con le autorità nazionali e degli aspetti procedurali. Il Governo dunque «ha adottato un *self-restraint*»<sup>144</sup> volto esclusivamente a definire le

---

<sup>140</sup> A. L. VALVO, *Brevi note critiche sulla procura europea*, cit., p. 13. Per approfondimento v. *infra*, cap. III.

<sup>141</sup> Così R. LOPEZ, *Riparto di giurisdizione e Procura europea*, in *Processo penale e giustizia*, 2021, 3, p. 711. Più dettagliatamente v. *infra*, cap. III.

<sup>142</sup> Cfr. L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sistema penale italiano*, 2021, 4.

<sup>143</sup> Cfr. L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO*, p. 53.

<sup>144</sup> L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO*, cit., p. 54.

modalità di designazione dei candidati al ruolo di procuratore europeo, a permettere l'inizio dell'attività dei PED, a disciplinare la circolazione delle notizie di reato di competenza dell'EPPO, ad identificare l'autorità competente a dirimere i conflitti di competenza ed infine ad elaborare una disciplina minima per la fase delle indagini. Il risultato finale è stato l'adozione del d. lgs. n. 9 del 2021, con cui il Governo ha definitivamente concretizzato l'adeguamento del sistema italiano alla normativa europea. Attualmente, quindi, l'Italia ha il proprio procuratore europeo ed i suoi procuratori europei delegati, ed è lo stato con il maggior numero di PED (sono infatti venti, suddivisi in nove sedi sul territorio italiano).

Un profilo di particolare interesse concerne il ruolo ed i poteri attribuiti ai PED in attuazione del menzionato decreto legislativo. Sulla base del principio di «assimilazione», ai PED spettano gli stessi poteri e le stesse funzioni riconosciute ai procuratori nazionali, con la differenza che i PED li esercitano «nell'interesse della Procura europea e conformemente alle disposizioni del regolamento istitutivo e del presente decreto»<sup>145</sup>. Il tratto però più significativo è che i PED esercitano le proprie funzioni «in via esclusiva e fino alla conclusione del procedimento», che avviene con la pronuncia del provvedimento definitivo. Ciò implica che il PED parteciperà anche al giudizio di legittimità. Questa esclusività ha rappresentato un parziale allontanamento dal principio del «doppio cappello»<sup>146</sup> che caratterizza invece il regolamento istitutivo. Pur rimanendo parte della magistratura ordinaria<sup>147</sup> del proprio Stato<sup>148</sup>, i PED italiani svolgono attività esclusivamente come procuratori europei, non potendo adempiere alle funzioni che ad essi derivano anche dal ruolo di procuratori nazionali. L'impossibilità per loro di condurre procedimenti nazionali opera sia quando l'EPPO avvia per prima l'indagine, sia nel caso in cui abbia esercitato diritto di avocazione, assumendo il comando di un caso che spettava alla procura nazionale. In queste ipotesi, se è vero che i pubblici ministeri nazionali non possono compiere attività di indagine, possono però adottare misure urgenti e necessarie per

---

<sup>145</sup> Art 13, par. 1 regolamento EPPO, cit.

<sup>146</sup> Art 13, par. 3 regolamento EPPO, cit.

<sup>147</sup> Al contrario, colui/colei che riveste il ruolo di procuratore europeo italiano, essendo sottoposto allo statuto dei funzionari e agenti comunitari, a norma dell'art 3 del D. lgs.9/2021, non è membro dell'organico della magistratura. In merito c'è stato un tentativo del CSM, con delibera del 12 novembre 2018, volto a proporre designazione di un *tertius genus* - da aggiungersi alla normale divisione tra magistrati di ruolo e fuori ruolo - in cui collocare i soggetti che esercitano funzioni di procuratore europeo.

<sup>148</sup> È l'art 17, par. 2 del regolamento ad aver stabilito che «dal 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 [...]».

rendere le indagini più efficaci, purché informino per tempo il delegato competente. L'esclusività che li caratterizza però è stata considerata da molti una scelta estrema, tanto da aver creato una sorta di «terzo binario» investigativo su cui concentrare le indagini svolte a livello europeo sui reati finanziari.<sup>149</sup> Sotto il profilo delle scelte di politica criminale, questa configurazione rispecchia l'obiettivo per cui l'EPPO è nata, cioè la repressione delle euro-frodi. Ma nel regolamento nessuna disposizione sembra parlare di un favore del legislatore per un vero terzo binario, che contribuirebbe a conferire ai reati finanziari il massimo rilievo e a definire il bilancio dell'Unione come un bene di sovraordinata importanza rispetto ad altri<sup>150</sup>. Quindi, alla luce del regolamento EPPO, sarebbe sufficiente la presenza di un procuratore europeo per tutelare le finanze comunitarie. Dal punto di vista invece funzionale, i PED - esercitando funzioni esclusivamente per la procura europea - rischiano di trascurare questioni domestiche che riguardano interessi finanziari allo stesso modo importanti: ciò potrebbe avere delle ripercussioni indirette sull'efficacia della repressione di tali fenomeni, che comunque rientrano nel target dell'EPPO.<sup>151</sup>

L'attività dei PED si estende all'intero territorio nazionale, indipendentemente dalla sede di assegnazione<sup>152</sup>, trovandosi questi ad «inseguire i procedimenti PIF»<sup>153</sup>. Questo approccio si è rivelato, nei primi mesi di attività dell'EPPO, vantaggioso: per esempio, in materia di frodi IVA transfrontaliere, l'ampiezza territoriale di questi reati, che spesso coinvolgono associazioni attive in differenti parti del suolo nazionale, è più facilmente combattuta da una Procura che non necessita di determinare la competenza territoriale nel momento delle indagini, ma che lo fa solo quando dovrà operare effettivamente dinanzi al giudice.

---

<sup>149</sup> Cfr. 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*, 2021, 12, p. 67.

<sup>150</sup> Si considera convenzionalmente come secondo binario investigativo quello delle indagini su reati di criminalità organizzata attribuite alle procure distrettuali.

<sup>151</sup> Cfr. R. BELFIORE, *I procuratori super distrettuali per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., p. 69.

<sup>152</sup> Art 9, co. 2, D. lgs. 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>153</sup> Espressione usata da L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO*, cit., p.60. L'autore propone che sarebbe forse più opportuno attribuire la competenza al tribunale distrettuale a cui il PED è assegnato. Sul punto v. anche M. R. MARCHETTI, *Procura europea: la normativa interna di collegamento*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, 7, p. 864.

Per la distribuzione del lavoro, in deroga all'art. 51, co. 1 c.p.p., i PED esercitano i loro poteri nell'arco di tutto il procedimento, dalle indagini preliminari, al giudizio di primo grado, fino a quello di impugnazione (almeno in appello)<sup>154</sup>. Ciò rispecchia perfettamente quanto disposto dal regolamento, il cui articolo 13, par. 1, dispone che i PED hanno il «potere di formulare l'imputazione, partecipare all'assunzione delle prove ed esercitare i rimedi disponibili, in conformità del diritto nazionale». L'unica eccezione prevista dal diritto italiano riguarda il potere di impugnazione dei PED e l'esercizio delle funzioni di pubblico ministero davanti alla Corte di cassazione, dati gli stringenti requisiti e qualifiche che si richiedono per operare davanti ad essa. Per evitare dunque questioni di incompatibilità tra normativa nazionale e comunitaria si è siglato un accordo integrativo tra la Ministra della giustizia e la Procuratrice capo europea. Tale accordo ha designato due ulteriori PED presso la procura generale della cassazione, «da impegnare verosimilmente part time in un'ottica di massimizzazione delle risorse a disposizione, soprattutto nei primi anni di attività dell'EPPO in cui prevedibilmente il carico di lavoro della procura generale non sarà particolarmente pesante»<sup>155</sup>.

#### 7.1 La comunicazione delle notizie di reato e la conduzione delle indagini

Uno dei maggiori noccioli duri della disciplina italiana concerne la comunicazione e l'iscrizione delle notizie di reato di potenziale competenza della Procura europea, disciplinate dall'art. 14 del d. lgs. 9/2021. Quando queste riguardano infrazioni in relazione alle quali la Procura europea potrebbe essere competente, devono essere presentate o trasmesse contemporaneamente al pubblico ministero nazionale ed al procuratore europeo delegato. È quindi sulla base di una «doppia comunicazione» della *notitia criminis* che si è scelto di regolamentare la ripartizione dei poteri tra procura nazionale ed europea. A questo punto si apre una fase di *stand-still*, nella quale il pubblico ministero deve attendere le determinazioni della Procura europea. Nell'attesa che il procuratore europeo decida se procedere o meno, il procuratore nazionale deve comunque iscrivere la notizia di reato in un apposito registro informatizzato - istituito dal Ministero della giustizia - che

---

<sup>154</sup>Cfr. R. BELFIORE, *I procuratori super distrettuali per i rati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., p. 71.

<sup>155</sup> Ciò è stato affermato da R. BELFIORE, *I procuratori super distrettuali per i rati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea*, cit., p. 72.

funge anche da canale di comunicazione tra le procure e tra i singoli PED.<sup>156</sup> Tuttavia, se c'è necessità di compiere atti urgenti o se un ritardo nell'inizio dell'attività di indagine rischia di alterarne l'esito, i PED devono immediatamente iscrivere la notizia di reato a norma dell'articolo 335, co. 1, c.p.p., tranne se l'EPPO ha già comunicato di voler esercitare la sua competenza. Alle stesse formalità dovrà ricorrersi se la Procura europea comunica di non voler esercitare la sua competenza, o se siano decorsi 30 giorni dall'annotazione nel registro *ad hoc* a norma dell'art 335, co. 1, c.p.p.<sup>157</sup>.

In materia di indagini, la disciplina italiana riprende quanto stabilito dal regolamento: i PED possono compiere gli atti di indagine previsti dal loro Stato di appartenenza, purché si tratti di un reato punito con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione. Tali misure investigative sono disciplinate dagli articoli 15 e 17 del decreto. In particolare, l'art. 15 recepisce essenzialmente la legge interna di attuazione 22 aprile 2005, n. 69 relativa al mandato di arresto europeo, modificata recentemente con D. lgs. 2 febbraio 2021, n. 103, ed applicabile quando il soggetto da arrestare o sottoporre a custodia è collocato nel territorio di un altro Stato membro. L'art 16 invece disciplina il potere dei PED di disporre intercettazioni di conversazioni o comunicazioni e consegne controllate di merci, per cui la disciplina italiana fa alcune precisazioni rispetto a quanto previsto dal regolamento EPPO. Sono infatti state introdotte delle cautele particolari: gli Stati possono limitare l'applicazione di tali misure - limitative della libertà personale - ad ipotesi di gravi reati, e disporle alle condizioni previste dalle norme vigenti.<sup>158</sup> Di conseguenza, tutti i reati per cui è possibile in Italia applicare queste misure devono essere notificati alla Procura europea. In materia di libertà personale, i PED possono disporre direttamente o richiedere l'emissione di misure come la custodia cautelare o l'arresto.

Tra le attività di indagine menzionate, meritano un'attenzione particolare le intercettazioni, in merito alle quali c'è stato un intervento recentissimo degno di nota. Il 2 febbraio 2023 il Consiglio dei ministri ha approvato un decreto legislativo che modifica il

---

<sup>156</sup> Circolare ministeriale 21 maggio 2021, in cui si afferma che «tale registro è separatamente disponibile per ciascuna procura della Repubblica italiana e, contemporaneamente, visibile sul piano nazionale dai PED [...]». In merito, G. BARROCU, in *La Procura europea*, cit., p.231, ha sostenuto che la creazione di un sistema di annotazione differenziato, se da un lato è stato molto apprezzato, dall'altro non specifica se l'iscrizione debba o meno contenere il nome dell'indagato, né disciplina il calcolo dei termini per le investigazioni, né prevede disposizioni sul diritto della persona oggetto di indagine di accedere al registro.

<sup>157</sup> Cfr. M. R. MARCHETTI, *Procura europea: la normativa interna di collegamento*, cit., p. 866.

<sup>158</sup> Art 17 D. lgs. 9/2021.

precedente decreto di attuazione del regolamento EPPO, teso alla creazione di un archivio riservato per le intercettazioni disposte dalla Procura europea. L'obiettivo dell'intervento è garantire che l'attività investigativa dell'EPPO si svolga in Italia in modo assolutamente indipendente ed autonomo, ed evitare che il materiale investigativo dell'organo europeo rimanga nelle mani dei procuratori nazionali. A tal fine, per tenere distinte le indagini dell'EPPO, l'idea del Governo è stata quella di designare un archivio riservato delle intercettazioni, dedicato esclusivamente a conservare i dati riguardanti le intercettazioni disposte dall'EPPO, e soprattutto separato dagli altri archivi delle procure nazionali.<sup>159</sup>

#### 8. *Un bilancio sull'attuale attività investigativa dell'EPPO*

Ad oggi, il Report annuale dell'EPPO 2023 fornisce una serie di dati esplicativi della distribuzione delle indagini della Procura europea.

Il 31 % delle indagini riguarda casi di sospetta frode su spese non legate agli appalti, realizzate tramite l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, che danno vita a casi di appropriazione indebita e ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione, soprattutto nei settori dello sviluppo rurale, delle infrastrutture, dell'edilizia, di fondi legati alla pandemia COVID-19, delle sovvenzioni agricole e di pagamenti diretti. In particolare, nel caso di sovvenzioni agricole, la maggior parte delle indagini coinvolge frodi basate su dichiarazioni false, inesatte o incomplete riguardanti le dimensioni dei terreni coltivati e/o la quantità di bestiame e sull'attività di organizzazioni criminali sempre consistente nella presentazione di documenti falsi per imprese agricole fittizie.

Il 20% delle indagini dell'EPPO assorbe le forme più gravi di frode in materia di IVA, in particolare le «frodi carosello», le frodi ai danni dell'IVA realizzate tramite operatori inadempienti, e quelle a danno dell'IVA ma commesse nell'ambito di un'organizzazione criminale. Tutte ipotesi che si verificano principalmente nel settore automobilistico, dei dispositivi elettronici, dell'abbigliamento e delle merci.

Il 10% delle indagini concerne casi di sospetta frode nella materia degli appalti, sempre tramite l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti. Questa categoria di reati copre principalmente i settori delle sovvenzioni per l'edilizia, per

---

<sup>159</sup> S. OCCHIPINTI, *Intercettazioni: per la Procura europea, un archivio «riservato»*, 9 febbraio 2023, articolo consultabile online su <https://www.altalex.com/documents/news/2023/02/09/intercettazioni-procura-europea-archivio-riservato>.

le infrastrutture, per i rifiuti e le acque reflue, la tecnologia e i programmi di sviluppo delle risorse umane.

L'11% riguarda frodi doganali e antidumping, ed infine il restante 4% è rappresentato da ipotesi di corruzione attiva e passiva di funzionari pubblici.<sup>160</sup>

Nei primi sette mesi di operatività, la Procura europea ha trattato 2832 segnalazioni di reato e aperto 576 indagini. A fine 2021 erano 515 le indagini attive, per un danno complessivo stimato pari a quasi 5,4 miliardi di euro. Va anche evidenziato che in quell'anno la Procura ha richiesto il sequestro di 154,3 milioni di euro e che è stato autorizzato il sequestro di 147 milioni di euro.

Nel 2022, invece, la PE ha ricevuto 3318 rapporti sulla criminalità e aperto 865 investigazioni, per un danno complessivo stimato pari a 14,1 miliardi di euro (di cui il 47% legato a frodi in materia di IVA). In particolare, ha richiesto il sequestro di più di 516 milioni di euro. Questo ci permette di affermare che non ci sono più dubbi sul valore aggiunto che questo organo garantisce al funzionamento del sistema penale dell'Unione<sup>161</sup>. Tali dati sono infatti indice di una crescita esponenziale dell'operatività del nuovo organo inquirente, che anzi non si è arrestato qui. Nel corso del 2022, per rafforzare la professionalità e lo spirito di appartenenza dei PED ad un unico organismo, sono stati organizzati *workshop* presso l'Ufficio centrale di Lussemburgo su argomenti quali il congelamento e la confisca dei beni, le indagini e il perseguimento delle frodi carosello in materia di IVA, e le indagini transfrontaliere, che rappresentano la fattispecie più complessa soprattutto con riferimento al rispetto di diritti fondamentali degli individui. In tale ambito però l'EPPO è riuscita dare un contributo molto incisivo e ad accelerare i tempi, tanto da aver organizzato perquisizioni e arresti coordinati a livello transnazionale portati a compimento nell'arco di settimane anziché di mesi.

---

<sup>160</sup> Tutti i dati sono reperibili nella *Relazione annuale della procura europea 2022*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022, disponibile su [https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2023-02/EPPO\\_2022\\_Annual\\_Report\\_EN\\_WEB.pdf](https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2023-02/EPPO_2022_Annual_Report_EN_WEB.pdf).

<sup>161</sup> *Ibidem*.

## CAPITOLO II

### LE INDAGINI TRANSNAZIONALI

SOMMARIO: 1. Una premessa sui reati transnazionali - 2. L'evoluzione della disciplina delle indagini transnazionali - 3. Gli atti di indagine previsti dalla nuova disciplina - 3.1. Arresto preventivo e consegna transnazionale - 4. L'attuale disciplina delle indagini transnazionali - 4.1 Esecuzione delle misure investigative - 5. Indagini transnazionali ed ordine di indagine europeo: comparazione - 6. Il primo caso EPPO davanti alla Corte di giustizia - 7. Ammissibilità delle prove transnazionali - 7.1. La valutazione delle prove da parte del giudice - 8. Le relazioni tra EPPO ed OLAF nell'attività d'indagine - 9. Le indagini coinvolgenti Stati non aderenti alla cooperazione rafforzata.

#### *1. Una premessa sui reati transnazionali*

Da un comunicato stampa della Commissione successivo all'approvazione del regolamento EPPO è emerso che «ogni anno almeno 50 miliardi di euro di gettito IVA vanno persi [...] a causa di frodi transfrontaliere. La criminalità organizzata transnazionale realizza ogni anno profitti miliardari [...]. Gli strumenti a disposizione delle procure nazionali per combattere la criminalità finanziaria transfrontaliera su larga scala sono limitati [...]»<sup>162</sup>. Il concetto di casi «transfrontalieri», sia che si parli di reati PIF che di altri reati, racchiude tre ipotesi diverse: a) casi che coinvolgono due o più Stati membri aderenti all'EPPO, anche quando l'attività criminale è svolta in un unico Stato ma l'indagato ha la residenza abituale o è cittadino di un altro Stato membro; b) casi che coinvolgono due o più Stati membri, di cui uno non rientra nella cooperazione rafforzata istituita dall'EPPO; c) casi che coinvolgono almeno un Paese terzo, non membro dell'Unione<sup>163</sup>. Il concetto di transnazionalità si intreccia necessariamente con il principio di sussidiarietà, in base al quale l'Unione non interviene - se non nei settori di sua esclusiva giurisdizione - a meno che la sua azione non sia considerata più efficace di quella intrapresa al livello nazionale,

---

<sup>162</sup> Commissione Europea, comunicato stampa «*La Commissione accoglie con favore la decisione di 20 Stati membri d'istituire la Procura Europea*», Bruxelles, 8 giugno 2017, consultabile su [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_17\\_1550](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_17_1550).

<sup>163</sup> Cfr. F. GIUFFRIDA, *Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutor's Office*, in *Eucrim, The European criminal law associations' forum*, 2017, 3, p. 149.

regionale o locale (art 5, par. 3, TUE). La sussidiarietà, infatti, mira ad indentificare i settori in cui l'azione dell'Unione europea può essere più efficace di quella degli Stati membri; ed in ambito penale sicuramente l'esempio più calzante è la lotta alla criminalità transnazionale, dove si richiede l'intervento dell'Unione. Anche in base a quanto affermato del Protocollo al trattato di Amsterdam sulla sussidiarietà, per giustificare l'azione dell'Unione è necessario che ci siano aspetti di transnazionalità che non possono essere regolati in modo soddisfacente dall'intervento degli Stati membri. Dunque, nel caso di reati PIF transnazionali - non adeguatamente perseguibili né a livello nazionale né a livello europeo da organismi competenti come Eurojust, Europol, ed OLAF - il principio sembra perfettamente rispettato.

La creazione della Procura europea ha quindi rappresentato una risposta adeguata alle lacune caratterizzanti le indagini nazionali su frodi transfrontaliere, anche per l'essenza sovranazionale dell'interesse tutelato, cioè il bilancio comunitario. In tale settore, infatti, l'Unione oggi agisce - oltre che sulla base della sussidiarietà - anche alla luce della sua «disponibilità ad esprimere la propria posizione morale su un tema particolarmente importante» e la «necessità di far rispettare le proprie norme»<sup>164</sup>, in un settore rilevante come quello delle finanze comunitarie. L'affidamento dell'attività di indagine, nell'ambito dei reati PIF, all'EPPO ha costituito un enorme passo in avanti nell'assetto della giustizia penale. La sua attività comprende indagini che non si limitano ai confini nazionali, ma si estendono ai vari territori coinvolti nel caso specifico.

Le prove devono quindi essere raccolte in territori diversi, e ciò ha richiesto l'elaborazione di regole volte a regolarne la circolazione ed ammissione nei processi. Dunque, proprio perché l'attività investigativa della Procura europea coinvolge, nell'ambito dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, soprattutto fattispecie di natura transfrontaliera, è necessario chiarire come si svolgono le indagini in tali casi. In relazione alle tre diverse fattispecie menzionate nella definizione di reati transnazionali data sopra<sup>165</sup>, infatti, sorgono diversi interrogativi: mentre l'ipotesi di cui alla lettera *a* fa nascere dubbi sull'effettività o meno della gestione delle indagini nel territorio degli Stati parte

---

<sup>164</sup> Ciò è stato affermato da I. WIECZOREK, *The Principle of Subsidiarity in EU Criminal Law*, in A. WEYEMBERGH, C. BRIÈRE (eds.), *The Needed Balances in EU Criminal Law. Past, Present and Future*, Hart Publishing, Oxford, 2017.

<sup>165</sup> V. *supra*.

dell'EPPO, dai casi di cui alle lettere *b* e *c* sorge la questione delle relazioni che l'EPPO dovrà instaurare, ai fini dell'attività di indagine, con le autorità competenti di Stati o non partecipanti alla cooperazione rafforzata o non rientranti nell'Unione europea<sup>166</sup>. Da questa situazione è nata l'esigenza di introdurre nell'ordinamento comunitario una normativa volta a regolamentare non solo l'attività investigativa dell'EPPO, ma anche specificamente le indagini di natura transfrontaliera.

## 2. *L'evoluzione della disciplina delle indagini transnazionali*

Erano due i modelli teorici secondo cui si poteva procedere per la creazione di una normativa generale in materia di indagini: sviluppare una regolamentazione uniforme ed omogenea a livello europeo, con regole comuni a tutti gli Stati membri, oppure fare costante rinvio alle norme nazionali dei singoli ordinamenti. Mentre l'originario *Corpus Juris* aveva optato per la prima impostazione, garantendo all'EPPO la possibilità di formare vere prove europee ammissibili in tutti gli Stati membri, la proposta della Commissione del 2013 aveva ribaltato tale impostazione, a favore di una normativa minimalista che rinviava quasi del tutto alle norme nazionali e che si basava sul principio del mutuo riconoscimento<sup>167</sup>. Anche riguardo, in particolare, l'acquisizione probatoria, si erano ipotizzati due approcci tra cui scegliere: il primo, di più difficile realizzazione, era volto all'elaborazione di norme uniformi a livello europeo da applicarsi indipendentemente dal luogo; modello che era pienamente coerente con l'ottica di integrazione verticale che aveva ispirato la creazione dell'organo inquirente europeo. Il secondo - cioè la raccolta transnazionale della prova - si fondava sul principio del mutuo riconoscimento e mirava al coordinamento delle legislazioni nazionali, realizzando un livello minimo di armonizzazione<sup>168</sup>. In base a tale principio, nel caso di prove collocate in un determinato Stato ma che era necessario acquisire in un processo avente luogo altrove, la valutazione era realizzata in base alle norme nazionali dello Stato che ospitava il processo. Quest'ultima situazione mirava ad una libera circolazione delle prove per garantirne l'uso anche in procedimenti aventi luogo in

---

<sup>166</sup> F. GIUFFRIDA, *Cross-border crimes and the European Public Prosecutor's Office*, 2017, 3, consultabile su <https://eucrim.eu/articles/cross-border-crimes-and-the-eppo/>. Per maggiori dettagli v. *infra*, §7.

<sup>167</sup> Cfr. A. BALSAMO, *Le regole di procedura della procura europea tra disciplina delle indagini e formazione della prova*, in S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., p. 429.

<sup>168</sup> Cfr. M. DANIELE, *Ricerca e formazione della prova*, in R. E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, cit., p. 407.

Stati diversi da quello in cui la prova si trovava. Infatti, riallacciandosi all'idea sviluppata nel Libro verde del 2001, l'obiettivo della proposta del 2013 era proprio evitare una codificazione penale europea, sproporzionata rispetto allo scopo finale dell'EPPO, cioè il miglioramento della persecuzione dei reati lesivi del bilancio dell'Unione. Ai fini del corretto funzionamento dell'EPPO quindi, nell'idea della Commissione, bastava il riconoscimento reciproco dei provvedimenti nazionali; ci si poteva limitare, nel testo normativo, ad elencare gli atti di indagine di competenza dell'EPPO, lasciando invece alle legislazioni nazionali la definizione di ogni altro aspetto. Ma tale impostazione si fondava sull'originaria - ormai abbandonata - concezione dell'Unione europea come uno «spazio giuridico unico»<sup>169</sup>. L'art. 25 della proposta della Commissione, infatti, stabiliva che «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»<sup>170</sup>.

Stando a questa configurazione, non sembrava quindi necessario, nella proposta originaria, parlare specificatamente di indagini transnazionali nell'ambito della competenza dell'EPPO; non vi era infatti alcuna previsione dedicata a tale settore. Agendo all'interno di un'unica area, la Procura europea non aveva bisogno di assistenza né di decisioni giudiziarie da parte di altri procuratori «assistenti» per eseguire determinati atti (questo bisogno di assistenza, al contrario, era richiesto in caso di rapporti con autorità di Paesi terzi)<sup>171</sup>. Il concetto di un unico spazio legale era inteso con solo riguardo all'estensione geografica della competenza dell'EPPO, e non configurava un'area in cui l'esercizio della competenza e dei diritti di difesa dovevano essere regolati da un solo nucleo di leggi<sup>172</sup>. Secondo questa lettura, quindi, a circolare non erano le regole per l'acquisizione della prova ma il risultato probatorio stesso, con la conseguenza che il pubblico ministero europeo raccoglieva prove formate secondo norme nazionali diverse. Tanto che la proposta, anziché creare un unico

---

<sup>169</sup> In merito v. anche A. VENEGONI, *Considerazioni sulla normativa applicabile alle misure investigative intraprese dal pubblico ministero europeo nella proposta di regolamento com (2013) 534*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2013, p. 7.

<sup>170</sup> Art 25 della Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura Europea COM(2013) 534 def, Bruxelles, 17 Luglio 2013.

<sup>171</sup> Così S. ALLEGREZZA e A. MOSNA, *Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor. One Step Back on Mutual Recognition?*, in *The European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 141; più dettagliatamente v. *infra*, §7.

<sup>172</sup> Cfr. S. ALLEGREZZA, A. MOSNA, *Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor. One Step Back on Mutual Recognition?*, in L. B. WINTER, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., p.144.

catalogo di regole procedurali, europee ed autosufficienti, richiedeva una costante interazione tra leggi comunitarie minime e leggi nazionali. La disciplina processuale configurata nel 2013 era di conseguenza molto scarna, fatta di poche regole, a causa di quel «modello integrato» di EPPO prescelto dal legislatore europeo dell'epoca<sup>173</sup>. Le investigazioni erano condotte dai PED, che però non disponevano di proprie forze di polizia, delegando spesso le loro attività alle autorità nazionali competenti, che agivano sotto le istruzioni forniteli. Erano previste ventuno misure investigative, elencate nell'art 26, che ne disciplinava i presupposti ma che rinvia al diritto nazionale per quanto non espressamente disposto dal testo europeo<sup>174</sup>. Tra queste misure, le perquisizioni, le intercettazioni, i sequestri di proventi di reati, il monitoraggio ed il congelamento di transazioni finanziarie, le operazioni sotto copertura, gli accessi a pubblici registri nazionali ed europei, l'arresto e le misure cautelari<sup>175</sup>. E per alcune di esse - quelle più invasive della sfera personale - era sempre richiesta un'autorizzazione del giudice per limitare la discrezionalità dei legislatori nazionali. Le attività investigative potevano essere condotte sul territorio di tutti gli Stati membri, in quanto unico, ma nel rispetto del principio di proporzionalità e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta di Nizza. Le prove presentate in giudizio dall'EPPO si consideravano ammissibili senza alcun tipo di ulteriore controllo (art 30 della proposta) e potevano liberamente circolare in tutto il territorio dell'Unione, anche qualora la legge di uno degli Stati membri prevedesse condizioni più stringenti per l'ammissibilità del materiale probatorio.

Questa impostazione, data l'assenza di un sistema di regole processuali comuni - che invece avrebbe garantito maggior chiarezza nei processi - dava vita ad una disciplina probatoria basata sul mutuo riconoscimento: le prove erano raccolte da parte di un unico organo, l'EPPO, ma in base a norme diverse, quelle del luogo in cui di volta in volta si svolgeva l'indagine (*lex loci*). Analizzando più nel dettaglio il principio del mutuo riconoscimento, in base ad esso «le decisioni dei giudici penali nazionali o di altre autorità assimilate di uno Stato membro devono essere riconosciute dai giudici o dalle autorità

---

<sup>173</sup> M. GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 4.

<sup>174</sup> *Ibidem*.

<sup>175</sup> G. DE AMICIS, *Gli organismi centralizzati della cooperazione giudiziaria*, in R. E KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale*, cit., p. 267.

assimilate degli altri Stati membri ed eseguite allo stesso modo delle proprie»<sup>176</sup>. Il principio va inteso nel suo senso «passivo», cioè come obbligo per uno Stato membro di riconoscere alla decisione di un giudice penale di un altro Stato gli stessi effetti giuridici che sarebbero attribuiti ad una decisione analoga ma presa all'interno di quello Stato. Tale principio risultava però molto controverso: si fondava su un pluralismo normativo che rendeva più complessa la gestione delle indagini e non solo; anche la difesa delle parti era più difficoltosa, in quanto l'indagato o imputato era obbligato a «destreggiarsi tra regole - ed anche lingue, istituti e terminologie giuridiche - diverse e multiformi»<sup>177</sup>. Difficoltà che spesso potevano provocare la violazione di diritti fondamentali nazionali e portare a procedimenti anche ingiusti, dato il carattere vincolante degli ordini da attuare in uno Stato membro diverso. Tale sistema poteva quindi funzionare solo se le leggi statali erano accomunate, almeno in parte, da elementi omogenei. Va anche evidenziato che il concetto di «spazio giuridico unico» caratterizzante la proposta del 2013 si era sviluppato adottando come base la conformazione strutturale attribuita in quel momento all'EPPO dalla Commissione, cioè una «centralizzazione leggera». Ma nel lungo iter che ha portato all'approvazione del regolamento definitivo, il legislatore europeo ha modificato sostanzialmente l'organizzazione dell'ufficio, adottando un modello di «accentramento decentrato» in cui l'EPPO agisce tramite i PED, sottoposti alla direzione degli organi centrali. Ciò ha prodotto come risultato un ampio rinvio agli ordinamenti nazionali per l'individuazione delle garanzie e delle regole processuali applicabili. Perciò l'EPPO, non essendo stata in grado di istituire una procedura in materia di indagini comune a tutti gli Stati membri, ha affermato un modello ibrido in cui il potere dell'organo di accusa europeo è disciplinato, per tutti gli aspetti non disciplinati espressamente dal regolamento, dal diritto nazionale, in particolare dalla legge dello Stato in cui si trova il PED incaricato del caso.

Ma l'abbandono, nel regolamento, del concetto di un «unico spazio giuridico europeo» ha avuto forti ripercussioni sull'adeguatezza del mutuo riconoscimento nell'ambito di indagini coinvolgenti più Stati membri, che fino a quel momento aveva caratterizzato i classici strumenti di cooperazione giudiziaria. La creazione dell'EPPO, infatti, ha messo a

---

<sup>176</sup> J. R. SPENCER, *Mutuo riconoscimento, armonizzazione e tradizionali modelli intergovernativi*, in R. E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale*, cit., p. 313.

<sup>177</sup> R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del pubblico ministero europeo*, in S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., p. 401.

dura prova l'operatività del principio ed è stata sintomo della volontà di un suo superamento<sup>178</sup>. Anche se c'era ancora chi riteneva che le funzioni di coordinamento in materia di indagini fossero già svolte in modo sufficiente da Eurojust - agenzia volta a facilitare la cooperazione giudiziaria<sup>179</sup> - questo coordinamento orizzontale non sembrava sufficiente nell'ambito dei reati PIF. E se da un lato la cooperazione e l'assistenza reciproca avevano subito un miglioramento rispetto al passato, le autorità nazionali, continuando a dare priorità alle investigazioni interne, eseguivano le richieste di misure investigative da parte di autorità straniere ancora con molto ritardo<sup>180</sup>. Quindi, consolidatasi l'esigenza di una maggiore coordinazione nelle indagini transnazionali riguardanti le euro-frodi, si è fatta strada la necessità di una sua disciplina, che merita particolare attenzione soprattutto in virtù della maggior propensione delle indagini transfrontaliere ad intaccare le garanzie di difesa dei sospettati, dal momento che l'attività di indagine coinvolge più Stati caratterizzati da regimi diversi<sup>181</sup>.

### 3. *Gli atti di indagine previsti dalla nuova disciplina*

Uno dei profili da cui si evince maggiormente la sostanziale assenza di una disciplina uniforme in Europa è quello degli atti di indagine. L'art 30 del regolamento ha introdotto una lista di strumenti d'indagine di cui il PED può servirsi; la previsione delle singole misure investigative a disposizione dell'EPPO non ha quindi realizzato un ravvicinamento tra le leggi nazionali in materia di attività di indagine. Stabilendo l'obbligo degli Stati membri, «nei casi in cui il reato oggetto dell'indagine è punibile con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione», di assicurare che i PED dispongano o possano chiedere una serie di misure investigative, il legislatore europeo fornisce un'indicazione solo nominale degli atti di indagine che la Procura europea può chiedere, senza disciplinare le loro modalità di esecuzione, rimesse al diritto nazionale applicabile al caso<sup>182</sup>. Se quindi una misura non è prevista in un ordinamento nazionale o non ha la stessa qualificazione giuridica in quello

---

<sup>178</sup> Tale principio avrebbe mantenuto il suo ruolo rispetto ad indagini compiute nel territorio di Stati non aderenti all'EPPO, obbligati a stipulare accordi con esso. Questi Stati infatti devono in ogni caso rispettare il principio di leale collaborazione di cui all'art 4 TEU, soprattutto in virtù degli obblighi - gravanti anche su di essi - di contrastare i reati lesivi delle finanze europee e di non impedire la corretta attuazione della cooperazione rafforzata da parte degli Stati partecipanti (art 327 TFEU).

<sup>179</sup> V. *infra*, § 9.

<sup>180</sup> Cfr. anche S. ALLEGREZZA, A. MOSNA, *Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor. One Step Back on Mutual Recognition?*, cit.

<sup>181</sup> Più dettagliatamente v. *infra*, cap. III.

<sup>182</sup> Cfr. G. FIORELLI, *Il pubblico ministero europeo, tra poteri investigativi nazionali e regole probatorie «in bianco»*, cit., p. 192.

Stato, ne deriva l'obbligo di quello Stato di adeguarsi alla disciplina comunitaria, così da garantire ai PED la possibilità di servirsi delle misure investigative «europee» elencate dal regolamento. Questo quasi totale rinvio alle norme nazionali degli Stati membri per scegliere le norme applicabili alle investigazioni dell'EPPO concretizza l'abbandono definitivo dell'originario concetto di uno «spazio unico europeo» e dall'altro lato contribuisce alla persistente frammentarietà normativa in materia probatoria<sup>183</sup>.

Gli atti a disposizione dei PED, espressamente elencati dall'art 30 del regolamento, sono utilizzabili solo in presenza di due condizioni minime stabilite dal legislatore europeo: che il reato per cui si procede sia punito con almeno quattro anni di reclusione nel massimo e che ci sia un controllo di proporzionalità rigoroso, che *in primis* richiede di valutare se è possibile servirsi di una misura meno intrusiva. Gli Stati, fermo il rispetto di dette condizioni, sono liberi di stabilire ulteriori requisiti, anche più rigorosi e limitanti<sup>184</sup>. Tra gli atti rilevano le perquisizioni, le misure cautelari volte a garantire la genuinità delle prove o ad evitarne l'inquinamento, la produzione di oggetti, documenti e dati (bancari, informatici e relativi al traffico), il congelamento di beni connessi al reato come gli strumenti o i proventi - anche ai fini della successiva confisca - ed infine le intercettazioni di comunicazioni elettroniche, il tracciamento o il rintracciamento di oggetti<sup>185</sup>. Le intercettazioni ed il tracciamento e rintracciamento di oggetti mediante mezzi tecnici possono essere previsti, da alcuni Stati, solo per determinati reati gravi: in tal caso lo Stato che vuole imporre tale limitazione notifica all'EPPO l'elenco di specifici reati gravi, in conformità dell'articolo 117 del regolamento<sup>186</sup>. All'interno dell'elenco degli atti di indagine a disposizione dell'EPPO si distinguono poi misure soggette ad autorizzazione dell'autorità giudiziaria e misure che non la richiedono. Tra quelle subordinate ad autorizzazione si possono menzionare la perquisizione, la produzione di documenti bancari, la perquisizione di locali, alcuni tipi di sequestro probatorio - come apporre sigilli a locali e mezzi di trasporto o il congelamento di proventi o strumenti del reato - e la localizzazione dell'indagato tramite controllo delle telecomunicazioni. Ottenuta l'autorizzazione del giudice si può anche procedere al congelamento di beni destinati alla confisca, quando c'è rischio di una loro dispersione (art.

---

<sup>183</sup> G. FIORELLI, *Il pubblico ministero europeo*, cit., p. 193; v. anche *supra*, cap. I, § 6.1.

<sup>184</sup> Cfr. M. CAIANIELLO, intervento nell'incontro di studio «*Procura europea e giudice nazionale*», cit., p. 22.

<sup>185</sup> V. G. DE AMICIS, *Competenza e funzionamento della procura europea*, cit., p. 25.

<sup>186</sup> V. anche A. DI TULLIO D'ELISIIS, *Il legislatore interviene sulla Procura europea: vediamo come*, 2021, p. 27, consultabile su <https://www.diritto.it/il-legislatore-interviene-sulla-procura-europea-vediamo-come/>.

21, par. 1, lett. d)<sup>187</sup>. Al contrario, misure quali quelle necessarie per rintracciare o controllare gli spostamenti di una persona (anche servendosi di metodi di localizzazione satellitare) non esigono un'autorizzazione<sup>188</sup>. In un ambito particolare invece, quello delle videoregistrazioni, si distinguono casi che la richiedono da casi che ne prescindono: quando le riprese contengono luoghi «non aperti al pubblico» ma «non privati», e luoghi quali uffici o studi, si richiede l'autorizzazione del giudice; se invece le riprese hanno ad oggetto luoghi pubblici non si richiede nulla.

Tuttavia, la lista delle misure disposte dall'art. 30, considerando anche le ulteriori limitazioni che possono essere imposte dal diritto nazionale applicabile, sembra insufficiente e troppo limitata, in particolare per quanto riguarda l'intercettazione delle comunicazioni; sono solo strumenti minimi di cui l'EPPO può servirsi per condurre indagini, ad esse aggiungendosi tutte quelle previste dalla legge dello Stato in cui dovranno essere eseguite. Tuttavia, il regolamento dà delle minime indicazioni sistematiche in tale settore, introducendo alcune clausole: quella del minor danno - prevista dall'art 26, par. 3 - in base alla quale il PED dovrà scegliere la misura meno invasiva tra quelle a disposizione; e la clausola di maggior garanzia - prevista dall' art 26, par. 5 - «che prevede l'adeguamento al livello massimo di garanzia disponibile, laddove l'ordinamento preveda l'autorizzazione giudiziale ed il regolamento ne prescinda»<sup>189</sup>. Per dare esecuzione a tali misure il PED può disporle direttamente o chiederle, secondo quanto previsto dagli ordinamenti nazionali. Per esempio, misure come le perquisizioni in alcuni ordinamenti richiedono la preventiva autorizzazione giudiziaria, mentre in Stati come l'Italia devono essere disposte dal pubblico ministero, senza bisogno di alcun intervento del giudice<sup>190</sup>. Un esempio di indagini transnazionali recente si è verificato proprio in Italia, e ha coinvolto imprese aventi sede in Bulgaria, Slovacchia, Polonia e Paesi Bassi, venditrici di prodotti informatici «a favore di società di comodo ubicate in Italia e formalmente amministrare da prestanome, che hanno omesso di versare in Italia l'imposta»<sup>191</sup>. La Procura Europea, sede di Milano, ha disposto una serie di

---

<sup>187</sup> S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor office. Anche gli entusiasti diventano scettici?*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2014, p. 24.

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>189</sup> Cfr. S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor office*, cit., p. 24.

<sup>190</sup> M. CAIANIELLO, intervento nell'incontro di studio «*Procura europea e giudice nazionale*», cit., p. 22.

<sup>191</sup> REDAZIONE BERGAMO ONLINE, *Frode internazionale da 40 milioni, sei arresti in Italia, anche a Bergamo*, in *Corriere della Sera*, 2023, consultabile su <https://bergamo.corriere.it/notizie/cronaca/23-febbraio-17/frode-internazionale-40-milioni-sei-arresti-italia-anche-bergamo-301dab1a-aef9-11ed-b1a1-f70141d8ba43.shtml>.

misure investigative nei confronti di persone sospettate di essere parte di un'associazione criminale responsabile di una grave frode IVA coinvolgente vari Stati europei. La frode prevedeva anche una fase di vendita della merce sottocosto, a favore di altre imprese italiane, solo per interporre ulteriori soggetti economici per rendere più difficile l'identificazione della frode ed aumentare i profitti illeciti. I prodotti erano poi ceduti - a un prezzo molto competitivo - a società italiane regolarmente operanti e ad altre società attive in Europa, facendo ottenere a queste un elevato risparmio d'imposta. La Guardia di finanzia di Varese, in collaborazione con l'EPPO, ha condotto le indagini ed ha scoperto che i profitti venivano poi anche riciclati, ed anche tramite intercettazioni è giunta a perfezionare sei arresti a Varese, Como, Bergamo e Sesto San Giovanni e sessanta perquisizioni anche in altri Stati membri, oltre che il sequestro di beni - immobili, auto di lusso, gioielli e una quantità di denaro pari a 40 milioni di euro.<sup>192</sup> Un altro esempio di intercettazioni che hanno visto protagonista la Procura europea si è verificato proprio recentemente: la preside di un istituto scolastico di Palermo è stata arrestata per peculato e corruzione, dopo l'esame di un'intercettazione telefonica tra la donna ed il vicepresidente.

### 3.1. Arresto preventivo e consegna transnazionale

Un profilo di contraddittorietà della disciplina regolamentare si riscontra riguardo la misura dell'arresto preventivo e della consegna transnazionale. Infatti, il regolamento EPPO, pur introducendo uno specifico sistema di acquisizione della prova all'estero, non ha previsto una disciplina *ad hoc* per le procedure di arresto e consegna di persone che si trovano presso un altro Stato membro<sup>193</sup>. I considerando 75 e 76 del regolamento dispongono rispettivamente che «è opportuno che le disposizioni sull'arresto preventivo e la consegna transnazionale non pregiudichino le procedure specifiche vigenti negli Stati membri in cui non è richiesta un'autorizzazione giudiziaria per l'arresto iniziale di un indagato o di un imputato, e che «il procuratore europeo delegato incaricato del caso dovrebbe essere autorizzato a emettere o chiedere mandati d'arresto europei nell'ambito di competenza dell'EPPO». Analizzando poi il testo regolamentare, l'art 33 - dopo aver

---

<sup>192</sup> Cfr. *Frode internazionale da 40 milioni, sei arresti in Italia, anche a Bergamo*, cit.

<sup>193</sup> Questa differenza di approccio potrebbe essere vista come una scelta quasi discriminatoria, dal momento che anche l'arresto o la consegna di persone, se compiute in un paese diverso da quello di appartenenza, potrebbero arrecare pregiudizio alla posizione soggetto coinvolto nel procedimento e renderne incerta la disciplina, soprattutto in materia di garanzie della difesa.

disposto che «il procuratore europeo delegato incaricato del caso può disporre o chiedere l'arresto o la detenzione preventiva dell'indagato o dell'imputato in conformità del diritto nazionale applicabile in casi nazionali analoghi» - al comma 2 impone, nei casi in cui la Procura europea voglia procedere all'arresto e alla consegna di una persona collocata in uno Stato diverso da quello in cui ha sede il PED incaricato del caso, di ricorrere alla disciplina del mandato di arresto europeo (M.A.E.) di cui alla decisione quadro 2002/584/GAI2311<sup>194</sup>. Il M.A.E ha rappresentato il primo strumento di cooperazione fondato sul reciproco riconoscimento, con l'obiettivo di velocizzare l'arresto e la consegna dei ricercati. È definito, all'art. 1 della relativa decisione quadro, come una decisione giudiziaria volta all'arresto e alla consegna di una persona ricercata, la cui emissione è subordinata all'adozione di un provvedimento coercitivo da parte dello Stato interessato alla *traditio*. La Procura europea, dunque, può emettere un ordine di arresto europeo per soggetti sospettati di aver commesso reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, che dovrà però essere eseguito dallo Stato competente; tale disciplina consente una gestione rapida delle domande di arresti e consegna di soggetti tra vari Stati membri, risultando più semplice di quella dell'extradizione per una serie di motivi: il paese in cui la persona è arrestata deve adottare la decisione finale sull'esecuzione del mandato entro sessanta giorni dall'arresto, e se la persona arrestata acconsente alla consegna, la decisione è presa entro dieci giorni. In secondo luogo, per trentadue tipi di condotte criminose non si richiede più la verifica che l'atto costituisca reato in entrambi gli Stati; basta che esso sia punibile - nel Paese emittente il mandato - con una pena edittale massima della reclusione almeno pari a tre anni; inoltre, in linea generale, gli Stati membri non possono più rifiutare la consegna dei propri cittadini, tranne in caso di assunzione della competenza per l'azione penale o di esecuzione della pena nei confronti del soggetto. Infine, le decisioni vengono prese solo dalle autorità giudiziarie, senza alcun intervento politico<sup>195</sup>. Normalmente, prima o contestualmente all'emissione del mandato, vengono effettuate delle ricerche, ai fini dell'arresto dell'indagato, tramite i servizi di cooperazione a livello internazionale come SI.RE.NE (*Supplementary Information Request at National Entries*) nell'area Schengen<sup>196</sup> ed

---

<sup>194</sup> Art 33, co. 1 e 2 regolamento EPPO, cit.

<sup>195</sup> Informazioni reperibili su [https://e-justice.europa.eu/90/IT/european\\_arrest\\_warrant](https://e-justice.europa.eu/90/IT/european_arrest_warrant).

<sup>196</sup> Quest'area comprende i ventisette Stati membri dell'Unione Europea e tutti i membri dell'Associazione europea di libero scambio (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera); questi dati sono reperibili su <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/schengen-area/>.

Interpol<sup>197</sup> nel resto del mondo. Ricerche necessarie soprattutto nei casi in cui la posizione geografica della persona coinvolta sia sconosciuta, incerta o ci sia il rischio che il soggetto cambi domicilio<sup>198</sup>. L'Interpol, per individuare e catturare persone sottoposte a mandato di arresto internazionale, emette gli avvisi rossi (*red notice*), che consentono di ricercare le persone nei 194 Paesi che vi aderiscono. Diffusa la *red notice*, la persona coinvolta è automaticamente ricercata in ogni Stato e, se viene trovata in uno di essi, viene consegnata alle autorità dello Stato che ha emesso il M.A.E.<sup>199</sup> Dopo la cattura, è l'autorità dello Stato di esecuzione a dover valutare la necessità del mantenimento in custodia, sulla base del diritto nazionale: la persona può essere mantenuta in quello *status* se c'è pericolo di fuga, altrimenti viene rilasciata. La misura dell'arresto transnazionale è però certamente uno degli strumenti che dà vita alle maggiori restrizioni della libertà personale, sia per l'applicazione di misure cautelari nelle more della decisione sulla consegna (art. 12 decisione quadro 2002/584/GAI2311<sup>200</sup>), sia a causa della *traditio* concreta della persona.

In Italia, proprio recentemente, si è avuta la prima pronuncia della Corte di cassazione sull'esecuzione di un mandato di arresto europeo in attuazione di un ordine di arresto emesso dalla Procura europea<sup>201</sup>. La Corte «ha respinto il ricorso di un cittadino italiano soggetto ad un mandato di arresto europeo»<sup>202</sup> emesso dalla Germania per indagini su reati di associazione criminale volta alla frode fiscale. Nonostante l'opposizione dell'indagato alla consegna, la Corte d'appello di Torino aveva acconsentito, poiché considerava non rilevante la mancanza, nel mandato, dell'indicazione del minimo edittale di pena, come richiesto dall'art. 6 della legge 22 aprile 2005 n. 69 (modificata dal decreto legislativo n. 10 del 2021), con la quale è stata recepita in Italia la decisione quadro sul mandato di arresto europeo e le procedure di consegna tra Stati membri. Per la Corte di cassazione, infatti, l'unico elemento rilevante per decidere in merito alla consegna della persona è la pena detentiva edittale massima, non minima, come nel caso di specie. Inoltre, è vero che una

---

<sup>197</sup> Interpol è l'Ufficio di polizia internazionale per la repressione di particolari attività criminose che si svolgono a livello internazionale.

<sup>198</sup> V. su questo aspetto R. E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, cit., p. 385 ss.

<sup>199</sup> *Ibidem*.

<sup>200</sup> Cfr. R. E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, cit., p. 398 ss.

<sup>201</sup> Cassazione, Sezione VI, 15 dicembre 2021, n. 46140.

<sup>202</sup> M. CASTELLANETA, *La Corte di Cassazione si pronuncia sulle procedure di consegna per un MAE emesso su richiesta della Procura europea*, su Marina Castellaneta. Notizie e commenti sul diritto internazionale e dell'Unione Europea, 2021, consultabile su [www.marinacastellaneta.it/blog/la-corte-di-cassazione-si-pronuncia-sulle-procedure-di-consegna-per-un-mae-emesso-su-richiesta-della-procura-europea.html](http://www.marinacastellaneta.it/blog/la-corte-di-cassazione-si-pronuncia-sulle-procedure-di-consegna-per-un-mae-emesso-su-richiesta-della-procura-europea.html).

parte della condotta si era verificata in Italia, ma il motivo di rifiuto - di eseguire un M. A.E. - per fatti commessi in parte sul territorio può essere opposto solo nei casi in cui «vi sia la manifestazione di un interesse dello Stato alla persecuzione del reato, interesse che per essere riconoscibile deve trovare un fondamento in un dato oggettivo». Per di più, i reati riguardavano la lesione di interessi finanziari dell'Unione, di competenza della Procura europea. Di conseguenza, essendo attiva la procura europea in Germania e non essendo pendente un autonomo procedimento in Italia da cui emergesse un interesse preponderante dello Stato, il motivo di rifiuto di cui sopra non era giustificabile e la Corte ha respinto il ricorso<sup>203</sup>.

#### 4. *L'attuale disciplina delle indagini transnazionali*

Nell'ambito dello svolgimento di attività di indagine tra più Stati membri, il regolamento EPPO non ha, ad eccezione del mandato d'arresto europeo, richiamato espressamente gli strumenti volti a facilitare la circolazione delle prove tra stati<sup>204</sup>. Nell'alternativa tra un mero rinvio agli strumenti di cooperazione giudiziaria ed una disciplina completa - improntata alla libera circolazione dei provvedimenti dei PED nei vari Stati - il legislatore europeo ha optato per una via di mezzo. Grazie al lavoro della Presidenza italiana, il regolamento ha introdotto un'apposita disciplina in materia di indagini transfrontaliere e di esecuzione delle misure di assistenza (artt. 31 e 32 regolamento EPPO), considerata un *novum*. L'attuale normativa, infatti, esige una predisposizione dei procuratori alla collaborazione reciproca: «I procuratori europei delegati agiscono in stretta cooperazione fornendosi reciproca assistenza e consultandosi regolarmente nei casi transfrontalieri». Gli Stati, con le proprie leggi di attuazione, devono prevedere che, nel caso di indagini transnazionali, il PED incaricato cooperi con i PED degli altri Stati scambiandosi tutte le informazioni necessarie e prestando assistenza.

L'aspetto più complesso e problematico concerne il caso in cui l'atto di indagine debba compiersi in uno Stato diverso da quello in cui si svolge il processo. Infatti - premesso che «un caso è di norma aperto e trattato da un procuratore europeo delegato dello Stato membro in cui si trova il centro dell'attività criminosa oppure, se sono stati commessi più

---

<sup>203</sup> M. CASTELLANETA, *La Corte di Cassazione si pronuncia sulle procedure di consegna per un MAE emesso su richiesta della Procura europea*, cit.

<sup>204</sup> Cfr. G. BARROCU, *La Procura europea*, cit., p.115.

reati connessi di competenza dell'EPPO, dello Stato membro in cui è stata commessa la maggior parte dei reati»<sup>205</sup> - un PED di un altro Stato può avviare o essere incaricato dalla camera permanente competente di avviare un'indagine, solo però se tale deroga è debitamente giustificata. Se l'indagine viene condotta nello Stato in cui il fatto è stato commesso, *nulla quaestio*: le misure investigative vengono adottate in quello Stato e l'indagato può impugnarle lì. Ma è possibile che durante le indagini la camera permanente ritenga di dover assegnare la causa ad un PED di un altro Stato membro; in tali casi l'indagato si trova a dover modificare, in base alle norme del nuovo Stato scelto, la propria difesa, potendo addirittura arrivare a non potersi difendere efficacemente in quell'ordinamento giuridico. Da questa situazione emerge che la scelta della giurisdizione implica come conseguenza anche la scelta delle regole e del contesto della difesa; quest'ultima è infatti spesso pregiudicata, essendo l'indagato - nel caso di indagini condotte in uno Stato diverso da quello in cui sono state iniziate - in una posizione di svantaggio nei confronti dell'EPPO. Dunque, in linea di principio, la scelta del foro - secondo le linee guida di Eurojust - deve avvenire il prima possibile durante l'indagine o l'azione penale; una volta che il soggetto viene a sapere dell'inizio delle indagini a suo carico, l'EPPO dovrebbe astenersi dal riassegnarle ad altro PED o dall'avviare l'azione penale altrove, tranne nel caso in cui ciò sia debitamente giustificato da circostanze straordinarie. Dunque, quando l'indagine è già iniziata, trasferirla in un altro Stato non sembra la soluzione più appropriata. Ma ciò si verifica molto spesso<sup>206</sup>.

È proprio per trovare un punto di equilibrio tra la necessità dell'EPPO di avere una certa flessibilità ed il rispetto delle garanzie degli indagati/imputati - collegate al diritto di difesa ed al principio di legalità - che il regolamento è intervenuto tramite l'art 26, par. 4. La legalità implica infatti che «alcune questioni possono essere trattate solo da un legislatore competente. In tal modo è possibile fornire garanzie efficaci contro procedimenti giudiziari, condanne e punizioni arbitrarie»<sup>207</sup>. Quindi, in sostanza, le leggi sostanziali devono essere accessibili e con effetti prevedibili, e quelle procedurali devono rispettare il principio di certezza del diritto, che sembra ben soddisfatto da quanto previsto dall'art 26, par. 4<sup>208</sup>.

---

<sup>205</sup> Art 26, par. 4 regolamento EPPO, cit.

<sup>206</sup> Cfr. I. WIECZOREK, *The Principle of Subsidiarity in EU Criminal Law*, cit.

<sup>207</sup> M. LUCHTMAN, *Towards a Transnational Application of the Legality Principle in the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, *Utrecht Law Review*, 2013, vol. 9, 4, p.11-33.

<sup>208</sup> Cfr. I WIECZOREK, *The Principle of Subsidiarity in EU Criminal Law*, cit.

Quest'ultimo stabilisce che l'assegnazione del caso deve basarsi su uno dei seguenti criteri, in ordine di priorità: a) il luogo di residenza abituale dell'indagato o dell'imputato; b) la sua nazionalità; c) il luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale. Quindi generalmente il caso deve essere perseguito nello stesso Stato del procuratore incaricato e solo sulla base dei criteri detti sopra la camera permanente, se ci sono motivi sufficientemente giustificati, tenendo conto dei criteri di cui all'articolo 26, paragrafi 4 e 5, può decidere che l'azione penale venga esercitata in un altro Stato membro ed incaricare un PED di quello Stato<sup>209</sup>. L'elenco di tali criteri gerarchici ha inoltre costituito un grande passo in avanti rispetto a quanto originariamente disposto nella proposta della Commissione, che prevedeva criteri molto più controversi, come l'ubicazione delle prove.

Chiariti questi principi generali, che sono alla base delle indagini transnazionali, attenzione particolare merita infatti l'art 31 del regolamento, a norma del quale «qualora una misura debba essere intrapresa in uno Stato membro diverso da quello del procuratore europeo delegato incaricato del caso, quest'ultimo decide in merito all'adozione della misura necessaria e la assegna a un procuratore europeo delegato avente sede nello Stato membro in cui la misura in questione deve essere eseguita» (art 31.1). Quindi le misure investigative disposte dal PED incaricato dello specifico caso, se devono essere eseguite all'estero, vengono assegnate al collega dello Stato in cui l'indagine deve essere svolta. Tale disciplina può essere letta secondo due tipi di interpretazione, una «minimalista», l'altra più avanzata<sup>210</sup>. Secondo la prima lettura, nella disciplina delle indagini transnazionali non ci sarebbe stato un cambiamento così radicale rispetto agli strumenti della cooperazione giudiziaria già presenti nel panorama comunitario. L'assegnazione di atti di indagine a PED di un diverso Stato membro «sembrerebbe caratterizzare i procuratori stessi più come autorità distinte, che come articolazioni del medesimo organo»<sup>211</sup>. Proprio perché la nuova disciplina, all'art 31, obbliga i diversi PED a collaborare fornendosi assistenza e consultandosi continuamente, i riferimenti ai concetti di «assistenza» e di «collaborazione» sembrano richiamare le tipiche attività della cooperazione giudiziaria, più che designare

---

<sup>209</sup> Art 36, par. 3 regolamento EPPO, cit; v. anche I WIECZOREK, *The Principle of Subsidiarity in EU Criminal Law*, cit.

<sup>210</sup> Cfr. M. GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 16.

<sup>211</sup> M. GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 16.

l'attività di indagine come uniforme ed integrata. Per di più, assegnando la misura al PED del Paese in cui deve essere eseguita l'attività, il regolamento richiama comunque ed ancora strumenti ispirati al principio del mutuo riconoscimento, come l'ordine europeo di indagine (OEI)<sup>212</sup>. La seconda interpretazione che potrebbe darsi all'art 31 invece valorizza il carattere riformatore dell'attività investigativa e la natura unitaria dell'ufficio del procuratore europeo<sup>213</sup>. Se è vero che un'attività di indagine basata meramente su una, seppur stretta, cooperazione tra procuratori nazionali non può essere sufficiente per la repressione di reati così gravi, allo stesso tempo non si può negare il carattere innovativo del criterio dell'assegnazione delle misure a colleghi operanti in altri Stati, ma parte dello stesso ufficio. Questo aspetto strutturale costituisce un punto di forza dell'EPPO, in quanto capace di semplificare le indagini rispetto agli strumenti basati sul mutuo riconoscimento. Quindi si può affermare che il regolamento, introducendo organi collegiali ed una disciplina per le indagini transfrontaliere a seguito dell'invocazione della sovranità nazionale da parte degli Stati membri, ha prodotto un cambiamento significativo di prospettiva rispetto alla proposta del 2013. E guardando alla sua struttura attuale ed al continuo rinvio che il regolamento fa alle disposizioni nazionali, si nota come le regole sull'ammissibilità e la raccolta della prova abbiano generato una cooperazione quasi intergovernativa, inadeguata a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, specialmente se compariamo tale livello di cooperazione tra autorità nazionali a quello dell'OEI<sup>214</sup>.

In base alla nuova disciplina, e seguendo il criterio dell'assegnazione, è il PED incaricato di prestare assistenza che dovrà compiere la misura assegnatagli o incaricare l'autorità nazionale competente. Il PED destinatario della richiesta non può rifiutare di eseguirla, causando altrimenti una violazione dei principi di leale collaborazione e di indivisibilità dell'ufficio dell'EPPO<sup>215</sup>. L'assegnazione della misura, infatti, può essere revocata solo dal titolare del fascicolo quando nello Stato in cui la misura deve essere eseguita si nega l'autorizzazione da parte dell'autorità competente<sup>216</sup>, o dopo la consultazione avuta con il

---

<sup>212</sup> Per approfondimento v. *infra*, § 5.

<sup>213</sup> V. ancora M. GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 16.

<sup>214</sup> S. ALLEGREZZA, A. MOSNA, *Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor. One Step Back on Mutual Recognition?*, in *The European Public Prosecutor's Office*, cit., p.162.

<sup>215</sup> Cfr. L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, 4, p. 1379.

<sup>216</sup> Art 31, par. 3, co. 2 regolamento EPPO, cit.

PED assegnatario dell'atto di indagine da compiere<sup>217</sup>. Se però egli «ritiene che: a) l'assegnazione sia incompleta o contenga un errore manifesto e rilevante; b) la misura non possa essere intrapresa entro il termine fissato nell'assegnazione 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»<sup>218</sup>, si apre una consultazione bilaterale tra i PED coinvolti. Se entro sette giorni la questione non viene risolta è previsto allora l'intervento della camera permanente competente. È quest'ultima, nell'ambito di un eventuale conflitto di competenza «orizzontale» tra PED, l'autorità capace di risolvere tali contrasti nel contesto delle indagini transfrontaliere<sup>219</sup>. La camera competente, che deve decidere sulla base del diritto nazionale applicabile e del regolamento, può indicare se ed entro quale termine il procuratore delegato deve adottare la misura necessaria o una misura sostitutiva<sup>220</sup>. In tale contesto, se la camera oppone il motivo di «non esecuzione» di cui alla lett. d) ed è possibile servirsi di strumenti di reciproco riconoscimento, sorge il dubbio «se la camera possa comunque imporre il compimento dell'atto investigativo [...] che era stato sollecitato ma non eseguito perché non disponibile in un caso nazionale analogo»<sup>221</sup>. Perplessità che deriva dalla genericità dei termini usati nel regolamento EPPO, che si limita a richiamare genericamente il «diritto nazionale applicabile» ed il «presente Regolamento»<sup>222</sup>. In risposta a tali interrogativi, se il diritto nazionale applicabile sarà quello dello Stato incaricato di compiere la misura, *nulla quaestio*. Diversamente, ci si deve chiedere se la decisione assunta dalla camera - che fin dal momento dell'esecuzione dell'atto di indagine potrebbe contrastare con i principi

---

<sup>217</sup> Art 31, par. 5 regolamento EPPO, cit. Cfr. anche L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, cit., p.1353.

<sup>218</sup> Art 31, par. 5 regolamento EPPO, cit.

<sup>219</sup> V. anche M. GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, cit., secondo cui questa disciplina rispecchia quella che caratterizza l'ordine di indagine europeo, regolamentato dalla Direttiva 2014/41 all'art. 9, par. 2, che rappresenta un giusto compromesso tra la rigidità del mutuo riconoscimento e la flessibilità dell'assistenza giudiziaria.

<sup>220</sup> Art 31, par. 5,7,8 del regolamento EPPO, cit.

<sup>221</sup> A. MANGIARACINA, *Dalle indagini all'ammissione della prova in giudizio*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, in Quaderni della facoltà di giurisprudenza, Università di Trento, 2022, 64, p. 222.

<sup>222</sup> Cfr. E. TRAVERSA, *I principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea*, cit., p. 18.

fondamentali di un certo Stato membro - possa essere rivalutata successivamente durante la fase dell'ammissione della prova<sup>223</sup>.

#### 4.1 Esecuzione delle misure investigative

Una volta assegnate al PED del diverso Stato membro, le misure investigative devono essere eseguite sia nel rispetto del regolamento e del diritto dello Stato a cui appartiene quel PED, sia osservando le formalità e le procedure indicategli dal PED incaricato del caso, tranne se confliggenti con i principi fondamentali del diritto dello Stato «assistente»<sup>224</sup>. Mentre la proposta del 2013 basava le regole sulla raccolta delle prove a livello transnazionale sul criterio del *locus regit actum*, il regolamento oggi prevede un sistema più articolato: una lettura combinata degli artt. 31 e 32 suggerisce che la scelta di un atto di indagine e delle modalità per compierlo devono rispettare le norme di entrambi gli Stati coinvolti<sup>225</sup>. Da ciò risulta una sorta di ibridazione tra il criterio della *lex fori*, tipico dell'assistenza giudiziaria, e quello della *lex loci*, che assicura l'utilizzabilità anche di prove raccolte all'estero<sup>226</sup>. L'EPPO ha quindi a sua disposizione una serie di regole della *lex fori* «esportabili su richiesta del delegato precedente»<sup>227</sup> che, se ammissibili, non sostituiscono quelle della *lex loci*, ma vi si aggiungono. L'autorità precedente deve scegliere se e quale misura applicare valutandola sulla base della *lex fori*, mentre l'autorità dello Stato di esecuzione deve applicare la *lex loci* sia per identificare l'atto da compiere e le relative modalità di esecuzione, sia per quanto riguarda un'eventuale autorizzazione necessaria per prendere una determinata misura. Infatti, nelle indagini transnazionali, a fronte dell'indagine condotta in un singolo Stato, c'è spesso bisogno di compiere singoli atti investigativi in uno Stato diverso, con necessaria autorizzazione da parte di uno Stato. La domanda che sorge è se l'EPPO debba munirsi di una sola autorizzazione - sufficiente per eseguire la misura anche in altri Stati Membri - o se debba ottenere tante autorizzazioni quanti sono gli Stati coinvolti nell'indagine<sup>228</sup>. Sul punto la disciplina si è modificata: mentre la proposta della Commissione, all'art. 26, co. 4, prevedeva che l'autorizzazione giudiziaria

---

<sup>223</sup> A. MANGIARACINA, *Dalle indagini all'ammissione della prova in giudizio*, cit., p. 222.

<sup>224</sup> Art 32 regolamento EPPO, cit.

<sup>225</sup> Cfr. L. B. WINTER, *The European Public Prosecutor's Office, The Challenges Ahead*, Springer, Cham, 2018.

<sup>226</sup> Cfr. M. GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 17.

<sup>227</sup> G. BARROCU, *La Procura europea*, cit., p. 120.

<sup>228</sup> A. VENEGONI, *Considerazioni sulla normativa applicabile alle misure investigative intraprese dal pubblico ministero europeo nella proposta di regolamento com (2013) 534*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2013, p. 9.

dovesse essere rilasciata dall'autorità competente dello Stato in cui le misure dovevano essere eseguite, il regolamento EPPO ha imposto, anche in quest'ambito, la considerazione di entrambe le leggi nazionali: se l'autorizzazione è richiesta dallo Stato del PED incaricato di prestare assistenza, il PED dovrà ottenerla conformemente al diritto di quello Stato membro. Se l'autorità competente di quello Stato rifiuta però di concedere l'autorizzazione per la misura assegnata, il PED incaricato del caso ritira l'assegnazione. Tuttavia, se tale autorizzazione giudiziaria non è richiesta dallo Stato membro del PED incaricato di garantire assistenza, ma è richiesta dal diritto dello Stato del PED incaricato del caso, quest'ultimo la ottiene e la trasmette insieme all'assegnazione<sup>229</sup>.

Potrebbe però accadere che la misura da eseguire - anche se rispettosa della *lex loci* - contrasti con i valori fondamentali che caratterizzano lo Stato dove si celebra il processo, cioè la *lex fori*. Prendendo come esempio la legislazione croata, essa impone la videoregistrazione del primo interrogatorio dell'indagato - garanzia non presente in ogni sistema processuale nazionale. Senza tale formalità tutte le dichiarazioni fatte dall'indagato sono inammissibili, anche nel caso in cui siano state assicurate garanzie come la presenza di un difensore, ed anche se l'indagato abbia ricevuto tutte le avvertenze, non abbia obiettato ed abbia firmato il verbale (art. 208 a. 6 c.p.p. croato)<sup>230</sup>. Problemi di ammissibilità dell'atto, sebbene preso nel rispetto della *lex loci*, potrebbero quindi porsi nel caso in cui un PED presenti davanti al giudice croato un interrogatorio effettuato in uno Stato in cui non si prevede la videoregistrazione. E questo vizio potrebbe arrivare ad avere ripercussioni anche sulle altre prove acquisite dopo le dichiarazioni rese in interrogatorio. Per ovviare a tali inconvenienti «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»<sup>231</sup>. Un ragionamento simile si può fare anche all'interno del sistema penale italiano, ma in merito all'assunzione di informazioni da parte dell'indagato avvenuta senza assistenza di un difensore; oppure considerando la situazione di Stati come il Belgio e l'Olanda, in cui l'ordine impartito all'indagato, dalla polizia giudiziaria, di cedere le

---

<sup>229</sup> Art 31, par. 3 regolamento EPPO, cit.

<sup>230</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), 2020, p. 371.

<sup>231</sup> A. MANGIARACINA, *Dalle indagini all'ammissione della prova in giudizio*, cit., p. 223.

passwords per accedere ai dispositivi informatici personali, anche tramite la coazione, è idoneo a pregiudicare il suo diritto al silenzio<sup>232</sup>. Situazione che diventa ancora più pregiudicante se tali contrasti si verificano nel momento precedente all'acquisizione della qualifica di vero indagato da parte del soggetto coinvolto. In dottrina ci si è chiesti infatti se sia possibile applicare alla persona sottoposta ad indagini in un altro Stato membro – ma senza essere formalmente indagato – garanzie pari a quelle previste, per esempio, dall'art. 63 c.p.p.<sup>233</sup>. Questi dubbi derivano in particolare dalla genericità delle disposizioni del regolamento EPPO circa il valore dell'annotazione del presunto reato nel *Case Management System* e dall'incertezza sul momento in cui tale informazione e la qualifica di indagato sono formalizzate. Da ciò deriva che in molti ordinamenti penali, in cui non esiste un regime specifico sui tempi dell'annotazione, il PED potrebbe vedersi attribuita una discrezionalità troppo vasta quanto alla decisione di attivare determinate garanzie, come il diritto all'assistenza del difensore ed il privilegio contro l'autoincriminazione<sup>234</sup>.

##### 5. Indagini transnazionali dell'EPPO e ordine di indagine europeo: comparazione

L'art 31 del regolamento EPPO, con il metodo dell'assegnazione, ha introdotto quindi un sistema di cooperazione giudiziaria *sui generis*, che non si può collocare interamente nell'ambito del principio del riconoscimento reciproco, tipico dell'OEI (ordine di indagine europeo). Ciò però non significa che non vi siano dei punti in comune tra la disciplina delle *cross-border investigations* dell'EPPO e quella della direttiva OEI<sup>235</sup>. La portata delle modifiche introdotte dal regolamento EPPO può infatti anche essere letta in una chiave diversa, se si considera che la creazione della Procura europea si è inserita in uno spazio giudiziario in cui già esistevano diversi strumenti normativi. In particolare, in materia di attività investigativa, ci si è chiesti come la disciplina introdotta dall'EPPO si relazioni con quanto previsto dalla direttiva 2014/41/EU del Parlamento europeo e del Consiglio del 3

---

<sup>232</sup> Considerazioni fatte da A. MANGIARACINA, *Dalle indagini all'ammissione della prova in giudizio*, cit., p. 223.

<sup>233</sup> L'art 63 c.p.p. stabilisce che «se davanti all'autorità giudiziaria o alla polizia giudiziaria una persona non imputata ovvero una persona non sottoposta alle indagini rende dichiarazioni dalle quali emergono indizi di reità a suo carico, l'autorità procedente ne interrompe l'esame, avvertendola che a seguito di tali dichiarazioni potranno essere svolte indagini nei suoi confronti e la invita a nominare un difensore. Le precedenti dichiarazioni non possono essere utilizzate contro la persona che le ha rese [...]».

<sup>234</sup> Cfr. sempre A. MANGIARACINA, *Dalle indagini all'ammissione della prova in giudizio*, cit., p. 224. Più dettagliatamente v. *infra*, cap. III.

<sup>235</sup> Cfr. L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, cit., p.1381.

aprile 2014 sull'Ordine di indagine europeo<sup>236</sup>. Anzi le attuali lacune della disciplina dell'EPPO - concernenti l'accelerazione e la semplificazione della cooperazione giudiziaria penale - potrebbero addirittura risultare più chiare se lette paragonandole alle disposizioni di tale direttiva. Dati i risultati deludenti ottenuti in passato tramite la cooperazione giudiziaria ed i suoi strumenti, si è manifestata a partire dal «Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini», l'esigenza di introdurre un unico strumento europeo di raccolta delle prove. È nato quindi l'OEI, «una decisione giudiziaria emessa o convalidata dall'autorità giudiziaria di un paese dell'UE per ottenere atti di indagine effettuati in un altro paese dell'UE al fine di raccogliere elementi di prova in materia penale»<sup>237</sup>. Istituito un quadro di riferimento globale per l'acquisizione di materiale probatorio, la direttiva ha dato vita al sistema più avanzato di norme adottate all'interno dell'Unione ed è stata una tappa fondamentale nella lotta contro la criminalità transnazionale ed organizzata<sup>238</sup>. Suo obiettivo principale era raggiungere una semplificazione e velocizzazione della cooperazione giudiziaria, aspetti che invece nel regolamento EPPO sembrano oggi ancora mancare. Nonostante molte critiche ricevute, l'approccio al mutuo riconoscimento configurato dalla direttiva OEI, che lo rende più flessibile, ne fa uno strumento efficace per la cooperazione orizzontale tra autorità nazionali. Al contrario, le limitazioni imposte dal regolamento EPPO all'obbligo di esecuzione di alcune misure investigative da parte di un PED straniero non sembrano giustificabili quando concernono richieste che circolano all'interno di un singolo ufficio, quale è l'EPPO.

---

<sup>236</sup> 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.*, 11, 2015, p. 4211B.

<sup>237</sup> Definizione consultabile su [https://e-justice.europa.eu/92/IT/european\\_investigation\\_order\\_mutual\\_legal\\_assistance\\_and\\_joint\\_investigation\\_teachings#:~:text=L'ordine%20europeo%20di%20indagine%20%C3%A8%20una%20decisione%20giudiziaria%20emessa,di%20prova%20in%20materia%20penale.](https://e-justice.europa.eu/92/IT/european_investigation_order_mutual_legal_assistance_and_joint_investigation_teachings#:~:text=L'ordine%20europeo%20di%20indagine%20%C3%A8%20una%20decisione%20giudiziaria%20emessa,di%20prova%20in%20materia%20penale.)

<sup>238</sup> Cfr. A. T. PASTRANA, *L'ordine europeo di indagine*, in *Proc. pen. giust.*, 2017, 2, p. 346; v. anche M. DANIELE, *L'impatto dell'ordine europeo di indagine sulle regole probatorie nazionali*, in *Dir. Pen. cont.*, 2016, 3; F. FALATO, *La proporzione innova il tradizionale approccio al tema della prova: luci ed ombre della nuova cultura probatoria promossa dall'ordine di indagine penale*, in *Arch. pen.*, 2018, 1; A. VENEGONI, *Il rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia (caso C-281/22): l'EPPO alla sua prima, importante, prova*, 2022, 12, consultabile online su <https://www.giurisprudenzapenale.com/2022/12/12/il-rinvio-pregiudiziale-davanti-alla-corte-di-justizia-caso-c-281-22-leppo-alla-sua-prima-importante-prova/>; M. DANIELE, *Il controllo giurisdizionale sull'emissione dell'ordine europeo di indagine: la necessaria simmetria con la disciplina nazionale nei casi interni analoghi*, in *Sistema penale*, 2022.

Essendo uno strumento basato sul riconoscimento reciproco, l'OEI prevede che l'autorità di esecuzione di atti d'indagine - tra cui l'escussione di testimoni, le intercettazioni telefoniche, le operazioni d'infiltrazione e informazioni su operazioni bancarie - riconosca gli ordini di indagine emanati da autorità straniere, senza richiedere ulteriori formalità, e li esegua nello stesso modo in cui sarebbero eseguiti se fossero ordinati da un'autorità dello Stato che li esegue<sup>239</sup>. Da questa disposizione emerge che l'ordine europeo di indagine si ispira ancora al principio del riconoscimento reciproco, che permette «l'acquisizione della prova nello spazio giuridico europeo con utilizzabilità nella giurisdizione diversa da quella dove la prova è stata raccolta»<sup>240</sup>, e che consente la prevalenza della *lex loci* (legge del luogo in cui si trova la prova) sulla *lex fori* (legge dello Stato richiedente), purché l'atto o la sua forma non contrastino con i principi fondamentali dello Stato di esecuzione<sup>241</sup>. La disciplina della direttiva permette però di derogare al principio di mutuo riconoscimento nei casi in cui l'autorità che esegue la misura possa invocare una giustificazione<sup>242</sup>. L'art 11 della direttiva prevede infatti a tal fine uno specifico motivo a sostegno del rifiuto di riconoscere o di eseguire un atto di indagine, che si concretizza quando l'autorità di esecuzione ha sufficienti ragioni di ritenere che la sua esecuzione contrasti con le obbligazioni che lo Stato dell'esecuzione ha a norma dell'art 6 TUE<sup>243</sup>. Il paragrafo 2 dello stesso articolo dispone poi che «l'autorità di esecuzione si attiene alle formalità e alle procedure espressamente indicate dall'autorità di emissione, salvo qualora la presente direttiva disponga altrimenti, sempre che tali formalità e procedure non siano in conflitto con i principi fondamentali del diritto dello Stato di esecuzione». Con tale previsione si permette quindi di applicare su base volontaria il principio del *forum regit actum*: sono le autorità dello Stato che dispone la misura da compiere a stabilire le procedure da seguire nelle investigazioni. Da ciò deriva che le regole sulla raccolta e sull'ammissibilità delle prove sono emanate da una sola autorità, rendendo più facile l'acquisizione e l'uso di materiale probatorio e riducendo il

---

<sup>239</sup> Parlamento Europeo e Consiglio, Direttiva 2014/41/UE relativa all'ordine europeo di indagine penale, 3 aprile 2014, in G.U.U.E., art 9.

<sup>240</sup> E. SELVAGGI, *La circolare del ministero della giustizia sul cd. ordine europeo di indagine*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2017.

<sup>241</sup> Cfr. F. FALATO, *La proporzione innova il tradizionale approccio al tema della prova*, cit., p. 13.

<sup>242</sup> L. B. WINTER, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 156.

<sup>243</sup> Tale articolo afferma che «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati» e che «I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

rischio di carenze nella disciplina delle garanzie procedurali. Imponendo all'autorità di esecuzione di attenersi alle formalità e procedure indicategli da tali autorità competenti, l'art 9, par. 2, della direttiva mira a contemperare le esigenze procedimentali dello Stato di emissione con il rispetto della sovranità dello Stato di esecuzione<sup>244</sup>. Ma ciò provoca grande incertezza, in quanto l'articolo - nella sua genericità - non detta criteri guida per la scelta delle modalità istruttorie da chiedere nell'OEI. Tale genericità testuale rischia di attribuire eccessiva discrezionalità all'autorità di emissione della misura, fino a consentirle di non fornire alcuna indicazione, accontentandosi dell'applicazione delle regole imposte dalla *lex loci*. Dunque, la ricerca di efficienza potrebbe portare, in molti casi, all'applicazione della *lex loci*, con conseguenze negative sull'utilizzabilità delle prove raccolte all'estero. Da ciò consegue, oltre all'assenza di una disciplina omogenea, un vero passo indietro rispetto a quanto suggerito dalla proposta di direttiva sull'OEI, che invece attribuiva validità comunitaria alle decisioni in materia di indagini<sup>245</sup>. Perciò è auspicabile una diversa lettura dell'articolo 9, in base alla quale sarebbe possibile richiedere solo le modalità istruttorie necessarie per utilizzare - nel processo nello Stato di emissione - le prove raccolte all'estero<sup>246</sup>.

Il regolamento EPPO ha introdotto però una disciplina propria e diversa delle indagini transnazionali<sup>247</sup>. Da un lato, infatti, l'OEI si muove nella direzione del mutuo riconoscimento, cercando di semplificare ed uniformare le condizioni di circolazione delle prove raccolte, senza però introdurre elementi di armonizzazione nelle modalità di acquisizione. Dall'altro lato, l'EPPO istituisce un regime *sui generis* in cui le prove non necessitano di riconoscimento tra i diversi ordinamenti nazionali, ma sono acquisite in modo unitario dallo stesso ufficio e in presenza di condizioni uniformi<sup>248</sup>. Anche se le indagini transnazionali e l'arresto preventivo nell'ambito dell'attività dell'EPPO avrebbero

---

<sup>244</sup> Così M. DANIELE, *L'impatto dell'ordine europeo di indagine penale sulle regole probatorie nazionali*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2016, 3, p. 70.

<sup>245</sup> Così A. CORRERA, *Prime osservazioni sul regolamento che istituisce la Procura Europea*, 2017, consultabile su <https://rivista.eurojus.it/prime-osservazioni-sul-regolamento-che-istituisce-la-procura-europea/?print=print>.

<sup>246</sup> Cfr. M. DANIELE, *L'impatto dell'ordine europeo di indagine penale sulle regole probatorie nazionali*, cit., p.70.

<sup>247</sup> Cfr. F. MANFREDINI, *L'acquisizione probatoria in ambito europeo*, cit., p. 4227, in cui si afferma che la Procura europea dovrebbe costituire uno strumento di superamento dei meccanismi di cooperazione orizzontale.

<sup>248</sup> G. LASAGNI, *Cooperazione amministrativa e circolazione probatoria nelle frodi doganali e fiscali. Il ruolo dell'ufficio europeo per la lotta antifrode (Olaf) alla luce della direttiva OIE e del progetto EPPO*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2015, p. 17.

potuto essere regolate con un riferimento alla recente direttiva OEI, durante i negoziati - proprio per il carattere *sui generis* della Procura europea - si è rifiutato un allineamento tra le due discipline sulle investigazioni transnazionali. Questo ha portato al regime attualmente previsto per le indagini condotte dall'EPPO, il cui aspetto fondamentale è che «[...] qualora una misura debba essere intrapresa in uno Stato membro diverso da quello del procuratore europeo delegato incaricato del caso, quest'ultimo decide in merito all'adozione della misura necessaria e la assegna a un procuratore europeo delegato avente sede nello Stato membro in cui la misura in questione deve essere eseguita»<sup>249</sup>. Tale disciplina comporta una serie di peculiarità che differenziano le indagini EPPO da quelle condotte tramite l'OEI. Per esempio, mentre quest'ultimo richiede che la misura richiesta debba essere espressamente riconosciuta dall'autorità che deve eseguirla<sup>250</sup>, la misura richiesta dal PED incaricato del caso al PED che presta assistenza non necessita di alcun provvedimento di riconoscimento; il PED «assistente» infatti deve subito attuare la misura o delegarla ad un'autorità nazionale (tranne nel caso in cui sia richiesta dalla *lex loci* una preventiva autorizzazione giudiziaria)<sup>251</sup>. In secondo luogo, il PED che presta assistenza non ha a disposizione gli stessi motivi di rifiuto che può invocare l'autorità che esegue un ordine di indagine europeo<sup>252</sup>. In terzo luogo, se c'è disaccordo riguardo l'esecuzione dell'atto assegnato, il PED che presta assistenza deve seguire le istruzioni fornitegli dalla camera permanente, competente a decidere in caso di dubbi sulla necessità o meno di eseguire quella misura; tale decisione, vincolante, attribuisce alle indagini transnazionali coerenza ed efficienza. Al contrario, nella direttiva OEI non esiste una norma dello stesso tenore, prevedendosi solo la possibilità di rinviare la questione alla Corte di giustizia, competente per chiarire l'interpretazione da dare alla norma europea. Riguardo i termini entro cui le misure investigative devono essere eseguite nello Stato di esecuzione, il regolamento EPPO prevede che la camera permanente esamini la questione «nel caso in cui la misura assegnata non sia intrapresa entro il termine fissato nell'assegnazione o entro un termine ragionevole»<sup>253</sup> e successivamente decida senza indebito ritardo; non si prevedono quindi, per eseguire la misura, termini precisi e predeterminati come nella direttiva OEI, che all'art

---

<sup>249</sup> Art 31 regolamento EPPO, cit.

<sup>250</sup> Art 9 direttiva 2014/41/UE, cit.

<sup>251</sup> L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, cit., p.1382.

<sup>252</sup> Art 11 direttiva 2014/41/UE, cit.

<sup>253</sup> Art 26, par. 6 e 7 regolamento EPPO, cit.

12 detta invece specifiche regole sui tempi di esecuzione delle misure investigative. Essa richiede che le decisioni riguardanti il loro riconoscimento ed esecuzione siano prese con la stessa velocità e priorità che caratterizzano casi domestici analoghi. La decisione sul riconoscimento o sull'esecuzione deve essere presa il più rapidamente possibile e comunque, fatto salvo il paragrafo 5, entro trenta giorni dalla ricezione dell'ordine da parte dell'autorità di esecuzione competente. Tale autorità compie l'atto senza ritardo e, fatto salvo quanto disposto dal paragrafo 5<sup>254</sup>, entro 90 giorni dalla decisione di cui al paragrafo 3<sup>255</sup>. La previsione di termini di scadenza e di un *set* di motivi per rifiutare di eseguire determinate misure sembra quindi garantire - rispetto alle previsioni dell'EPPO - una cooperazione migliore tra autorità. Ciò significa che le misure, in base alla disciplina regolamentare, potrebbero essere eseguite in un lasso di tempo più lungo delle misure soggette all'OEI. Infine, la disciplina delle modalità di esecuzione della misura assegnata delineata dal regolamento attribuisce al PED incaricato del caso il potere di indicare le formalità e le procedure da seguire, altrimenti le prove raccolte potrebbero non essere utilizzabili nello Stato in cui si svolge il processo; la disciplina ha optato quindi per un regime di «doppia legalità» che implica il rispetto non solo delle norme dello Stato in cui si colloca la prova, ma anche dei principi dello Stato in cui viene utilizzata. Questo al fine di ridurre il rischio di *forum shopping* da parte del PED, che potrebbe dislocare l'esecuzione di una misura altrove al fine di applicare *standard* di tutela inferiori garantiti da un altro Stato membro<sup>256</sup>.

Nonostante le diversità sopra delineate, si possono però evidenziare - anche se in misura minore rispetto alle divergenze - dei punti di contatto tra le investigazioni realizzate tramite l'OEI e quelle condotte ex art 31 del regolamento EPPO. Primo aspetto omogeneo sono le condizioni di ammissione delle misure investigative, disciplinate in ogni caso dalla legge del foro: quindi, nel caso dell'OEI, dalla legge dello Stato dell'autorità emittente,

---

<sup>254</sup> Tale paragrafo afferma che «se per l'autorità di esecuzione non è possibile rispettare il termine di cui al paragrafo 3 o la data specifica prevista al paragrafo 2, tale autorità ne informa senza ritardo l'autorità competente dello Stato di emissione con qualsiasi mezzo disponibile, indicando i motivi del ritardo e il tempo ritenuto necessario per adottare la decisione. In tal caso, il termine di cui al paragrafo 3 può essere prorogato per un massimo di 30 giorni».

<sup>255</sup> Art 12 direttiva 2014/41/UE, cit.

<sup>256</sup> L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, cit., p.1382; in merito cfr. anche E. AMODIO, *Diritto di difesa e diritto alla prova nello spazio giudiziario europeo*, Relazione svolta al convegno «L'avvocato difensore di fronte al PM europeo», Como, 25-26 aprile 2001, p. 107. Più dettagliatamente v. anche *infra*, cap. III, § 3.

mentre per le indagini dell'EPPO da quella dello Stato del PED che presta assistenza. In secondo luogo, all'esecuzione di tali misure si applica la *lex loci*, quindi la legge dello Stato dell'autorità incaricata dell'esecuzione nell'OEI e quella del luogo del PED che presta assistenza nelle indagini di competenza dell'EPPO. E, sia in caso di ammissione che di esecuzione delle misure, si effettua un controllo di proporzionalità diffuso: se il PED incaricato dell'esecuzione ha dubbi e crede di poter attuare una misura meno invasiva, si consulta con il PED incaricato del caso per risolvere la questione; ed in «in ciò si può rinvenire una translitterazione *mutatis mutandis* della direttiva sull'ordine europeo d'indagine»<sup>257</sup>. Un altro aspetto che ricorda l'OEI riguarda il dovere del PED assistente, sancito dall'art. 32 del regolamento EPPO, di rispettare sempre i criteri della *lex fori* indicatigli dal PED incaricato del caso, a meno che siano in contrasto con i principi fondamentali della legge dello Stato del PED che presta assistenza. Questa modalità rappresenta una deroga alla regola generale secondo cui in sede di ammissione vige la *lex fori* e in sede di esecuzione la *lex loci*. Il legislatore tende con tale disciplina a far entrare come «i soldati nel cavallo di Troia» la prova europea in modo indiretto, inducendo il PED richiedente ed il PED richiesto a fare un'opera di sintesi delle leggi dei rispettivi Stati focalizzandosi sui principi fondamentali<sup>258</sup>.

Un ulteriore aspetto in cui le due discipline sono quasi ravvicinabili riguarda i casi in cui è necessaria, nello Stato di esecuzione, un'autorizzazione giudiziaria per compiere un determinato atto d'indagine. Il regolamento EPPO prevede, come già visto sopra, che se l'autorizzazione è richiesta dallo Stato del PED che presta assistenza, deve essere necessariamente ottenuta conformemente al diritto di detto Stato membro. Se invece l'autorizzazione non è richiesta dallo Stato «assistente» ma è prevista dal diritto dello Stato del PED incaricato del caso, quest'ultimo la ottiene e la trasmette insieme all'assegnazione<sup>259</sup>. E la disciplina della direttiva OIE non si discosta troppo da queste disposizioni: poiché l'autorità di emissione può emettere un OEI solo quando l'atto d'indagine ordinato può essere emanato alle stesse condizioni in un caso domestico analogo, se nel caso nazionale analogo è richiesta un'autorizzazione giudiziaria, questa sarà

---

<sup>257</sup> M. CAIANIELLO, intervento nell'incontro di studio «*Procura europea e giudice nazionale*», in A. VENEGONI, L. GIANCOLA, G. A. Feltri (a cura di), Report, 2021, p. 23.

<sup>258</sup> *Ibidem*.

<sup>259</sup> Art 31, par. 3 regolamento EPPO, cit.

necessaria anche per l'atto richiesto con l'OEI. Una volta ricevuto l'ordine, l'autorità di esecuzione deve eseguirlo senza bisogno di ulteriori formalità, a meno che non vi siano motivi di non riconoscimento o di non esecuzione<sup>260</sup>.

Infine, secondo parte della dottrina, il costante rinvio fatto dal regolamento EPPO alle norme nazionali nell'ambito dell'attività investigativa permette l'applicazione del regime dell'OEI tramite le norme di attuazione interne<sup>261</sup>. Quindi ci si è quindi chiesti in dottrina quale disciplina debba prevalere, se quella dell'OEI o quella regolamentare. La soluzione è certamente quest'ultima, prevedendo il regolamento che «gli strumenti giuridici di reciproco riconoscimento e di cooperazione giudiziaria»<sup>262</sup> operano solo quando l'atto di indagine assegnato non esiste in una situazione domestica, ma sarebbe disponibile in una situazione transfrontaliera regolata da quegli stessi strumenti. Quindi, quando non sono disponibili nello Stato che presta assistenza strumenti idonei a dare esecuzione alla misura richiesta dal PED, ma quella stessa misura può essere eseguita tramite, per esempio, l'ordine di indagine penale o altri metodi fondati sul mutuo riconoscimento, tali strumenti possono essere adottati di concerto dai PED dei due Stati coinvolti<sup>263</sup>. Questa argomentazione però risulta accettabile solo considerando l'EPPO nella configurazione elaborata dalla proposta della Commissione, secondo cui un vero ufficio unico non ha bisogno di strumenti di mutuo riconoscimento per operare nelle indagini transnazionali. Ma dovendo oggi far leva sulla configurazione dell'EPPO prevista dal regolamento, quell'approccio non sembra più così ammissibile, poiché l'attuale sistema non prevede più un orientamento centralizzato della Procura europea<sup>264</sup>.

## 6. Il primo caso EPPO davanti alla Corte di Giustizia

Il sistema delle indagini transnazionali delineato dall'art 31 però non ha eliminato il problema del conflitto tra *lex loci* e *lex fori*, risolvibile trovando un punto di equilibrio tra le leggi dei due Stati coinvolti nelle indagini: normalmente si applica la *lex loci*, ma si può applicare la legge del foro, se non confliggente con i principi fondamentali dello Stato del

---

<sup>260</sup> Così F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*, CEPSE Research Report, 2017, 3, p. 24.

<sup>261</sup> G. BARROCU, *La Procura europea*, cit.

<sup>262</sup> Art 31, par. 6 regolamento EPPO, cit.

<sup>263</sup> Cfr. G. DE AMICIS, *"Competenza" e funzionamento della procura europea*, cit., p. 28.

<sup>264</sup> L. B. WINTER, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 157.

PED assistente<sup>265</sup>. L'obiettivo è il raggiungimento del più alto livello di tutela dei diritti di difesa, che si concretizza proprio nella disposizione che regola la necessaria autorizzazione del giudice per alcuni atti di indagine, cioè l'art 31, par. 3. Tale norma è stata la protagonista del primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, competente ad esercitare tale funzione sulla base dell'art 42, co. 2, del regolamento EPPO. Il rinvio pregiudiziale è stato disposto dall'*Oberlandesgericht* di Vienna, nella causa C-281/22, e riguarda la violazione di diritti doganali<sup>266</sup>. In particolare, le società indagate erano sospettate di aver eluso norme doganali tramite la presentazione di dichiarazioni false durante l'importazione di biodiesel, prodotto negli USA, nell'Unione, causando un danno alle finanze comunitarie di circa 1.295.000 euro. Il PED dello Stato incaricato dell'indagine - la Germania - doveva eseguire delle perquisizioni in Austria. Una perquisizione, secondo la legge tedesca, deve essere disposta dal giudice su richiesta del pubblico ministero. Il PED quindi, una volta ottenuta l'autorizzazione giudiziaria nel rispetto della legge tedesca, ha attivato il meccanismo previsto dall'art 31, assegnando la misura da compiere ad un PED austriaco. L'EPPO, infatti, per acquisire le prove in un altro Stato, non si serve dell'ordine di indagine europeo, bensì fonda la sua attività sull'art 31, in base al quale basta associare al fascicolo elettronico il PED dello Stato in cui la misura in questione deve essere presa, dopo essere stata disposta in base alla legge dello Stato di appartenenza del PED incaricato dell'indagine (qui la Germania). Il PED austriaco, incaricato di prestare assistenza, ha quindi disposto la perquisizione di locali ed abitazioni degli indagati, chiedendone la convalida ai giudici monocratici austriaci competenti per territorio<sup>267</sup>; questo perché nell'ordinamento austriaco una perquisizione disposta dal pubblico ministero richiede sempre una convalida da parte del giudice. Quindi, nonostante il giudice tedesco avesse già concesso l'autorizzazione (essendo la Germania il luogo dove si svolgeva l'indagine principale), il PED

---

<sup>265</sup> Cfr. A. VENEGONI, *Il rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia (caso C281/22): l'EPPO alla sua prima, importante, prova*, in *Giurisprudenza penale web*, 2022, 12, p. 4; v. anche EUROPEAN CRIMINAL BAR ASSOCIATION, *Lettera aperta sulla domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-218/22, GK e altri, presentata il 25 Aprile 2022 dall'Oberlandesgericht Wien, Austria*, consultabile su <https://discrimen.it/wp-content/uploads/ECBA-letter-IT.1.pdf>.

<sup>266</sup> Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Oberlandergericht Wien, 22 aprile 2022, causa C-281/22, in G.U.U.E.

<sup>267</sup> Cfr. Consiglio Superiore della Magistratura, *Parere su domanda di pronuncia pregiudiziale C-281/22 proposta, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Oberlandesgericht Wien - Austria - regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»)*, 13 luglio 2022, p. 1, consultabile su <https://www.csm.it/documents/21768/92150/parere+intervento+causa+pregiudiziale+C281-22+-+Austria+%28EPPO%29+%28delibera+13+luglio+2022%29/0a315518-3c74-4225-3591-f4b6cc1448de>.

austriaco ha chiesto la convalida anche al giudice del proprio Stato. Convalidate le misure richieste, la Procura europea è stata in grado di formulare l'addebito mosso alle società individuato nella «sospetta evasione fiscale continuata su larga scala e sospetta appartenenza a un'organizzazione criminale finalizzata all'evasione fiscale ai sensi degli articoli 370, paragrafo 1, punto 1, paragrafo 2, punto 3, e 373, paragrafi 1 e 2, punto 3, del codice tributario tedesco e dell'articolo 129 del Codice penale tedesco». Ma gli indagati hanno deciso di contestare le convalide delle perquisizioni emesse dalle autorità austriache, sostenendo la mancanza di seri indizi della commissione del reato e di proporzionalità e la violazione dei diritti fondamentali, quali quello di cui all'art 8 della CEDU<sup>268</sup>. Il PED austriaco sosteneva l'inammissibilità dei ricorsi, poiché il regolamento EPPO aveva dato vita ad un nuovo modello giuridico per gli atti di indagini transfrontalieri che costituiva uno sviluppo del principio del mutuo riconoscimento; dunque, per analogia con la direttiva 2014/41/UE relativa all'OEI, i motivi oggettivi delle misure investigative richiedevano un controllo solo nello Stato di emissione. Nello Stato del PED assistente l'esecuzione delle misure doveva quindi conformarsi solo al diritto processuale nazionale. Nel caso di specie, gli indizi di reato che erano alla base dei provvedimenti eseguiti in Austria erano già stati esaminati in Germania dal giudice delle indagini preliminari, e tale controllo era sufficiente<sup>269</sup>.

La questione è arrivata però davanti alla Corte di giustizia. Il tribunale austriaco sosteneva, sulla base degli artt. 31 e 32 del regolamento EPPO, che se una misura deve essere convalidata nello Stato del PED che presta assistenza, il provvedimento deve essere esaminato alla luce di tutte le disposizioni processuali e sostanziali di quello Stato. Perciò il giudice a cui il PED chiede la convalida deve poter analizzare l'intero fascicolo<sup>270</sup>, dovendo avere a disposizione tutti i documenti - provenienti dallo Stato del PED incaricato - necessari ai fini di una valutazione piena dei motivi a fondamento della misura. Il giudice austriaco da un lato sosteneva quindi che il controllo dei tribunali dello Stato assistente (Austria) non

---

<sup>268</sup> Cfr. A. VENEGONI, *Il rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia (caso C281/22): l'EPPO alla sua prima, importante, prova*, cit., p. 1. Per maggiori dettagli v. *infra*, cap. III.

<sup>269</sup> C.S.M., *Parere su domanda di pronuncia pregiudiziale C-281/22 proposta, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Oberlandesgericht Wien - Austria - regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»)*, cit., p. 2.

<sup>270</sup> Cfr. EUROPEAN CRIMINAL BAR ASSOCIATION, *Lettera aperta sulla domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-218/22, GK e altri*, cit.; sul punto cfr. anche T. WAHL, *First EPPO case before CJEU*, in *Eu crim*, 2022, 2, p. 96.

si dovesse limitare agli aspetti formali, ma dovesse estendersi anche alle disposizioni sostanziali della normativa di quello Stato. Dall'altro lato riteneva che in questo modo le indagini transfrontaliere condotte sulla base del regolamento EPPO potessero essere più farraginose rispetto a quelle basate sull'approvazione di una misura tramite, per esempio, un ordine europeo di indagine. In base alla disciplina di quest'ultimo, infatti, l'OEI deve essere esaminato - nello Stato richiesto - solo per determinati aspetti formali, mentre ipotetici dubbi sui presupposti di adozione dell'atto possono essere fatti valere solo nello Stato emittente il provvedimento<sup>271</sup>. Dunque, il giudice non può accedere all'intero fascicolo, ma esamina solo quanto inviato dal PED richiedente. Al contrario, secondo l'interpretazione appena data del regolamento EPPO, ogni Stato interessato dall'indagine deve essere messo in condizione di esaminare in modo completo le indagini per convalidare la misura richiesta, in base alle norme dello Stato del PED incaricato. Da queste differenze deriva che, nel caso di indagini coinvolgenti più paesi, la stessa attività investigativa viene esaminata in più territori caratterizzati da sistemi giuridici diversi. E questo, a detta del CSM, costituirebbe un passo indietro nell'ambito della cooperazione giudiziaria<sup>272</sup>. Inoltre, le norme dello Stato in cui è condotta l'indagine principale devono essere rispettate il più possibile anche nella fase di esecuzione della misura, ai sensi dell'art. 32 del regolamento. A tal fine, poiché i giudici devono condurre un esame formale e sostanziale dei fatti, è necessario trasmettere non un semplice certificato - come accade per l'OEI - ma tutti i fascicoli di volta in volta necessari per la valutazione della fattispecie. Ma se si interpreta il regolamento EPPO come tendente ad assicurare un'azione penale rapida, efficiente ed economica, la convalida delle misure nello Stato del PED richiesto dovrebbero necessitare solo di un previo esame formale del provvedimento. Ma una simile interpretazione contrasta con il principio di sussidiarietà caratterizzante l'utilizzo di strumenti di mutuo riconoscimento di decisioni (art 31, par 6, regolamento EPPO), in base al quale i sistemi basati sul riconoscimento reciproco sono residuali nelle indagini EPPO. Tale Corte, quindi,

---

<sup>271</sup> Si veda in merito Corte giust. UE, 11 novembre 2021, Gavanazov II, C-852/19, par. 40, in cui si afferma che «ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva 2014/41, le ragioni di merito dell'emissione dell'ordine europeo di indagine possono essere impugnate soltanto mediante un'azione introdotta nello Stato membro di emissione».

<sup>272</sup> V. ancora C.S.M., *Parere su domanda di pronuncia pregiudiziale C-281/22 proposta, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Oberlandesgericht Wien - Austria - regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»)*, cit., p. 3.

ha rimarcato una grande differenza tra i due sistemi di indagine<sup>273</sup>, introdotta tramite la disciplina dell'art 31, par. 6, con lo scopo di facilitare le indagini transfrontaliere della Procura europea. Inoltre, il Collegio EPPO ha adottato recentemente, nel 2022, delle specifiche linee guida sull'interpretazione dell'art. 31 del regolamento, facendo emergere ulteriori questioni interpretative: egli ha infatti suggerito un'interpretazione in base alla quale non può essere richiesto, al PED «assistente», di fornire all'autorità giudiziaria del suo Stato - competente a convalidare il provvedimento richiesto - maggiori prove di quelle normalmente presentate da un pubblico ministero che esegue un OEI<sup>274</sup>.

In ragione di tutte queste perplessità è stata interpellata la Corte di giustizia dell'Unione, a cui il giudice austriaco ha chiesto chiarimenti sulla portata, alla luce del regolamento EPPO, del controllo giurisdizionale nelle indagini transfrontaliere. Ritenendo che gli artt. 31, par. 3, e 32 non fossero chiari in merito alla misura in cui i tribunali austriaci possano riesaminare la misura in base al loro diritto nazionale<sup>275</sup>, chiedeva se - qualora in un'indagine transnazionale sia richiesta l'autorizzazione giudiziaria di una misura da eseguire nello Stato del PED assistente - sia necessario esaminare tutti gli elementi giuridici sostanziali, come gli indizi di reato, la necessità e la proporzionalità, e se questa analisi debba anche tenere in considerazione il fatto che l'ammissibilità di quella misura sia stata già oggetto di controllo nello Stato del PED incaricato del caso in base alla legge di quello Stato. La Corte non si è ancora espressa in merito, ma la dottrina ha già sviluppato delle riflessioni. Per esempio, questa vicenda porta con sé una serie di questioni alla base di cui c'è il principio per cui l'EPPO è un ufficio unitario, ma non opera in un sistema giuridico unitario<sup>276</sup>. In merito alla questione della legge applicabile all'EPPO, come già evidenziato, il regolamento non ha previsto un'unica legislazione europea in materia di indagini e non ha realizzato un'adeguata armonizzazione delle norme nazionali<sup>277</sup>. Ha invece stabilito il principio per cui ogni PED applica la legge nazionale dello Stato nel quale opera. Non tutte

---

<sup>273</sup> Cfr. A. VENEGONI, *Il rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia (caso C281/22): l'EPPO alla sua prima, importante, prova*, in *Giurisprudenza penale web*, 2022, 12, p. 2.

<sup>274</sup> Cfr. C.S.M., *Parere su domanda di pronuncia pregiudiziale C-281/22 proposta, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Oberlandesgericht Wien - Austria - regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»)*, cit., p. 5.

<sup>275</sup> Cfr. T. WAHL, *First EPPO case before CJEU*, cit.

<sup>276</sup> H. HERRNFELD, in HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, London, Oxford, 2020.

<sup>277</sup> Cfr. A. VENEGONI, *Il rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia*, cit., p. 3.

le indagini EPPO sono, infatti, casi transnazionali; molte anzi sono puramente nazionali ed in quel caso l'unica legge applicabile sarà quella dello Stato in cui agisce il PED che conduce l'indagine. Nell'ipotesi, invece, di indagini estese al territorio di più Stati membri, opererà il sistema delineato dall'art. 31, che però non ha ancora risolto lo storico problema della legge applicabile nei casi di cooperazione giudiziaria: il rapporto tra *lex fori* e *lex loci*<sup>278</sup>.

### 7. Ammissibilità delle prove transnazionali

Un settore in cui il contrasto tra queste due leggi emerge in modo particolarmente evidente, data la frammentarietà della disciplina delle attività investigative, è quello dell'ammissibilità delle prove raccolte dall'EPPO. La tortuosità di questo aspetto è evidente se consideriamo che, in base all'art 86 TFEU, il pubblico ministero europeo esercita l'azione penale davanti agli organi giurisdizionali degli Stati e che il dibattimento è disciplinato dalle norme dello Stato in cui avviene il processo, cioè dalla *lex fori*; quindi, gli elementi raccolti durante le indagini transnazionali confluiscono davanti ad una sola giurisdizione<sup>279</sup>. Di conseguenza, «le divergenze tra la *lex loci* e la *lex fori* potrebbero facilmente portare i giudici dibattimentali a non ammettere le prove raccolte sulla base di una disciplina diversa da quella dettata dall'ordinamento dello Stato in cui si celebra il giudizio»<sup>280</sup>. Ed ogni volta che l'attività d'indagine si svolge fuori dallo Stato in cui ha luogo il processo, la disciplina disomogenea che deriva da questa situazione ostacola facilmente la libera circolazione delle prove, portando il giudice ad escludere le prove raccolte in base a regole diverse da quelle del proprio Stato<sup>281</sup>. È da questa situazione che nasce l'esigenza di «raccordare» la fase delle indagini a quella del vero processo; questo anche per preservare garanzie previste come essenziali nello Stato in cui la prova deve essere usata, senza perdere quanto ottenuto dal procuratore europeo attraverso le indagini transfrontaliere. Non avrebbe infatti senso attribuire al pubblico ministero europeo la possibilità di raccogliere prove in tutti gli Stati membri, se ciò avesse come conseguenza l'inammissibilità di quel materiale in dibattimento.

---

<sup>278</sup> Cfr. A. VENEGONI, *Il rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia*, cit., p. 3.

<sup>279</sup> L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, cit., p.1383.

<sup>280</sup> F. MANFREDINI, *L'acquisizione probatoria in ambito europeo*, cit.

<sup>281</sup> Cfr. G.FIORELLI, *Il pubblico ministero europeo, tra poteri investigativi nazionali e regole probatorie «in bianco»*, in *Proc. pen. giust.*, 2021, 6, p. 193.

Per rimediare a tale eventualità, il regolamento ha però escluso fin da subito le proposte - sviluppate a partire dal *Corpus Juris* - volte a creare un corpo di regole comuni relative alla «prova europea», che si fondavano su una concezione bifasica del processo penale, che non esigeva - e quindi non garantiva nemmeno - il rispetto del principio della separazione delle fasi e delle funzioni processuali<sup>282</sup>. La disciplina del regolamento in tema di ammissibilità delle prove ha voluto prendere le distanze anche dalla proposta della Commissione. Quest'ultima, infatti, aveva rappresentato un arretramento considerevole rispetto alle conclusioni raggiunte in precedenti progetti, quali quello delle *Model rules*, prevedendo un sistema di mutuo riconoscimento delle prove ispirato alla loro libera circolazione. L'art 30 della proposta recitava che «ove l'organo giurisdizionale di merito ritenga che l'ammissione delle prove presentate dalla Procura europea non pregiudichi l'imparzialità del giudice né i diritti della difesa sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ammette tali prove al processo, senza necessità di convalida o altra operazione giuridica analoga, anche se il diritto nazionale dello Stato membro in cui ha sede l'organo giurisdizionale prevede norme diverse per la raccolta e la presentazione delle prove»<sup>283</sup>. Perciò la disciplina non mirava ad ottenere un'armonizzazione delle norme nazionali in ambito probatorio, optando per il riconoscimento reciproco delle prove ed una cooperazione tra autorità giudiziarie<sup>284</sup> fondata su veri ordini impartiti. Infatti, non si richiedeva alcuna convalida né operazioni simili per l'ammissibilità delle prove estere, anche nel caso in cui la legge dello Stato in cui si celebrava il processo aveva regole diverse per la loro raccolta e presentazione; questo a condizione che le prove raccolte dall'EPPO fossero rispettose dei principi dell'equo processo e dei diritti della difesa sanciti dalla Carta di Nizza agli artt. 47 e 48<sup>285</sup>. Questa impostazione, basata su una libera circolazione delle prove raccolte in un'indagine «europea», rendeva utilizzabile, di fronte all'autorità nazionale competente per il giudizio, materiale raccolto in assenza di un'uniforme procedura penale europea. Nonostante tale impostazione favorisse la velocità della raccolta di prove, alcuni Stati non erano però pronti ad applicare tutte le regole straniere necessarie negli specifici

---

<sup>282</sup> V. anche R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del Pubblico Ministero europeo*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea*, cit., p. 391.

<sup>283</sup> Art 30 Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, COM (2013) 534, cit.

<sup>284</sup> Cfr. L. B. WINTER, *The European Public Prosecutor's Office*, cit. p. 158; v. più approfonditamente, *infra*, cap. III, § 1.1.

<sup>285</sup> Cfr. L. B. WINTER, *The European Public Prosecutor's Office*, cit. p. 158.

casi, soprattutto perché molte di esse erano in grado di pregiudicare le garanzie assicurate dalle costituzioni nazionali. Dunque, lo scopo della proposta di intaccare il meno possibile gli ordinamenti nazionali non risultava soddisfatto, anzi dava vita ad un sistema poco garantista in cui la Procura europea raccoglieva nel territorio dell'Unione prove in base a leggi nazionali molto diverse, rispettando la *lex loci*, introducendole però in un processo celebrato in uno Stato diverso da quello in cui si collocavano<sup>286</sup>. Il principio del mutuo riconoscimento non era considerato quindi del tutto accettabile, anche perché sembrava trasferire un concetto economico, quello della libera circolazione di beni e servizi, nel settore penale, in cui lo scopo è tutelare gli individui in quanto tali<sup>287</sup>. Profilo quest'ultimo messo gravemente in pericolo dalla disciplina probatoria della proposta, idonea ad avere ripercussioni negative sulle garanzie fondamentali delle persone coinvolte nei processi: l'art 30, infatti, si riferiva solo genericamente all'equità nel processo ed alla difesa, e questa vaghezza terminologica non poteva che provocare una riduzione del livello di tutela dell'individuo.

Per rendere la situazione sopra delineata più conforme alle esigenze statali, il legislatore europeo - con il regolamento del 2017 - ha dettato norme, anche se solo minime, in materia di ammissibilità reciproca delle prove tra Stati membri e di diritti delle vittime, in ossequio all'art 82.2 *a* e *c* TFEU; ed attraverso tale intervento ha introdotto due innovazioni nella disciplina. L'una è l'espresso riferimento, nel paragrafo 1, alle prove presentate dalla difesa. Al contrario di quanto prefigurato nella proposta della Commissione, il regolamento impone che le prove della difesa siano soggette alle stesse condizioni di ammissibilità previste per le prove presentate dall'accusa<sup>288</sup>. Innovazione però in parte intaccata dal naturale squilibrio che caratterizza l'accusa e la difesa, soprattutto nelle indagini transfrontaliere, in cui c'è una disparità più accentuata tra le armi a loro disposizione<sup>289</sup>. Ne deriva che l'effettività della disciplina - così come prevista dall'art 37 - dipende molto dall'abilità pratica della difesa di raccogliere prove all'estero. La seconda modifica è di natura processuale: l'art 37, par. 1 del regolamento stabilisce infatti 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

---

<sup>286</sup> Così F. MANFREDINI, *L'acquisizione probatoria in ambito europeo*, cit.

<sup>287</sup> M. DANIELE, *Ricerca e formazione della prova*, cit., p. 409.

<sup>288</sup> Cfr. L. B. WINTER, *The European Public Prosecutor's Office*, cit. p. 158.

<sup>289</sup> Su questo aspetto v. più dettagliatamente *infra*, Cap. III, § 4.

raccolte in un altro Stato membro o conformemente al diritto di un altro Stato membro»<sup>290</sup>. Dalla disposizione emerge che l'attuale disciplina non contiene - per i procedimenti di competenza dell'EPPO - specifici criteri di ammissibilità delle prove raccolte all'estero; e non contiene neppure una vera lista di diritti o principi che possano giustificare l'esclusione di alcune prove, prevedendo al contrario una semplice clausola di non discriminazione della prova estera, volta ad evitare che l'esclusione di materiale probatorio si basi unicamente su asimmetrie tra norme processuali di diversi Stati<sup>291</sup>. Un giudice, quindi, non può rifiutare l'ammissibilità di una prova per il solo fatto che vi siano disparità di regole negli ordinamenti nazionali. Ma mentre la proposta della Commissione aveva previsto la dichiarazione di non ammissibilità di prove straniere come un'eccezione, il regolamento definitivo la configura come una normale opzione, sottoposta solo ad alcune limitazioni. Infatti, la possibilità di dichiarare una prova inammissibile esiste, ma è subordinata alla presenza di un'ulteriore motivazione che vada al di là del carattere sovranazionale della prova. Perciò la clausola di non discriminazione è integrata da una lista di diritti, elencati nel preambolo del regolamento ma che rinviano generalmente alla CEDU che, se violati, possono costituire motivi aggiuntivi impliciti idonei a giustificare il rifiuto di ammettere alcune prove. Il considerando 80 del regolamento, infatti, dopo avere chiarito che le prove presentate non possono essere considerate inammissibili semplicemente perché raccolte in un altro Stato membro o conformemente al diritto di un altro Stato membro, attribuisce al giudice il potere di verificare che l'ammissione delle prove tuteli l'imparzialità del giudice ed i diritti della difesa sanciti dalla Carta di Nizza<sup>292</sup>. Poco dopo afferma il rispetto, da parte del regolamento, anche dei diritti fondamentali e dei principi garantiti dall'art. 6 TUE, dalle Costituzioni degli Stati membri e dalla CEDU e la sua giurisprudenza<sup>293</sup>. La Corte di Strasburgo, per esempio, pur non avendo predisposto regole sull'ammissibilità della prova, ha elaborato indirettamente alcuni principi da rispettare sulle dichiarazioni ottenute in

---

<sup>290</sup> Art 37 regolamento EPPO, cit.

<sup>291</sup> In merito v. anche L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della procura europea*, in *Arch. pen.*, 2017, 3, p. 30.

<sup>292</sup> Cfr. *infra*, Cap. III, § 3.1.

<sup>293</sup> In base ad esso, «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. [...] L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [...] I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

violazione dell'art 3 CEDU, cioè del divieto di tortura o di trattamenti inumani e degradanti; questo perché il loro uso incide sulla *fairness* del procedimento, anche se la condanna non si fonda in modo determinante su quelle dichiarazioni<sup>294</sup>. La violazione dell'art. 3 CEDU dovrebbe quindi sempre fungere da vera regola di esclusione probatoria, capace di impedire al giudice l'uso di prove non conformi ai principi della Corte Edu<sup>295</sup>.

Dal considerando 80 emergono quindi due vincoli: uno negativo, che impedisce al giudice nazionale competente di escludere una prova solo a causa delle grandi divergenze normative esistenti tra la legge del luogo in cui la prova è stata raccolta e quella dello Stato del processo; un vincolo invece positivo, volto ad impedire che quanto compiuto durante l'indagine dall'EPPO sia assorbito dal dibattimento e dal suo fascicolo<sup>296</sup>. Ipotesi che si può verificare specialmente nei sistemi giuridici fondati sul principio del contraddittorio nella formazione della prova (come l'Italia, ex art. 111 Cost.). «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»<sup>297</sup>.

### 7.1 La valutazione delle prove da parte del giudice

La scelta di relegare decisioni di inammissibilità delle prove ad ipotesi di discriminazione è indice della volontà del legislatore comunitario di rimettere tali scelte quasi del tutto al livello nazionale, conferendo ai giudici degli Stati poteri maggiori di quelli che la Commissione aveva previsto nella proposta. Poteri che emergono dall'art 37, par. 2, a norma del quale «il regolamento non pregiudica la facoltà dell'organo giurisdizionale di merito di valutare liberamente le prove presentate dall'imputato o dai procuratori dell'EPPO»<sup>298</sup>. Tale disposizione, unita anche alla mancanza - nel paragrafo 1 - di indicazioni per identificare ragioni di esclusione di prove derivanti da indagini sovranazionali, conferma il potere dei giudici nazionali di valutare con ampia discrezionalità il materiale probatorio. Tale libertà di

---

<sup>294</sup> V. in merito Corte EDU, Grande Camera, 11 luglio 2006, Jalloh v. Germania, §§ 99 e 105; Corte EDU, 8 ottobre 2019, Almaši v. Serbia, § 101.

<sup>295</sup> Cfr. G. CANESCHI, *Prova ottenuta attraverso trattamenti inumani o degradanti ed equità processuale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, 3, p. 735.

<sup>296</sup> A. MANGIARACINA, *Dalle indagini all'ammissione della prova in giudizio*, cit., p. 227.

<sup>297</sup> *Ibidem*. Per approfondimenti sulle conseguenze della violazione di norme del regolamento o della *lex loci* sull'ammissibilità delle prove, v. A. CABIALE, *I limiti alla prova nella procedura penale europea*, CEDAM, 2019, p. 289 ss.

<sup>298</sup> Art 37, par. 2 regolamento EPPO, cit.

valutazione però non deve prevalere sulle regole di ammissione della prova, perché altrimenti si sovvertirebbe il procedimento probatorio<sup>299</sup>. La reciproca ammissibilità delle prove resta dunque nelle mani del giudice, tenuto a rispettare, oltre che la sua imparzialità ed i diritti di difesa, la normativa interna, i diritti della Carta di Nizza e - nei limiti della «clausola di equivalenza» di cui all'art. 52, par. 3, della stessa Carta - i diritti garantiti dalla CEDU e dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Tuttavia, questo obbligo dei giudici di ammettere generalmente tutte le prove rischia di indebolire la posizione della difesa poiché, senza una disciplina comune in materia di ammissibilità probatoria, i diritti fondamentali sono mal tutelati. Oltre al fatto che i diritti degli indagati non sembrano ben definiti a causa delle differenti leggi nazionali applicabili, una semplice clausola di esclusione di prove lesive dell'imparzialità del giudice e della difesa attribuisce eccessiva discrezionalità al giudice, che potrà attuare un'interpretazione molto creativa ed in grado di espandere in modo smisurato la propria discrezionalità<sup>300</sup>. Da questi riferimenti generici ai diritti dell'indagato<sup>301</sup> consegue che il giudice, a seconda che voglia o meno ammettere una certa prova, interpreti in modo più o meno esteso tali concetti. Al contrario di ciò che ci si sarebbe aspettato sulla base dell'art 86, par. 3, TFUE<sup>302</sup>, dal regolamento EPPO deriva, in sintesi, la mancanza di un'adeguata tutela dei diritti fondamentali e l'assenza di uno standard unico di protezione della persona indagata o accusata, che potrebbe rendere difficile la valutazione della legalità delle prove raccolte all'estero<sup>303</sup>. Stabilendo che le prove raccolte secondo le regole di un territorio possano essere ammesse ed usate in un altro Stato<sup>304</sup>, la disciplina regolamentare produce ancora - a causa dalla divergenza tra *lex loci* e *lex fori* - molte decisioni di rigetto di prove straniere, non ammesse in processi aventi luogo

---

<sup>299</sup> In ambito italiano, per esempio, quanto all'ammissione delle prove si distingue tra indagini compiute nel territorio italiano, a cui si applicano le regole del nostro codice di procedura penale - salvo quanto previsto dal regolamento - e prove raccolte all'estero, per cui il regolamento non detta indicazioni specifiche, producendo come conseguenza l'applicazione delle disposizioni del codice di procedura. Tra esse l'art. 431 c.p.p. sull'inserimento del fascicolo del dibattimento; gli artt. 729-bis e 729-ter c.p.p. sugli atti compiuti all'estero con una richiesta di assistenza giudiziaria; gli artt. 29 e 36 del d.lgs. 108/2017 sulle attività di cooperazione giudiziaria etc. Per maggiori dettagli v. M. CAIANIELLO, intervento nell'incontro di studio «*Procura europea e giudice nazionale*», cit., p. 25.

<sup>300</sup> V. G. FIORELLI, *Il pubblico ministero europeo, tra poteri investigativi nazionali e regole probatorie «in bianco»*, cit., p. 197.

<sup>301</sup> Ci si è infatti chiesto in dottrina perché la Commissione non abbia fatto riferimento anche ad altri diritti, come il rispetto della vita privata e familiare o la protezione dei dati personali.

<sup>302</sup> V. anche G. DE AMICIS, *Competenza e funzionamento della procura europea*, cit., p. 23.

<sup>303</sup> Cfr. L. B. WINTER, *The European Public Prosecutor's Office*, cit. p. 158.

<sup>304</sup> G. DE AMICIS, *Competenza e funzionamento della Procura europea*, cit., p. 23.

in Stati con regole diverse. Quindi, l'assenza di una disciplina uniforme sulle indagini transnazionali, aggiunta all'ampio set di motivi di esclusione e alla probabilità che le prove raccolte in base al diritto straniero violino il diritto del foro, portano molto più spesso a decisioni di non ammissibilità delle prove raccolte all'estero. Perciò, secondo parte della dottrina<sup>305</sup>, sarebbe stata quasi più vantaggiosa la disciplina elaborata dalla proposta originaria della Commissione.

#### 8. *Le relazioni tra EPPO ed OLAF nell'attività di indagine*

Il tema delle indagini transnazionali nell'ambito delle euro-frodi, al centro di dibattiti da almeno due decenni, ha subito un'evoluzione che «è anche, in un certo senso, l'evoluzione del diritto penale europeo»<sup>306</sup>. Come già esaminato nel capitolo I, prima della creazione dell'EPPO erano state già prese molte iniziative per perseguire le frodi contro il bilancio comunitario, concretizzatesi nella creazione di appositi organismi investigativi - non penali - e nel rafforzamento della cooperazione giudiziaria. «Il panorama nel quale è nato l'EPPO era già, quindi, piuttosto affollato»<sup>307</sup>: basti pensare al ruolo che avevano in questo settore organi come Eurojust, Europol ed OLAF, che ad oggi non sono scomparsi. In particolare, fino alla creazione di EPPO, le frodi comunitarie erano combattute dall'OLAF, nato come entità indipendente, anche se all'interno della Commissione Europea, con una competenza «onnicomprensiva» per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione ed un ruolo autonomo nella raccolta di informazioni, che venivano poi trasmesse agli organi degli Stati membri<sup>308</sup>. Ma le sue indagini erano - e sono - di natura puramente amministrativa, e da ciò sono emerse negli anni una serie di criticità in relazione alla sua attività investigativa: per esempio, i controlli sull'attività, delegati agli organi nazionali, finivano per essere molto incerti data l'applicazione delle diverse leggi tra i vari Stati membri; in secondo luogo, i procedimenti investigativi dell'OLAF erano formalmente amministrativi ma realmente sanzionatori, quindi la loro natura era discussa; inoltre, le investigazioni potevano mettere a rischio garanzie della difesa, come il diritto alla conoscenza del procedimento fin

---

<sup>305</sup> V. L. CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea: il nuovo organo investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali*, in *Cass. pen.*, 2018, 3, p. 973.

<sup>306</sup> A. VENEGONI, *La Procura Europea (EPPO) nel panorama della cooperazione giudiziaria penale*, cit., p. 1.

<sup>307</sup> V. sempre A. VENEGONI, *La Procura Europea (EPPO) nel panorama della cooperazione giudiziaria penale*, cit., p. 1.

<sup>308</sup> G. LASAGNI, *Cooperazione amministrativa e circolazione probatoria nelle frodi doganali e fiscali. Il ruolo dell'ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) alla luce della direttiva OEI e del progetto EPPO*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2015, p. 2.

dall'inizio. Ma la maggior parte delle difficoltà erano legate alla fase di circolazione delle informazioni tra Stati, e questo finiva per ostacolare da una parte le indagini transnazionali, dall'altra l'utilizzabilità dei risultati delle indagini, data la loro natura amministrativa. Per di più, gli Stati membri non prevedevano forme di controllo sovranazionale sull'accertamento dei fatti derivante dalle indagini OLAF, quindi per anni i risultati della cooperazione giudiziaria per la lotta alle frodi comunitarie sono risultati insufficienti a contrastare la criminalità transnazionale<sup>309</sup>. È anche alla luce di tali problematiche che era emersa l'esigenza di introdurre un procuratore europeo. Prima però che l'EPPO diventasse veramente operativa, l'opinione prevalente riteneva che i compiti dell'OLAF si sarebbero contratti notevolmente e tale ufficio non sarebbe stato più competente per le indagini su frodi e comportamenti lesivi del bilancio dell'Unione aventi anche rilevanza penale, di competenza dell'EPPO; l'attività dell'OLAF si sarebbe quindi concentrata su settori al di fuori della sfera d'azione del nuovo organo inquirente<sup>310</sup>.

Ma l'OLAF negli anni ha mantenuto un proprio spazio e ragione di esistere, dunque, il regolamento EPPO ha sentito la necessità di elaborare norme chiare volte a regolamentare i rapporti tra questi due enti. Norme che dovevano fondarsi su una stretta cooperazione tra enti, un perenne scambio reciproco di informazioni e la complementarità delle loro attività investigativa. In merito alla competenza, l'OLAF indaga sulle irregolarità riguardanti le uscite dell'Unione, realizzabili in forme come contributi ed aiuti a paesi terzi, e le entrate, per cui però la competenza è più circoscritta, vertendo essenzialmente sulle imposte agricole e sui dazi doganali. Proprio per l'evidente differenza di mandati, in molti casi non c'è bisogno di coordinare le attività dei due uffici: l'OLAF si occupa di illeciti amministrativi mentre l'EPPO di quelli penali. Inoltre, l'OLAF non può mai avviare procedimenti penali sulla base della scoperta di frodi amministrative. Mentre in passato egli doveva trasmettere alle autorità nazionali i risultati delle proprie indagini amministrative, oggi tale trasmissione viene fatta alla Procura europea<sup>311</sup>. Ma l'EPPO, nella sua attività investigativa, può fare affidamento anche su prove prodotte dall'OLAF - potendo ottenere le informazioni rilevanti in suo

---

<sup>309</sup> Cfr. V. COMI, *Le garanzie della difesa nella prospettiva evolutiva da OLAF alla Procura Europea*, cit., p. 2.

<sup>310</sup> Cfr. G. LASAGNI, *Cooperazione amministrativa e circolazione probatoria nelle frodi doganali e fiscali*, cit., p. 18.

<sup>311</sup> Cfr. P. DE JULIIS, *Olaf: sempre più difficile la frode grazie alla cooperazione europea*, 2017, consultabile su <https://www.fiscooggi.it/rubrica/dal-mondo/articolo/olaf-sempre-piu-difficile-frode-grazie-alla-cooperazione-europea>.

possesso ed attingere alle sue analisi in indagini specifiche - dunque è possibile che nelle indagini si creino sinergie tra i due uffici; e ciò potrebbe provocare una sovrapposizione di obiettivi. Per questo l'art 101 del regolamento stabilisce che «l'EPPO instaura e mantiene relazioni strette con l'OLAF, basate su una cooperazione reciproca nell'ambito dei rispettivi mandati e sullo scambio di informazioni. Le relazioni reciproche mirano, visti i poteri investigativi di entrambi gli uffici, ad evitare duplicazioni ed assicurare la complementarità dei rispettivi mandati<sup>312</sup>. Perciò, l'OLAF innanzitutto non deve aprire indagini amministrative parallele ad una investigazione dell'EPPO sugli stessi fatti; divieto che opera anche quando l'indagine è aperta dall' EPPO dopo quella di OLAF. A tal fine è stato creato un meccanismo informatico che permette ad OLAF «di avere un riscontro indiretto sull'esistenza di procedimenti pendenti nel sistema di gestione dei fascicoli di EPPO» (attraverso un *match* tra i rispettivi registri)<sup>313</sup>. Inoltre, l'interazione e collaborazione tra i due enti deve tendere ad assicurare «l'utilizzo di tutti i mezzi disponibili per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la complementarità e il sostegno dell'OLAF all'EPPO»<sup>314</sup>. L'EPPO, infatti, può chiedere ad OLAF assistenza ed ausilio per svolgere *on request investigations* e chiedergli informazioni, analisi, sostegno operativo e svolgimento di indagini amministrative; e solo in quest'ultimo caso l'OLAF dovrà rispettare le garanzie procedurali e le regole sull'acquisizione di prove previste dal capo VI del Regolamento EPPO per assicurarne l'utilizzabilità nel procedimento penale instaurato in futuro dalla PE<sup>315</sup>. È fuori dubbio quindi il grande valore che OLAF conferisce alle indagini EPPO nel territorio comunitario: comunica senza ritardo all'EPPO ogni notizia di reato di cui viene a conoscenza. Entro un termine di due mesi può però effettuare una valutazione preliminare - anche su richiesta di altri organismi europei - sulla fondatezza del caso e decidere di archivarlo. Inoltre, può inviare segnalazioni alle autorità competenti negli Stati Membri, ed ottenere che queste controllino, per un certo periodo, persone, luoghi e beni sospetti, raccogliendo informazioni atte a ricostruire le frodi europee coinvolte. Il suo notevole contributo è poi confermato dal fatto che alle relazioni finali delle indagini OLAF è riconosciuto, se la relazione finale è acquisita come prova dalle autorità competenti, lo

---

<sup>312</sup> Considerando 100 e 103 regolamento EPPO, cit.

<sup>313</sup> Cfr. F. A. SIENA, *Il nuovo regolamento dell'ufficio europeo per la lotta anti-frode (OLAF). Un mosaico complesso, tra alcuni passi avanti e perduranti criticità*, in *Cass. pen.*, 2021, 4, p. 1398.

<sup>314</sup> Art 101 regolamento EPPO.

<sup>315</sup> Cfr. F. A. SIENA, *Il nuovo regolamento dell'ufficio europeo per la lotta anti-frode (OLAF)*, cit., p. 1398.

stesso valore probatorio attribuito alle relazioni amministrative per qualsiasi uso procedimentale, sia in ambito amministrativo che penale<sup>316</sup>. Questa parificazione però spesso comporta un'eterogeneità di disciplina, in quanto l'uso delle informazioni ottenute dall'OLAF non è uniforme all'interno dei sistemi processuali nazionali: alcuni, infatti, le usano come semplice spunto per le indagini, altri per adottare vere misure intrusive, come le intercettazioni telefoniche; infine, in altri Stati ancora, vengono utilizzate per decidere se gli accusati siano o meno colpevoli<sup>317</sup>.

#### 9. *Le indagini coinvolgenti Stati non aderenti alla cooperazione rafforzata*

La creazione dell'EPPO attraverso la cooperazione rafforzata ha comportato però che non tutti i Paesi dell'Unione aderissero al nuovo ufficio. Si delineano, infatti, tre categorie di Stati con le quali la Procura europea ha a che fare: gli «Stati EPPO», tutti membri dell'Unione; quelli «non-EPPO», ma membri dell'Unione; ed infine gli Stati «non-EPPO» perché al di fuori dell'Unione Europea<sup>318</sup>. Alla luce di ciò, riguardo la seconda e terza categoria di Stati gli obiettivi dell'EPPO potrebbero complicarsi, poiché è possibile che i sospettati si trovino presso uno di quei territori e che le indagini debbano essere compiute lì, dove l'EPPO non potrà svolgere direttamente attività investigativa. Per questo, già solo per una ragione di tipo geografico, il ruolo di organismi quali l'OLAF ed Eurojust continua ad essere necessario per garantire un coordinamento tra le indagini e facilitare l'attività investigativa.

Partendo dalla premessa che moltissimi casi di indagini transnazionali coinvolgono Stati membri che aderiscono all'EPPO e Stati non aderenti - attualmente Danimarca, Ungheria, Irlanda, Polonia e Svezia - l'opinione n. 2/2018 della Corte dei conti europea ha però segnalato che non è previsto alcun meccanismo di raccordo per questo tipo di indagini transnazionali. Perciò in quest'area permangono forti perplessità poiché, per esempio, gli standard di garanzia elevati previsti dalle norme EPPO, che caratterizzano i suoi processi, non si applicherebbero alle indagini condotte in alcuni Stati, provocando ripercussioni sull'ammissibilità o sulla credibilità del materiale raccolto durante l'attività investigativa<sup>319</sup>.

---

<sup>316</sup> Cfr. G. LASAGNI, *Cooperazione amministrativa e circolazione probatoria nelle frodi doganali e fiscali*, cit., p. 10.

<sup>317</sup> Cfr. A. VENEGONI, *La Procura Europea (EPPO) nel panorama della cooperazione giudiziaria penale*, cit.

<sup>318</sup> Così A. VENEGONI, M. MINÌ, *I nodi irrisolti della nuova Procura Europea*, cit., p. 17.

<sup>319</sup> Cfr. F. A. SIENA, *Il nuovo regolamento dell'ufficio Europeo per la lotta anti-frode (OLAF)*, cit., p. 1397.

Questa situazione ha richiesto l'introduzione di disposizioni specifiche volte ad evitare che l'azione dell'EPPO venga ostacolata da questa «geometria variabile»<sup>320</sup>: l'idea dominante era che l'inclusione o l'esclusione di alcuni Stati avrebbe potuto impedire operazioni antifrode efficaci. Tra le disposizioni di maggior rilievo introdotte dal regolamento va menzionato l'art 99. Poiché l'EPPO ha il potere di indagare negli Stati partecipanti, ma non nei Paesi terzi coinvolti, è necessario che l'ufficio stipuli accordi volti a regolare le sue relazioni con partner ed autorità competenti in tali territori. Perciò l'art 99 stabilisce che la Procura europea può «instaurare e mantenere relazioni di cooperazione», oltre che con le istituzioni, gli organi, gli uffici o le agenzie dell'Unione, anche con le autorità degli Stati membri dell'Unione che non partecipano alla cooperazione sull'istituzione dell'EPPO e con le autorità di paesi terzi e organizzazioni internazionali. Se necessario, può scambiare informazioni direttamente con i soggetti menzionati e concludere con loro accordi di lavoro ai fini dei paragrafi 1 e 2; tali accordi, di carattere tecnico e/o operativo, servono a facilitare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra enti. Ma l'ultima parte dell'articolo 99 - impedendo agli accordi sopra citati di fungere da base per lo scambio di dati personali e di avere effetti vincolanti per l'Unione o i suoi Stati membri - sembra limitare in parte la cooperazione operativa con gli Stati membri non partecipanti<sup>321</sup>. Rispetto a quanto previsto dal progetto della Commissione, la proposta di regolamento del 2017 ha però aggiunto, al considerando 110, che «ove opportuno, la Commissione dovrebbe presentare proposte volte a garantire un'efficace cooperazione giudiziaria in materia penale tra la Procura europea e gli Stati membri che non sono vincolati dal presente regolamento, in particolare per quanto riguarda le norme relative all'assistenza giudiziaria in materia penale e di consegna [...]». L'EPPO sarebbe considerato quindi, per gli Stati membri non aderenti all'EPPO, l'organo competente ad utilizzare gli strumenti caratterizzanti lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>322</sup>. Tra gli accordi siglati dall'EPPO rilevano proprio quelli con OLAF ed Eurojust, che rimangono competenti per l'attività di indagine, o per il relativo

---

<sup>320</sup> Espressione usata dal Parlamento Europeo, Policy Department D: Budgetary Affairs, *The European Public Prosecutor's Office: strategies for coping with complexity*, in *Study requested by the CONT Committee*, 2019, p. 75.

<sup>321</sup> Art 99 regolamento EPPO, cit.

<sup>322</sup> V. anche Council, *Discussion paper on cooperation between EPPO and non-participating MSs*, 12341/16, 19 settembre 2016, p. 2.

coordinamento, da compiersi negli Stati non aderenti alla cooperazione istitutiva della Procura europea.

Poiché molto spesso le prove di cui hanno bisogno i procuratori ed i giudici nazionali per indagare si trovano all'estero, durante l'attività di indagine dell'EPPO potrebbero sorgere problemi per raccoglierle, data la loro natura documentale o accessibilità senza l'uso di poter coercitivi<sup>323</sup>. In tali casi subentra l'OLAF, capace di acquisirle; quindi, le autorità giudiziarie nazionali avvertono la sua esigenza, in quanto «organismo d'inchiesta senza frontiere» - sia in ambito europeo che in paesi terzi - fortemente specializzato, idoneo ad acquisire all'estero alcuni elementi probatori più velocemente rispetto a quanto avverrebbe attraverso i normali strumenti dell'assistenza giudiziaria internazionale<sup>324</sup>. Infatti, al fine dell'attività investigativa dell'OLAF, il territorio dell'Unione è considerato unitario: l'ufficio può muoversi liberamente, senza barriere nazionali, e in alcuni casi può anche acquisire prove in Paesi terzi; ciò sulla base di clausole *ad hoc* contenute negli accordi di cooperazione siglati con l'Unione. Inoltre, in base a quanto previsto dal regolamento che lo disciplina<sup>325</sup>, le prove da esso raccolte possono essere trasferite dal livello amministrativo all'ambito penale ed essere utilizzate in quest'ultimo<sup>326</sup>.

L'OLAF estende la sua attività di indagine anche a Paesi terzi ed organizzazioni internazionali, come Unione Africana, Banca Mondiale, Interpol, in base alla competenza assegnatagli dalla Commissione<sup>327</sup>. Infatti, anche le indagini presso Paesi terzi devono trovare la loro base giuridica nella conclusione di accordi bilaterali o multilaterali con la Commissione europea o in clausole contenute negli strumenti finanziari. Da questo derivano necessari rapporti che l'OLAF deve instaurare con le autorità nazionali giudiziarie, di polizia, doganali ed amministrative in quei territori<sup>328</sup>. Infatti, le indagini devono essere

---

<sup>323</sup> Cfr. A. PERDUCA, *L'OLAF, tra potenzialità investigative e limiti normativi (1999-2013)*, in V. Bazzocchi (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali*, cit., p. 85.

<sup>324</sup> V. sempre A. PERDUCA, *L'OLAF, tra potenzialità investigative e limiti normativi*, cit., p. 85.

<sup>325</sup> Ci riferiamo al Regolamento (UE, Euratom) relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), 11 settembre 2013, in GU, n. 883/2013, 248.

<sup>326</sup> A. VENEGONI, *La Procura Europea (EPPO) nel panorama della cooperazione giudiziaria penale*, in *Il diritto vivente*, Rivista quadrimestrale di Magistratura Indipendente, 2022, p. 6, consultabile su <https://www.rivistaildirittovivente.it/la-procura-europea-epo-nel-panorama-della-cooperazione-giudiziaria-penale.htm>.

<sup>327</sup> Cfr. U. LIBERATORE, *Il ruolo della cooperazione transnazionale di polizia nel settore della tutela degli interessi economico-finanziari dell'Unione*, cit., p. 69.

<sup>328</sup> G. DE AMICIS, *La cooperazione verticale*, in R. E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura europea*, cit., p. 234.

svolte con il supporto delle autorità locali e rispettando le norme e le prassi nazionali, oltre che le garanzie procedurali previste dall'articolo 9 del regolamento 883/2013. Quindi, oltre a svolgere funzioni investigative autonome, l'OLAF ricopre un ruolo sempre maggiore nell'assistenza e nella collaborazione con autorità giudiziarie nazionali che perseguono illeciti di dimensione transnazionale, «favorendone i contatti con gli organi investigativi di varia natura impegnati sulla stessa vicenda o su vicende connesse»<sup>329</sup>, e facilitando lo scambio di informazioni ed il coordinamento tra investigazioni giudiziarie ed amministrative. I principali mezzi di cooperazione di cui si serve sono gli accordi di cooperazione amministrativa (ACA), che non solo facilitano lo scambio di informazioni con le autorità locali, ma costituiscono la base legale per l'OLAF per effettuare i controlli e le verifiche necessari. Ad oggi, sono stati conclusi accordi in Paesi come il Marocco, il Congo, il Senegal, il Sud Africa, l'Argentina, gli Stati Uniti, l'Australia. Tali accordi possono essere conclusi con diverse autorità locali, come agenzie doganali, agenzie delle entrate, ispettorati, uffici anticorruzione, banche nazionali, che siano competenti per la protezione degli interessi finanziari. Punto di forza dell'OLAF, rispetto alle singole autorità nazionali - che molte volte stipulano semplicemente accordi con le controparti straniere - è che ha accesso, per le indagini in materia finanziaria, ad una maggiore quantità di informazioni e a prospettive fornite da altri agenti. Per esempio, negli USA collabora sia con l'Ufficio competente per i principali beni oggetto di frodi doganali (*Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives-ATF*), sia con agenzie competenti in materia penale, come l'FBI<sup>330</sup>. Soprattutto in alcuni tipi di indagini, come quelle *antidumping* - che coinvolgono frodi realizzate quasi sempre all'estero - questi accordi hanno un significato particolarmente importante, perché di norma i controlli in Paesi terzi da parte delle camere di commercio e delle agenzie doganali esaminano la documentazione - spesso falsa - in modo superficiale, senza verificare veramente la merce in uscita. Un esempio di indagini in cui la raccolta di prove può essere fatta solo recandosi presso il paese coinvolto sono le frodi riguardo l'origine di un prodotto; indagini che si concretizzano nella «verifica delle capacità

---

<sup>329</sup> G. DE AMICIS, *La cooperazione verticale*, in R. E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura europea*, cit., p. 234.

<sup>330</sup> Cfr. G. LASAGNI, *Cooperazione amministrativa e circolazione probatoria nelle frodi doganali e fiscali*, cit., p. 13.

produttive dell'esportatore rispetto alle dichiarazioni di quantità e valore effettuate»<sup>331</sup>. Poiché i reati in materia doganale spesso rilevano anche a livello nazionale, dove possono integrare fattispecie penali ed avere ripercussioni, per esempio, in materia di IVA, si coglie ancora di più il valore aggiunto apportato dall'azione dell'OLAF: le prove da esso raccolte grazie agli ACA hanno lo stesso valore del materiale da esso raccolto nelle indagini condotte all'interno dell'Unione, trasmissibile agli Stati Membri sulla base del principio di leale collaborazione e reciproca assistenza<sup>332</sup>. Inoltre, OLAF ricopre un ruolo fondamentale anche nei rapporti con Stati che, seppur non firmatari di accordi, sono rilevanti in materia di frodi doganali a livello internazionale, come Cina e Thailandia. Nell'ambito di questa cooperazione spontanea, il materiale raccolto dall'OLAF non può però essere usato direttamente come prova nelle indagini amministrative, ma comunque sarà utilizzabile ai fini di *intelligence*<sup>333</sup> sia dagli Stati membri che dall'OLAF stesso.

Nell'ambito della cooperazione giudiziaria nei confronti degli Stati non-EPPO attenzione merita anche Eurojust. Dotato di funzioni di semplice coordinamento di indagini condotte dalle autorità nazionali, esso vanta un campo d'azione più ampio di quello dell'EPPO<sup>334</sup>, avendo competenza per qualsiasi reato di criminalità transfrontaliera elencato nell'allegato I al regolamento Eurojust<sup>335</sup>. Nonostante la nascita della Procura europea abbia sottratto a questo ufficio le funzioni che prima svolgeva in materia di reati PIF, l'EPPO si avvale ancora del sostegno di Eurojust e delle sue risorse amministrative, ricevendo da esso servizi di interesse comune sulla base di un accordo bilaterale<sup>336</sup>. Accordo che si è perfezionato nel 2021, quando il Procuratore Capo di EPPO ed il Presidente di Eurojust hanno siglato un documento concernente i rapporti tra questi due uffici, improntati ad una cooperazione operativa tramite il costante scambio di informazioni<sup>337</sup>, realizzata soprattutto attraverso l'accesso ai registri informatici degli uffici e l'incontro periodico tra i rispettivi vertici<sup>338</sup>.

---

<sup>331</sup> Espressione usata da G. LASAGNI, *Cooperazione amministrativa e circolazione probatoria nelle frodi doganali e fiscali*, cit., p. 13.

<sup>332</sup> G. LASAGNI, *Cooperazione amministrativa e circolazione probatoria nelle frodi doganali e fiscali*, cit., p. 13.

<sup>333</sup> G. LASAGNI, *Cooperazione amministrativa e circolazione probatoria nelle frodi doganali e fiscali*, cit., p. 14

<sup>334</sup> Al contrario l'EPPO non conduce solo indagini transnazionali, anzi, nella maggior parte dei casi, queste sono puramente nazionali.

<sup>335</sup> Ci riferiamo al regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio.

<sup>336</sup> Art 100, co. 4 regolamento EPPO.

<sup>337</sup> Cfr. A. VENEGONI, *La Procura Europea (EPPO) nel panorama della cooperazione giudiziaria penale*, cit., p. 3.

<sup>338</sup> V. anche A. VENEGONI, M. MINÌ, *I nodi irrisolti della nuova Procura Europea*, cit., p. 16.

L'accordo attribuisce ad Eurojust il potere di agire in caso di indagini coinvolgenti Stati europei che non partecipano alla cooperazione rafforzata. Perché se è vero che il regolamento EPPO<sup>339</sup> stabilisce che gli Stati membri notifichino l'EPPO - nei casi rientranti nella sua competenza - come l'autorità competente per la cooperazione giudiziaria con gli Stati non partecipanti<sup>340</sup>, l'EPPO potrebbe avere bisogno di assistenza. Perciò il regolamento le attribuisce il potere di chiedere sostegno in materia di cooperazione giudiziaria al membro nazionale di Eurojust interessato dal caso. Sostegno che può riguardare l'organizzazione delle riunioni di coordinamento, l'esecuzione di indagini simultanee coordinate, la prevenzione e risoluzione di conflitti di giurisdizione e l'istituzione di squadre investigative comuni<sup>341</sup>.

L'art 100, co. 4 del regolamento - oltre ad imporre l'instaurazione di relazioni strette tra i due uffici - permette all'EPPO di associare Eurojust alle proprie attività nei casi transfrontalieri<sup>342</sup>. Tale associazione è realizzata condividendo informazioni sulle sue indagini, in conformità delle disposizioni del regolamento, ed invitando Eurojust «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»<sup>343</sup>. Nel caso di Stati non aderenti all'EPPO ma membri di Eurojust, si applica quindi la disciplina della cooperazione giudiziaria e quella derivante dagli accordi sull'assistenza giudiziaria approvati in tale ambito<sup>344</sup>. Infine, anche nel caso di rapporti con Paesi al di fuori dell'Unione Europea, l'EPPO può sempre chiedere il sostegno di Eurojust in caso di indagini transnazionali, ma l'accordo è molto più vago sul punto.

---

<sup>339</sup> Art 105, par. 3 regolamento EPPO, cit.

<sup>340</sup> Cfr. European Parliament, Directorate general for internal policies, *The European Public Prosecutor's Office: strategies for coping with complexity*, cit., p. 75, dove si legge che la Commissione, con il sostegno di alcuni Stati, ha ritenuto la clausola sufficiente affinché l'EPPO operi in modo effettivo nei casi che coinvolgono sospettati provenienti da Stati non partecipanti, sulla base del principio di leale collaborazione tra l'Unione e gli Stati membri sancito dall'art 4 TUE.

<sup>341</sup> V. sempre A. VENEGONI, *La Procura Europea*, cit., p. 5, in cui si afferma che le prime squadre investigative comuni sono ad oggi in corso di realizzazione con Stati europei ma non-EPPO.

<sup>342</sup> Cfr. art 100, co. 4 regolamento EPPO, cit.

<sup>343</sup> *Ibidem*.

<sup>344</sup> Cfr. European Parliament, Directorate general for internal policies, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 75.

## CAPITOLO III

### IL DIFFICILE EQUILIBRIO TRA LO SVOLGIMENTO DELLE INDAGINI TRANSAZIONALI E LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

SOMMARIO: 1. Una breve premessa sull'insufficienza della tutela dei diritti fondamentali - 1.1. La protezione dei diritti degli indagati/accusati a partire dalle *Model Rules* - 2. Le criticità legate al richiamo di direttive - 2.1. Analisi delle direttive richiamate dal regolamento EPPO - 3. Le problematiche legate all'attuale disciplina delle indagini transnazionali - 3.1. Le disposizioni regolamentari in materia di diritti fondamentali - 4. I principi generali in materia di attività di indagine - 4.1. Il principio di proporzionalità - 4.2 I principi caratterizzanti i rapporti tra procuratori e mezzi di informazione - 5. Il controllo giurisdizionale degli atti dell'EPPO - 6. La protezione dei dati personali - 6.1. Le disposizioni regolamentari in materia di dati personali.

#### 1. Una breve premessa sull'insufficienza della tutela dei diritti fondamentali

La creazione della Procura europea ha sicuramente contribuito, più di ogni meccanismo già esistente, all'integrazione della giustizia penale all'interno del territorio comunitario. Ma l'entrata in funzione del nuovo ufficio, unitamente al superamento del principio del mutuo riconoscimento, ha indotto i cultori del diritto a chiedersi «se i diritti fondamentali siano sufficientemente tutelati dall'*acquis* in materia di diritti fondamentali e/o dalle garanzie nazionali<sup>345</sup>». La scelta di centralizzare l'attività investigativa, l'espansione delle competenze EPPO anche ai reati cosiddetti «ancillari», il carattere diffuso della giurisdizione e l'incertezza dei criteri per individuarla hanno dato vita ad un sistema di garanzie molto incerto, soprattutto per la fase delle indagini<sup>346</sup>. In particolare, l'attuale disciplina per l'assunzione delle prove nella fase investigativa non è unitaria, al contrario assorbendo di volta in volta quella del luogo in cui il materiale probatorio viene assunto. Per di più, le salvaguardie a tutela dell'indagato o imputato a cui ci riferiamo «sono state concepite per l'amministrazione della giustizia penale in un sistema nazionale e non sempre si adattano

---

<sup>345</sup> N. CANESTRINI, *Le garanzie per i diritti della difesa nei procedimenti di competenza del pubblico ministero europeo*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea*, cit., p. 155.

<sup>346</sup> Cfr. S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 26.

al nuovo contesto transnazionale dell'EPPO»<sup>347</sup>. Dunque, l'instabilità dei parametri previsti a livello nazionale, unita alle poche indicazioni procedurali comuni, comporta che vi sia un intreccio di norme troppo diverse tra loro. Una persona accusata potrebbe essere vincolata alle regole procedurali di uno Stato per quanto riguarda, per esempio, una perquisizione o altra misura investigativa; per la cautela potrebbe essere sottoposta alle regole di un altro Stato ed infine, nella fase del giudizio, essere vincolata alle regole dello Stato individuato dalla Procura europea. O ancora, è possibile che l'EPPO svolga un'indagine in Olanda, disponendo una perquisizione senza una preventiva autorizzazione giudiziaria, e che il processo venga poi spostato in Italia: in questo caso sorgono dubbi sulla necessità o meno di applicare la giurisprudenza olandese a tali perquisizioni illegali<sup>348</sup>. Alla luce di tali incertezze e perplessità, la scelta di delegare l'attività investigativa - in materia di reati PIF - ad un'autorità requirente europea, che esercita l'azione penale davanti alle autorità giurisdizionali nazionali, avrebbe richiesto piuttosto una preventiva armonizzazione delle regole procedurali sulla formazione della prova durante le indagini; armonizzazione che a sua volta presupponeva la condivisione - a livello comunitario - del grado di garanzia da attribuire ai diritti fondamentali. Perciò è sorto spontaneo chiedersi in quale misura il margine di discrezionalità attualmente attribuito all'EPPO in merito alla scelta della legge nazionale applicabile interferisca con i diritti fondamentali dei soggetti coinvolti nel procedimento.

### 1.1 *La protezione dei diritti degli indagati/accusati a partire dalle Model Rules*

Prima dell'introduzione della Procura europea c'erano stati tentativi di armonizzazione in materia penale, ma la cooperazione giudiziaria era ancora basata sul principio del mutuo riconoscimento e sul concetto di uno spazio giuridico europeo unico; ed anche se l'obiettivo di fondo del legislatore era quello di trovare un equilibrio tra l'efficacia dell'applicazione della legge nella giustizia penale ed il rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, la priorità era stata data alla prima esigenza: tutti i tentativi avevano avuto come scopo primario l'efficace repressione dei reati transfrontalieri, per garantire il regolare sviluppo

---

<sup>347</sup> N. CANESTRINI, *EPPO, cavallo di Troia per la tutela dei diritti fondamentali in Europa?*, in *Diritto di difesa*, 2020, consultabile su <https://dirittodidifesa.eu/procuratore-europeo-un-cavallo-di-troia-per-la-tutela-dei-diritti-fondamentali-european-prosecutor-a-trojan-horse-for-the-protection-of-fundamental-rights-di-nicola-canestrini/>.

<sup>348</sup> N. CANESTRINI, *EPPO, cavallo di Troia per la tutela dei diritti fondamentali in Europa?*, cit.

dei procedimenti e reprimere efficacemente i crimini finanziari<sup>349</sup>. Con l'elaborazione delle *Model Rules for the European Public Prosecutor Office (M.R.)* - risultato di un progetto accademico avviato dall'università di Lussemburgo - l'obiettivo diventava invece disciplinare l'attività investigativa del pubblico ministero europeo incentrandola sulle garanzie della difesa. Le *M.R.* hanno infatti rappresentato il primo nucleo di regole volte a disciplinare la fase anteriore al giudizio, cioè le indagini, non considerate più semplicemente come volte a perseguire finalità repressive, ma anche come luogo e momento di garanzia dei diritti di difesa; nella nuova ottica non costituivano quindi una fase che non pesava sul dibattimento, dovendo al contrario assicurare una serie di garanzie alla persona indagata. Loro scopo era cercare di raggiungere un equilibrio tra i poteri investigativi della futura PE e i diritti della persona sospettata, ponendo particolare attenzione sulle garanzie procedurali, attivabili da parte dei cittadini davanti ad ogni giurisdizione nazionale<sup>350</sup>. In particolare, si esigeva che l'EPPO, durante le sue investigazioni, garantisse sempre il rispetto dei diritti fondamentali. Non ci riferiva però solamente al diritto di difesa: venivano in gioco anche il rispetto del principio di legalità - «vero baluardo dei diritti del cittadino sottoposto a procedimento penale nei confronti degli arbitri dell'autorità»<sup>351</sup> - e quello dell'obbligatorietà dell'azione penale. E le garanzie non erano elencate in via meramente generale, ma precisate in una serie di disposizioni<sup>352</sup>: tra di esse, spiccavano il diritto dell'indagato di accedere in ogni momento ai documenti investigativi in possesso dell'EPPO, il diritto «di ottenere una *discovery* del materiale investigativo a indagini concluse, di ricevere un'informazione scritta sui diritti che gli competono, e di essere immediatamente informato dell'assunzione dello status di persona sottoposta alle indagini e dei motivi di tale assunzione [...]»<sup>353</sup>. Queste garanzie erano però, in ambito comunitario, ancora troppo esigue, come emergeva dal dato testuale di diverse fonti normative, tra cui l'art 82 par. 2 del TFUE <sup>354</sup>, la *Road map* di

---

<sup>349</sup> G. ILLUMINATI, *Protection of Fundamental Rights of the Suspect or Accused in Transnational Proceedings Under the EPPO*, in L. B. WINTER, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 180.

<sup>350</sup> G. ILLUMINATI, *Protection of Fundamental Rights*, cit., p. 189.

<sup>351</sup> Espressione usata da O. MAZZA, *Procura Europea e regole comuni in materia di garanzie procedurali e posizione della difesa*, in S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea*, cit., p. 492.

<sup>352</sup> R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del Pubblico Ministero Europeo*, in S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea*, cit., p. 393.

<sup>353</sup> *Ibidem*.

<sup>354</sup> Art 82, par. 2, TFUE a norma di cui «laddove necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria. Queste tengono conto delle

Stoccolma e tutte le direttive emanate a partire dal 2009<sup>355</sup>, considerate una sorta di «embrione» di procedura penale europea<sup>356</sup>. Infatti, a partire dalla risoluzione del Consiglio su una *road map* per il rafforzamento dei diritti procedurali delle persone sospettate o accusate nei procedimenti penali, l'attenzione si era focalizzata sull'elaborazione di standard solo minimi relativi alla protezione della difesa<sup>357</sup>. Il programma di Stoccolma, intitolato «Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini»<sup>358</sup>, si incentrava sulla protezione dell'individuo, con l'obiettivo di creare uno spazio comune volto a diventare un'area geografica caratterizzata dall'«indiscussa "primazia" del cittadino europeo, inteso non più esclusivamente quale *homo economicus* (titolare di diritti e libertà strettamente correlate con la dimensione economica [...]), ma come persona»<sup>359</sup>. L'enfasi era quindi posta non sulla cooperazione fra autorità nazionali, ma sull'esigenza di dare vita ad uno spazio che rispondesse «a una preoccupazione cruciale dei popoli degli Stati membri dell'Unione»<sup>360</sup> e rispettasse la diversità ed i soggetti più vulnerabili, in cui fosse consentito «un accesso più agevole alla giustizia»<sup>361</sup>. Tali esigenze erano emerse in particolare a seguito della presa di coscienza, a livello comunitario, dell'insufficienza della CEDU ad assicurare ai cittadini europei un buon grado di fiducia nei sistemi di giustizia nazionali.

Con il primo progetto di regolamento sull'istituzione di una Procura europea, presentato dalla Commissione nel 2013, l'obiettivo rimaneva raggiungere quell'«irrinunciabile equilibrio tra efficacia degli strumenti di indagine e tutela dei diritti e

---

differenze tra le tradizioni giuridiche e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Esse riguardano: a) l'ammissibilità reciproca delle prove tra gli Stati membri; b) i diritti della persona nella procedura penale; c) i diritti delle vittime della criminalità; d) altri elementi specifici della procedura penale, individuati dal Consiglio in via preliminare mediante una decisione; per adottare tale decisione il Consiglio delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo».

<sup>355</sup> Più dettagliatamente v. *infra*, § 2.1.

<sup>356</sup> Espressione usata da M. GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea*, cit., p. 20; in merito v. anche N. CANESTRINI, *EPPO, cavallo di Troia per la tutela dei diritti fondamentali in Europa?*, cit.

<sup>357</sup> G. ILLUMINATI, *Protection of Fundamental Rights*, cit., p. 179, in cui si afferma che «le garanzie uniformi per la difesa si limitano agli standard minimi richiesti dalle direttive UE per il rafforzamento dei diritti processuali degli indagati o degli imputati nei procedimenti penali»; inoltre, anche l'art 82 TFUE parla di garanzie «minime».

<sup>358</sup> Programma di Stoccolma, «Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini», 4 maggio 2010, C- 115, in G.U.U.E.

<sup>359</sup> R. SICURELLA, *Le conseguenze dell'istituzione della Procura europea negli Stati membri dell'Unione*, cit., p. 146.

<sup>360</sup> Il Programma di Stoccolma si apre con questa espressione al p.to 1.

<sup>361</sup> Rubrica p.to 2.3, Programma di Stoccolma, cit.

della difesa»<sup>362</sup>, ma il legislatore mirava a garantire ai cittadini uno standard di tutela pari a quello sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Si volevano infatti assicurare le «più ampie garanzie strutturali necessarie alla tutela dell'imputato nei confronti dei poteri esercitati dall'autorità inquirente nella fase delle indagini preliminari»<sup>363</sup>. Una serie di disposizioni all'interno della proposta si focalizzavano sui diritti procedurali dei soggetti coinvolti nei procedimenti. Il Considerando 33 imponeva al regolamento il rispetto dei diritti fondamentali<sup>364</sup> e dei principi sanciti dalla Carta di Nizza<sup>365</sup>, in particolare dei diritti della difesa e della presunzione di innocenza, sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta, nonché dell'articolo 50<sup>366</sup> della stessa; il *memorandum* esplicativo della proposta<sup>367</sup> aveva stabilito che la creazione dell'EPPO e la definizione delle sue competenze e procedure dovessero essere certamente volte al rafforzamento della protezione degli interessi finanziari dell'Unione, ma che allo stesso tempo dovessero rispettare tutti i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. E dall'art 32 della proposta emergevano due «macro-diritti»<sup>368</sup>, che dovevano guidare l'autorità giurisdizionale nella valutazione sull'ammissibilità delle prove. Queste, infatti, prima di essere introdotte nel processo, dovevano passare attraverso un vaglio di compatibilità - effettuato dal giudice dello Stato scelto per il giudizio<sup>369</sup> - con i diritti di cui sopra: si trattava dell'imparzialità del giudice e dei diritti di difesa. A norma dell'art 32, infatti, le attività della Procura europea dovevano essere svolte «nel pieno rispetto dei diritti degli indagati sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»<sup>370</sup>, in particolare il diritto a un giudice imparziale e i diritti della difesa»,

---

<sup>362</sup> G. P. Del Sasso, *La prospettiva del difensore fra posizioni di retroguardia e preoccupazioni reali*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea*, cit., p. 499.

<sup>363</sup> G. ILLUMINATI, Introduzione, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea*, cit., p. 455.

<sup>364</sup> Considerando 33 della proposta della Commissione, a norma del quale le attività della Procura europea dovevano essere «pienamente conformi a tali diritti» ed il regolamento doveva essere applicato ed interpretato di conseguenza.

<sup>365</sup> Si parla della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), proclamata il 7 dicembre 2000 da Parlamento europeo, Commissione e Consiglio.

<sup>366</sup> Art. 50 CDFUE, particolarmente rilevante nell'ambito di indagini transfrontaliere, in cui si afferma che «nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge».

<sup>367</sup> *Memorandum* esplicativo 3.3 della Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura Europea, cit.

<sup>368</sup> Cfr. S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 26.

<sup>369</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>370</sup> Tutte le disposizioni menzionate ribadivano l'ovvio, dal momento che l'art 51 della Carta prevede che le disposizioni in essa contenute si applichino a tutte le istituzioni, organi e organismi dell'Unione, tra cui anche la Procura europea. «Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente

disciplinati dagli articoli 47 e 48 della Carta. Il primo si snoda nel diritto al ricorso ad un giudizio effettivo e ad un giudice imparziale, facendo espresso riferimento anche alla necessità di garantire la risoluzione dei casi - da parte di un giudice indipendente ed imparziale «precostituito per legge» - in un tempo ragionevole. Con tale riferimento quindi anche il diritto al giudice precostituito entra a far parte della categoria di quelli che fungono da parametro nel giudizio di ammissibilità delle prove<sup>371</sup>. L'art. 48 invece garantisce la presunzione di innocenza ed i diritti di difesa, con un richiamo molto generico, che deve infatti essere «riempito» da quanto stabilito dall'art. 6 della CEDU<sup>372</sup>, sulla base della clausola di equivalenza di cui all'art. 52, par. 3<sup>373</sup> della Carta di Nizza e alla luce del principio della massima garanzia disponibile, disciplinato dall'art. 53 della stessa<sup>374</sup>.

Tuttavia, il quadro normativo europeo continuava ad essere caratterizzato da un'elevata frammentarietà dovuta alle diverse regole di procedura nazionali utilizzabili. Nonostante la piena applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, i diritti fondamentali della persona coinvolta nel procedimento rischiavano di essere messi in pericolo per altri due ordini di ragioni: *in primis*, per l'ampia gamma di misure investigative che la proposta della Commissione attribuiva ai PED<sup>375</sup>; in secondo luogo a causa del riconoscimento,

---

nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati [...].».

<sup>371</sup> S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 26.

<sup>372</sup> L'art 6 della CEDU afferma che 1. «Ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge [...]; 2. «Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente sino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata [...].».

<sup>373</sup> Art 52, par. 3, CDFUE, secondo cui «laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa».

<sup>374</sup> Art. 53 della CDFUE, a norma di cui «nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri». In merito alla portata dell'art 53 della Carta di Nizza si è espressa la Corte di giustizia, Grande sezione, nella causa C-399/11, Melloni, del 26 febbraio 2013, in cui ha affermato al punto 60 che «[...] l'articolo 53 della Carta conferma che, quando un atto di diritto dell'Unione richiede misure nazionali di attuazione, resta consentito alle autorità e ai giudici nazionali applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione».

<sup>375</sup> Art 26 della proposta della Commissione, cit.; v. anche S. RUGGERI, *Criminal Investigations, Interference with Fundamental Rights and Fair Trial Safeguards in the Proceedings of the European Public Prosecutor's Office. A Human Rights Law Perspective*, in L. B. WINTER, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 215,

previsto dall'art 32, dell'ammissibilità e della libera circolazione in Europa di un verbale europeo di audizione, in cui confluivano le deposizioni dei testimoni «rilasciate tramite collegamento audiovisivo o assunte mediante esame diretto davanti al giudice del dibattimento o ad un giudice diverso, a condizione che l'operazione fosse videoregistrata e il difensore dell'imputato fosse presente»<sup>376</sup>. Quest'ultima disciplina aveva infatti sollevato molte criticità, in particolare nei sistemi processuali basati sulla netta separazione tra le fasi del procedimento, in cui l'acquisizione di una dichiarazione raccolta prima del dibattimento e destinata a circolare mediante verbale europeo pregiudica i principi di oralità, immediatezza e soprattutto del contraddittorio nella formazione della prova.<sup>377</sup> Infatti, «l'acquisizione della testimonianza anticipata e "congelata" in un verbale di audizione non consent[iva] di realizzare appieno quel contraddittorio "per la prova" che solamente nella fase dibattimentale trova compiuta esplicazione»<sup>378</sup>. La pericolosità delle misure investigative era però in qualche modo controbilanciata dall'obbligo di rispettare i principi di proporzionalità e necessità, che serviva a giustificare il regime, scelto dalla Commissione, per l'ammissione in giudizio di determinate prove raccolte dall'EPPO: esso prevedeva che le informazioni ottenute fossero ammesse nel processo senza convalida o analogo procedimento legale, anche se il diritto nazionale dello Stato in cui aveva sede l'organo giurisdizionale prevedeva norme diverse sulla raccolta o sulla presentazione di quelle prove. L'autorità procedente doveva perciò propendere sempre per l'adozione delle misure meno invasive e richiedere un'autorizzazione giudiziaria per le misure atte a pregiudicare i diritti fondamentali<sup>379</sup>: suo compito era infatti tentare di conciliare le divergenze tra i diversi sistemi nazionali tramite un confronto tra prove e diritti fondamentali, perché «la sfida più persistente per l'istituzione della Procura europea è [...] conciliare l'amministrazione efficace della giustizia con la salvaguardia adeguata dei diritti processuali degli imputati e delle libertà individuali»<sup>380</sup>. Infatti, «l'obbligo di garantire l'efficace riscossione delle risorse

---

in cui si legge che il rischio di un pregiudizio dei diritti della difesa era incrementato dall'assenza di una soglia di punibilità, che finiva per permettere indagini molto intrusive anche in casi punibili con pene lievi.

<sup>376</sup> G. FIORELLI, *Il p.m. europeo, tra poteri investigativi nazionali e regole probatorie «in bianco»*, cit., p. 195.

<sup>377</sup> G. FIORELLI, *Il p.m. europeo, tra poteri investigativi nazionali e regole probatorie «in bianco»*, cit., p. 195.

<sup>378</sup> L. CAMALDO, *Il pubblico ministero europeo: un quadro d'insieme tra proposte de jure condendo e recenti sviluppi di diritto positivo*, in A. LANZI, F. RUGGERI, L. CAMALDO (a cura di), *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, Padova, Cedam, 2002, p. 49.

<sup>379</sup> Più dettagliatamente v. *infra*, § 4.

<sup>380</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.

proprie dell'Unione non può contrastare con il rispetto dei diritti fondamentali garantiti agli indagati dalla Carta»<sup>381</sup>, dunque l'esigenza di combattere i reati lesivi degli interessi finanziari europei non può portare ad affievolire tali diritti<sup>382</sup>.

## 2. Le criticità legate al richiamo di direttive

L'art 32 della proposta della Commissione aveva però anche predisposto un catalogo di diritti minimi da assicurare all'indagato o imputato nei procedimenti di competenza dell'EPPO; diritti che si applicavano a prescindere dalla qualificazione formale dell'imputato, sin dal momento in cui era aperta l'indagine, avendo essi natura sostanziale. Si trattava del diritto all'interpretazione e alla traduzione (di cui alla direttiva 2010/64/UE), del diritto all'informazione e all'accesso alla documentazione relativa all'indagine (di cui alla direttiva 2012/13/UE), di quello di accedere ad un difensore e di comunicare ed informare terzi in caso di detenzione (di cui alla direttiva 2013/48/UE); a questi si aggiungevano poi il diritto al silenzio ed alla presunzione di innocenza, il diritto al patrocinio a spese dello Stato ed il diritto di presentare prove e chiedere la nomina di esperti e l'audizione di testimoni<sup>383</sup>. Per il legislatore europeo, quindi, le direttive si presentavano come strumento idoneo a sviluppare ulteriormente, all'interno dell'Unione, le norme solo minime previste dalla CEDU e dalla Carta di Nizza<sup>384</sup>.

Allo stesso tempo però, è stata proprio questa tecnica normativa a sollevare le maggiori perplessità nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali. Se infatti da un lato la proposta di regolamento assorbiva i diritti individuati da direttive, producendo «una sorta di “interversione della fonte”» che sembrava renderli immediatamente precettivi ed obbligare alla disapplicazione di ogni legge nazionale con essi confliggente<sup>385</sup>, dall'altro lato il rinvio a direttive ha dato luogo a serie criticità. «Affidare ad una direttiva il compito di circoscrivere le competenze e di individuare i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, e adottare invece il regolamento per strutturare l'organo inquirente centralizzato rischia, in concreto, di mettere in campo una potente autovettura senza che

---

<sup>381</sup> V. Corte giust. UE, Grande Sezione, 5 giugno 2018, Kolev, C-2018/392, par. 68.

<sup>382</sup> Così N. CANESTRINI, *Le garanzie per i diritti della difesa nei procedimenti di competenza del pubblico ministero europeo*, cit., p. 156.

<sup>383</sup> Art 32, par. 2 della proposta della Commissione, cit.; cfr. anche M. GIALUZ, intervento nel convegno «*Verso il pubblico ministero europeo. Indipendenza dell'accusa, obbligatorietà dell'azione penale e tutela del contraddittorio*», 6 e 7 dicembre 2013, Oratorio di San Giovanni Battista dei Fiorentini, Bologna, p. 81.

<sup>384</sup> Cfr. M. GIALUZ, intervento nel convegno «*Verso il pubblico ministero europeo*», cit., p. 82.

<sup>385</sup> S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 24.

sia stata previamente segnata la strada che questa può percorrere»<sup>386</sup>. Ma era soprattutto in materia di garanzie da assicurare ai soggetti coinvolti nei procedimenti che l'impostazione prescelta risultava carente per diverse ragioni: un richiamo così generico a strumenti normativi bisognosi di attuazione negli ordinamenti nazionali<sup>387</sup> non permetteva - in relazione ai diritti fondamentali - il raggiungimento di standard di tutela unitari in tutta l'Unione europea<sup>388</sup>. In secondo luogo, le direttive sono state emanate «senza un'attenzione specifica alla dimensione transnazionale dei procedimenti»<sup>389</sup>, che invece caratterizza gran parte dei casi di competenza dell'EPPO. Inoltre, i diritti da assicurare ai cittadini erano solo nominati, non prevedendosi né una loro definizione né una disciplina che li regolamentasse. Infine, numerose perplessità nascevano dal fatto che all'interno della proposta della Commissione non era nemmeno chiaro quale fosse il momento in cui le garanzie procedurali iniziavano a dover essere applicate. Il riferimento ad ogni persona «indagata» o «accusata» era molto vago, in quanto una persona è considerata formalmente accusata solo quando il caso giunge al processo, quindi alla fine delle indagini, mentre lo *status* di sospettato dipende dalle singole leggi nazionali<sup>390</sup>. E nemmeno le direttive sulla difesa specificavano quale fosse questo confine, tranne una - quella sul diritto ad un avvocato<sup>391</sup> - secondo cui tale diritto deve essere assicurato prima che il soggetto sospettato o accusato sia interrogato dalla polizia o da altra autorità. Ma quest'ultima disciplina non poteva essere estesa a tutte le garanzie procedurali menzionate del regolamento EPPO<sup>392</sup>, dunque la normativa risultava molto incerta; ciò anche a causa delle difficoltà che si erano incontrate per raggiungere un accordo politico tra i vari Stati

---

<sup>386</sup> M. GIALUZ, intervento nel convegno «Verso il pubblico ministero europeo», cit., p. 85.

<sup>387</sup> L. PRESSACCO, *La corte di giustizia tra procura europea e giurisdizioni nazionali*, in *L'indice Penale*, 2015, 3, p. 560, in cui si afferma che qualora gli Stati non adempiano all'obbligo di recepimento delle direttive, «rimane aperta la possibilità di applicare direttamente la normativa europea invocata dai singoli nei confronti dello Stato membro inadempiente, almeno nelle parti che risultino sufficientemente precise e incondizionate».

<sup>388</sup> Cfr. M. VON GALEN, intervento «Garanzie procedurali per gli individui nelle indagini della Procura Europea», in V. Bazzocchi (a cura di), *L'ufficio del Procuratore Europeo e le indagini di OLAF: il controllo giurisdizionale e le garanzie procedurali*, conferenza internazionale 21 e 22 maggio 2015, p. 165.

<sup>389</sup> N. CANESTRINI, *Le garanzie per i diritti della difesa*, cit., p. 159.

<sup>390</sup> Nemmeno agevole è capire quali garanzie siano assicurate ai sospettati, perché il regolamento non detta disposizioni specifiche a riguardo. La risposta a tale interrogativo dipenderà dalla procedura tramite cui la persona indagata dall'EPPO diventerà formalmente un sospettato. Generalmente però possiamo assumere, in assenza di una disciplina univoca, che la registrazione nel *Case Management System* dovrebbe comportare una decisione di incriminazione.

<sup>391</sup> Più dettagliatamente v. *infra*, § 2.1.

<sup>392</sup> Cfr. S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 27; in merito cfr. anche G. ILLUMINATI, *Protection of Fundamental Rights*, cit., p. 190 ss.

nell'ambito della fase di negoziazione delle direttive. Il quadro giuridico non era dunque sufficientemente preciso: il metodo di riconoscimento dei diritti spettanti alla persona indagata o imputata previsto dall'art 32, limitandosi al richiamo del rispetto della Carta di Nizza o delle direttive emanate per particolari diritti procedurali<sup>393</sup>, era costituito da disposizioni - in materia di tutela dei diritti fondamentali - del tutto vaghe<sup>394</sup>. Ne derivava, in conclusione, l'assenza di una disciplina unica sulla procedura, quasi come se al legislatore sembrasse «fuori luogo, per eccesso di dettaglio, occuparsi concretamente delle fattispecie degli atti della Procura europea in un testo probabilmente inteso come rivolto a delineare lo statuto, la fisionomia dell'organo e poche, essenziali linee funzionali»<sup>395</sup>.

Perciò, a seguito delle perplessità sollevate dai primi progetti tesi alla protezione dei diritti fondamentali nei procedimenti dell'EPPO, si sono susseguite delle modifiche. L'attuale regolamento EPPO, sebbene abbia mantenuto inalterato il generico riferimento alla necessità di garantire che le attività della PE rispettino i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali<sup>396</sup>, ha eliminato le disposizioni che prevedevano diritti specifici per gli indagati. Queste ultime sono state sostituite dal rinvio alle norme nazionali di attuazione delle direttive di Stoccolma, richiamate espressamente dall'art 41, par. 2: «chiunque sia indagato o imputato in un procedimento penale dell'EPPO gode almeno dei diritti procedurali stabiliti dal diritto dell'Unione, comprese le direttive relative ai diritti degli indagati e degli imputati nel quadro di un processo penale, quali attuate dal diritto nazionale. Tra di esse, 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

---

<sup>393</sup> Cfr. S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e posizione della difesa: nuovi scenari per la tutela delle garanzie della persona sottoposta alle indagini, le questioni in gioco*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA, *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea*, cit., p. 484; in merito v. anche T. RAFARACI, intervento nel convegno «Verso il pubblico ministero europeo», cit., p. 77.

<sup>394</sup> Parliamo dei considerando 17 e 33 e del capitolo IV (artt. 32-35).

<sup>395</sup> T. RAFARACI, intervento nel convegno «Verso il pubblico ministero europeo», cit., p. 79.

<sup>396</sup> Art 5, par. 1, della Proposta di regolamento che istituisce la Procura europea del 31 gennaio 2017, che stabilisce in modo identico che «la Procura europea garantisce che le sue attività rispettino i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea». Così anche il considerando 83, che prevede 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».

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; infine, il diritto al patrocinio a spese dello Stato, come previsto dalla direttiva (UE) 2016/1919»<sup>397</sup>.

### 2.1 *Analisi delle direttive richiamate dal regolamento EPPO*

Analizzandole più nel dettaglio, la direttiva 2010/64/UE concerne il diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali e nei procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo<sup>398</sup>. Stabilisce che tale diritto «si applica alle persone a partire dal momento in cui vengono informate dalle autorità competenti di uno Stato membro, mediante notifica ufficiale o in altro modo, che sono sospettate o accusate di aver commesso un reato fino alla conclusione del procedimento, intendendo con questo termine l'accertamento definitivo sulla domanda se abbiano commesso il reato, compresa, se del caso, la condanna e la risoluzione di eventuali ricorsi»<sup>399</sup>. Il diritto all'interpretazione è garantito, ai sensi dell'art 2 della direttiva 2010/64/UE, alle persone che non parlano o comprendono la lingua del processo, incluse quelle con disturbi dell'udito o del linguaggio. L'art 3 poi impone agli Stati membri di assicurare che le persone sospettate o accusate - che non capiscono la lingua del processo - ricevano, entro un periodo di tempo ragionevole, una traduzione scritta di tutti i documenti necessari per garantire l'esercizio del diritto di difesa e per salvaguardare l'equità del procedimento. Anche la Corte di giustizia si è espressa in merito a tale diritto, affermando - nel caso Covaci - che «solo le persone sospettate o accusate che non sono in grado di esprimersi nella lingua dei procedimenti, sia che si tratti di persone che non parlano o non capiscono quella lingua, sia che abbiano problemi di udito o di linguaggio, sono in grado di esercitare il diritto all'interpretazione»<sup>400</sup>. La direttiva è stata anche il primo strumento ad aver riconosciuto in Europa l'insufficienza, per l'imputato, di un «conoscitore nella lingua», imponendo che tale soggetto sia anche un interprete o un traduttore indipendente o qualificato. Ed è proprio la qualità dell'assistenza linguistica il fulcro della direttiva, tendente ad assicurare che la riproduzione del testo in

---

<sup>397</sup> Art 41, par. 2 regolamento EPPO, cit; v. anche N. D. ABAD, *The Legal Framework for the Protection of Fundamental Rights of the Suspect or Accused in Transnational Proceedings Under the EPPO*, in L. B. WINTER, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 239.

<sup>398</sup> Cfr. N. D. ABAD, *The Legal Framework for the Protection of Fundamental Rights*, cit., p. 239.

<sup>399</sup> Art 1(2) direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010 sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali.

<sup>400</sup> Corte giust. UE, Prima Sezione, 15 ottobre 2015, Covaci, C-216/14, par. 31.

una lingua diversa da quella originale abbia qualità sufficiente a tutelare l'equità del procedimento. Infatti, «se non c'è qualità, non si può nemmeno parlare di assistenza linguistica»<sup>401</sup>.

La seconda direttiva, la n. 13 del 2010, ha ad oggetto il diritto all'informazione che, a norma dell'art 2, si applica dal momento in cui le persone sono informate, dalle autorità competenti di uno Stato membro, di essere sospettate o accusate di aver commesso un reato fino alla conclusione del procedimento, cioè la decisione finale sulla commissione o meno dell'offesa da parte della persona in questione<sup>402</sup>. Aspetto questo molto controverso, poiché non si specifica da quale preciso momento la persona coinvolta abbia diritto ad essere informata sull'accusa e ad accedere ai documenti<sup>403</sup>: andando avanti nella lettura della direttiva si legge infatti che l'informazione dettagliata sull'accusa dovrà essere fornita «al più tardi al momento della presentazione del merito dell'accusa al tribunale»<sup>404</sup> e che l'accesso al materiale dovrà essere garantito «in tempo utile per consentire l'effettivo esercizio dei diritti della difesa e al più tardi al momento della presentazione del merito dell'accusa al tribunale»<sup>405</sup>. In ogni caso, il diritto all'informazione si articola in diverse garanzie: l'informazione generale - svolta oralmente o tramite una *letter of rights* nel caso di persone arrestate o detenute - sui diritti procedurali spettanti al sospettato o accusato; l'informazione sull'accusa a proprio carico, da ricevere nel minor tempo possibile<sup>406</sup>; il diritto ad un avvocato, l'eventuale diritto alla consulenza legale gratuita; il diritto all'interpretazione e alla traduzione; quello di rimanere in silenzio; ed infine il diritto all'accesso, personalmente o tramite un avvocato, da parte della persona arrestata o detenuta, alla documentazione in possesso delle autorità competenti relativa al caso, necessaria per contestare in modo efficace la legittimità dell'arresto o della detenzione<sup>407</sup>. In due casi specifici però il diritto all'accesso alla documentazione può essere rifiutato:

---

<sup>401</sup> M. GIALUZ, intervento nel convegno «Verso il pubblico ministero europeo», cit., p. 82.

<sup>402</sup> Art 2 direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2012 sul diritto all'informazione nei procedimenti penali; in merito v. anche M. GIALUZ, *L'assistenza linguistica nel processo penale. Un meta-diritto fondamentale tra paradigma europeo e prassi italiana*, Cedam- Wolters Kluwer, 2018

<sup>403</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Bot nel caso Kolev and others, Corte giust. UE, 14 aprile 2017, C-612/15.

<sup>404</sup> Art 6, par. 3 direttiva 2012/13/UE, cit.

<sup>405</sup> Art 7, par. 3 direttiva 2012/13/UE, cit.

<sup>406</sup> A norma dell'art 6 della direttiva 2012/13/UE, gli indagati devono ricevere tempestivamente le informazioni sull'atto criminale, al più tardi prima del primo interrogatorio ufficiale da parte della polizia o di un'altra autorità competente, e con i dettagli necessari a salvaguardare l'equità del procedimento e l'effettivo esercizio dei diritti della difesa.

<sup>407</sup> Art 7 direttiva 2012/13/UE, cit.

quando esso può provocare una minaccia seria alla vita o a diritti fondamentali di un'altra persona, e quando il rifiuto è necessario a proteggere un importante interesse pubblico, come nei casi in cui potrebbe mettere a rischio un'indagine già in corso o pregiudicare la sicurezza nazionale dello Stato in cui si svolge il processo<sup>408</sup>.

La terza direttiva si articola invece nel diritto di avvalersi di un difensore, nel diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e, per queste ultime, nel diritto di comunicare con terzi e con le autorità consolari<sup>409</sup>. «Si tratta di un testo normativo frutto di un faticoso negoziato, che ha portato a scorporare il diritto all'accesso al difensore dal tema - ancora più controverso - del *legal aid*»<sup>410</sup>. La direttiva si concentra sul diritto all'accesso al difensore, necessario - alla luce del principio di equità dei procedimenti - a consentire alla persona coinvolta di difendersi efficacemente. Tale diritto, che implica riservatezza della comunicazione tra gli indagati o accusati ed il loro difensore, deve essere attribuito all'indagato o imputato «senza indebito ritardo» ed è assicurato anche a persone private della libertà personale, dovendo gli Stati adottare le necessarie misure per assicurare tale diritto<sup>411</sup>. Anch'esso si snoda in tre garanzie fondamentali: il diritto di incontrare il difensore privatamente e di comunicare con lui anche prima di un eventuale interrogatorio; il diritto a che il difensore sia presente e partecipi all'interrogatorio; ed il diritto alla sua presenza anche per taluni atti di indagine o di raccolta di prove, purché previsti dalla legge nazionale e purché l'indagato abbia diritto di esservi presente.

La quarta direttiva, la 2016/343, ha ad oggetto il diritto al silenzio e la presunzione di innocenza, necessari non solo per implementare il diritto ad un giusto processo, ma anche per rafforzare le salvaguardie in favore dei soggetti coinvolti in procedimenti di competenza dell'EPPO<sup>412</sup>. Sebbene tali diritti fossero già garantiti da diversi strumenti internazionali -

---

<sup>408</sup> N. D. ABAD, *The Legal Framework for the Protection of Fundamental Rights of the Suspect or Accused in Transnational Proceedings Under the EPPO*, cit., p. 243.

<sup>409</sup> Direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari.

<sup>410</sup> M. GIALUZ, intervento nel convegno «Verso il pubblico ministero europeo», cit., p. 83.

<sup>411</sup> Cfr. N. D. ABAD, *The Legal Framework for the Protection of Fundamental Rights*, cit., p. 244.

<sup>412</sup> Considerando 10 della direttiva 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali.

quali gli articoli 47 e 48 della Carta di Nizza, l'art 6 della CEDU e l'art 14 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici - l'esperienza ha dimostrato che questo impianto normativo non era riuscito a garantire un sufficiente grado di fiducia nei sistemi di giustizia di altri Stati membri<sup>413</sup>. Si è giunti così all'adozione della menzionata direttiva, che si articola nel diritto alla presunzione di innocenza, nel diritto al silenzio, nel diritto a non incriminare sé stessi, nel diritto ad essere presente al proprio processo e nel diritto ad un nuovo processo, concentrandosi però sulla presunzione di innocenza. L'art 5 infatti obbliga gli Stati a prendere le misure appropriate affinché gli indagati e gli imputati non siano presentati come colpevoli in tribunale o in pubblico: «l'imputato è considerato innocente fino a che la sua colpevolezza non risulti "provata" sulla base del diritto nazionale»<sup>414</sup>. Alla presunzione di innocenza è però strettamente connesso anche il diritto al silenzio, alla luce del quale le autorità competenti non possono obbligare indagati o imputati a fornire informazioni se non desiderano farlo. Tuttavia, gli Stati possono permettere alle loro autorità giudiziarie di considerare, in sede di condanna, il comportamento collaborativo di indagati e imputati<sup>415</sup>.

Infine, la direttiva 2016/1919/UE<sup>416</sup> concerne il diritto al patrocinio a spese dello stato (*legal aid*), sancito anche dalla Carta di Nizza, che dispone che tale diritto è concesso «a coloro che non dispongono di mezzi sufficienti, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia»<sup>417</sup>. A norma dell'art 3 della direttiva 2016/1919, per patrocinio a spese dello Stato si intende «il finanziamento da parte di uno Stato membro dell'assistenza di un difensore che consenta l'esercizio del diritto di avvalersi di un difensore»<sup>418</sup>. Gli Stati devono fornire il patrocinio «ai soggetti privati della libertà personale durante il procedimento penale, ovvero tenuti ad essere assistiti da un difensore conformemente al diritto dell'Unione o nazionale, oppure chiamati a partecipare, o aventi facoltà di partecipare, a un atto investigativo o di raccolta delle prove, tra cui, nello specifico, almeno le ricognizioni di persone, i confronti e le

---

<sup>413</sup> Considerando 5 della direttiva 2016/343/UE, cit.

<sup>414</sup> S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 25.

<sup>415</sup> Art. 7, par. 4 direttiva 2016/343/UE, cit.

<sup>416</sup> Direttiva 2016/1919/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016 sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo.

<sup>417</sup> Art 47, par. 3 CDFUE.

<sup>418</sup> Art 3 direttiva 2016/1919/UE, cit.

ricostruzioni della scena di un crimine»<sup>419</sup>. Tale diritto deve essere garantito anche alle persone che non erano inizialmente indagate o imputate, ma che lo diventino nel corso di un interrogatorio da parte della polizia o di altre autorità<sup>420</sup>. Tutti i soggetti beneficiari però devono essere «privi di risorse sufficienti a coprire i costi dell'assistenza di un difensore»<sup>421</sup>: valutazione che dipende non solo «da soglie di reddito individuate su base nazionale»<sup>422</sup>, ma da tutti i fattori pertinenti ed obiettivi<sup>423</sup>.

### 3. Le problematiche legate all'attuale disciplina delle indagini transnazionali

In una visione di insieme dell'attuale regolamento, i diritti procedurali nei procedimenti dell'EPPO sono rimasti oggetto di un'armonizzazione limitata, e ciò ha dato vita ad una serie di problematiche. Prima di tutto, il fatto che non tutti gli Stati membri abbiano aderito alla cooperazione istitutiva dell'EPPO continua a provocare un rischio di *forum shopping*, inteso però in senso tradizionale, cioè come scelta volontaria da parte del soggetto agente del luogo in cui commettere l'attività criminosa, sulla base di una valutazione di convenienza. In secondo luogo, il potere di ricollocare procedimenti su indagini condotte da PED in altri Stati membri e la libera circolazione della prova all'interno dell'Unione - grazie alla disciplina del mandato di arresto europeo e dell'ordine investigativo europeo - comportano lo stesso rischio (cioè di *forum shopping*), ma da parte delle autorità inquirenti: queste, scegliendo lo Stato in cui investigare o procedere, rischiano di mettere in pericolo i diritti di difesa<sup>424</sup>. In terzo luogo, il regolamento EPPO rimanda alle legislazioni nazionali degli Stati membri sia per le leggi in materia di investigazioni<sup>425</sup> sia per i diritti dei sospettati<sup>426</sup>.

---

<sup>419</sup> Art 2, par. 1, direttiva 2016/1919/UE, cit.; v. N. D. ABAD, *The Legal Framework for the Protection of Fundamental Rights*, cit., p. 249.

<sup>420</sup> Art 2, par. 3 direttiva 2016/1919/UE, cit.

<sup>421</sup> Art. 4, par. 1 direttiva 2016/1919/UE, cit.

<sup>422</sup> S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 25.

<sup>423</sup> L. CAMALDO, *La direttiva 2016/1919/UE sul gratuito patrocinio completa il quadro europeo delle garanzie difensive nei procedimenti penali*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2016.

<sup>424</sup> 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*, 2021, 2, p. 33, disponibile su <https://www.giurisprudenzapenale.com/2021/02/20/procura-europea-siamo-davvero-pronti-in-assenza-di-un-codice-di-procedura-penale-europeo-una-nuova-sfida-per-lavvocatura-e-la-magistratura/>.

<sup>425</sup> Per esempio, le misure investigative europee espressamente previste dall'art 30 del regolamento EPPO possono essere disposte solo se presenti anche nella legislazione dello Stato coinvolto; inoltre, in parte riprendendo quanto stabilito dalle *Model Rules*, il Regolamento attribuisce al sospettato la possibilità - sempre a condizione che tali diritti siano previsti dalla legge nazionale - di presentare prove, di chiedere la nomina di esperti o l'ascolto di testimoni, di richiedere all'EPPO di ottenere misure investigative per conto della difesa.

<sup>426</sup> Cfr. N. D. ABAD, *The Legal Framework for the Protection of Fundamental Rights*, cit., p.236.

E proprio da quest'ultimo aspetto, cioè il quasi totale rinvio alle norme nazionali, derivano la maggior parte delle persistenti perplessità sulla disciplina. L'abbandono dell'idea, in ambito probatorio, del concetto di territorialità europea a favore del ricorso al diritto nazionale per determinate fasi dell'attività della PE crea rallentamenti ed ostacoli alla persecuzione dei reati oggetto della competenza dell'EPPO, rendendo più difficile l'interazione tra diritto europeo e diritti nazionali. Ed anche se è vero che il rinvio al diritto degli Stati membri dovrebbe facilitare l'integrazione dell'EPPO nei vari ordinamenti statali, garantendo maggiore certezza sulla portata dei diritti e dei doveri dei cittadini, tuttavia è ancora presente un elevato grado di incertezza giuridica<sup>427</sup>; ciò ha prodotto procedure farraginose, divise in numerose fasi, idonee a pregiudicare la rapidità delle decisioni. Ma, secondo l'impostazione proposta dal legislatore europeo con il regolamento definitivo, il nodo cruciale della disciplina non sta tanto nel fatto che il diritto nazionale può essere assente, poco chiaro o essere ignorato; le difficoltà derivano piuttosto dall'operatività dell'EPPO in più di venti sistemi giuridici diversi. Di conseguenza, in molti casi la PE può scegliere le norme più convenienti tra quelle dei diversi codici di procedura penale disponibili e «cambiare continuamente le regole durante il gioco, senza che i suoi avversari abbiano voce in capitolo e senza che i tribunali possano esercitare un controllo»<sup>428</sup>. Sebbene quindi la Procura europea miri ad assicurare un'indagine e un esercizio dell'azione penale a livello sovranazionale più efficienti, è la legislazione di ciascuno Stato a definire la struttura generale della fase delle indagini ed il ruolo della difesa. Di conseguenza, l'attuale regolamento sembra carente di regole in grado di indicare precisamente quale sia il soggetto responsabile della tutela dei diritti sostanziali e processuali delle persone coinvolte nell'attività di indagine.

Fonte di ulteriori dubbi in materia è anche il contesto inedito in cui opera il nuovo ufficio. È vero che la Procura europea è un organismo inquirente sovranazionale, ma ad essa non si fa corrispondere un omologo organo giudicante, una corte europea. Al contrario, la giurisdizione è rimessa al livello nazionale, ciò provocando uno sfalsamento tra il piano dell'azione e quello della giurisdizione. Spesso, infatti, il processo si celebra in

---

<sup>427</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*, 2021, 28(2), p. 254.

<sup>428</sup> N. CANESTRINI, *EPPO, cavallo di Troia per la tutela dei diritti fondamentali in Europa?*, cit.

uno Stato diverso da quello in cui sono state raccolte le prove; da ciò consegue un possibile contrasto con i principi procedurali presenti nello Stato che ospita il processo. «In questo contesto trova quindi cittadinanza la “questione” della prova transnazionale»<sup>429</sup>, caratterizzata proprio da questa distanza dal luogo del processo. E se da un lato la creazione di un’ autorità inquirente europea ha colmato tale lontananza - riconoscendo alle autorità nazionali il potere di acquisire, altrove, prove di norma inaccessibili - questa situazione rischia ancora di pregiudicare i principi fondamentali del processo caratterizzanti i vari ordinamenti<sup>430</sup>. In particolare, la celebrazione del processo in un Paese diverso da quello in cui sono state svolte le indagini rende problematica la posizione della difesa, mettendo in pericolo il diritto a ricevere informazioni in breve tempo ed in una lingua comprensibile<sup>431</sup>, il diritto ad elaborare una strategia difensiva ed il diritto al patrocinio gratuito a spese dello Stato<sup>432</sup>. In secondo luogo, la disciplina delle indagini transnazionali - in particolare le disposizioni in materia di valutazione da parte del giudice nazionale di prove acquisite in un altro Stato in base alle regole processuali di quest’ultimo - mette a repentaglio, oltre che i diritti degli individui, l’efficienza dell’azione della PE<sup>433</sup>. In terzo luogo, il modello di cooperazione in materia di prove transfrontaliere oggi previsto crea spesso un rischio di *forum shopping* anche nella raccolta delle prove, dal momento che l’EPPO potrebbe decidere di raccogliere le prove in un determinato Stato basandosi sullo standard di tutela dei diritti fondamentali garantito dalla sua legislazione, pregiudicando di conseguenza la posizione giuridica dell’indagato o imputato. Sarebbe stato quindi forse opportuno che il regolamento, almeno in caso di indagini transfrontaliere, predisponesse regole comuni direttamente applicabili ai diritti di difesa, come richiesto dall’articolo 86, par. 3 del TFUE<sup>434</sup>.

Questa assenza di armonizzazione appare ancora più grave se si considerano i rischi specifici che i procedimenti dell’EPPO sono in grado di provocare ai diritti degli

---

<sup>429</sup> Cfr. R. BELFIORE, *Immediatezza e prova transnazionale*, in *Cass. pen.*, 6, p. 2197.

<sup>430</sup> Cfr. R. BELFIORE, *Immediatezza e prova transnazionale*, cit., p. 2187, in cui si afferma che in Italia tali principi sono riassumibili «nella triade oralità-immediatezza-contraddittorio, in ossequio ai principi del diritto internazionale di sovranità-giurisdizione-territorialità».

<sup>431</sup> La modifica dello Stato comporta infatti anche l’uso di una lingua diversa e la necessaria traduzione di tutto il fascicolo.

<sup>432</sup> In merito al diritto al patrocinio a spese dello Stato potrebbe per esempio sorgere il problema dell’individuazione dello Stato che dovrebbe farsi carico del patrocinio.

<sup>433</sup> Cfr. A. BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, cit., p. 30.

<sup>434</sup> Cfr. N. CANESTRINI, *Le garanzie per i diritti della difesa*, cit., p. 156.

indagati/imputati: ci si riferisce, *in primis*, alla maggiore complessità giuridica e organizzativa che le indagini della PE comportano, dal momento che vengono in rilievo non solo il livello europeo, ma tutti i sistemi nazionali di giustizia penale coinvolti. E poiché l'indagine viene gestita non da una singola autorità a livello nazionale, ma ad un livello federato comprendente l'Unione e/o gli Stati partecipanti, si producono per la difesa effetti negativi potenzialmente maggiori rispetto a quelli derivanti da un procedimento nazionale<sup>435</sup>. Inoltre, seri e gravi rischi derivano dall'ampissimo potere investigativo riconosciuto all'EPPO: l'ufficio è infatti legittimato ad adottare misure coercitive molto intrusive, proprio come fanno i pubblici ministeri nazionali, con la differenza che esso agisce senza la restrizione dei confini nazionali<sup>436</sup>; da ciò sono sorte perplessità legate all'utilizzo - durante le indagini preliminari - di misure particolarmente intrusive della sfera personale<sup>437</sup>, ancora più lesive nel contesto di indagini di natura transnazionale. Infine, in relazione agli artt. 26 e 36 del regolamento - intitolati l'uno «avvio delle indagini e ripartizione delle competenze all'interno dell'EPPO», l'altro «esercizio dell'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali» - il possibile trasferimento del procedimento da uno Stato ad un altro all'esito della chiusura delle indagini, o prima, può pregiudicare l'indagato rendendo inutilizzabile la linea difensiva inizialmente scelta sulla base del diritto processuale di un certo Stato. Questo perché quella strategia potrebbe rivelarsi inutile al momento dello spostamento della giurisdizione altrove<sup>438</sup>; ed «anche rispetto alla posizione della vittima del reato il trasferimento di un procedimento in un altro Stato potrebbe avere conseguenze dannose nell'ipotesi in cui mutino le regole per il riconoscimento dello *status* di persona offesa o danneggiata»<sup>439</sup>. Da ciò emerge che la scelta della giurisdizione implica anche la scelta delle regole da applicare; perciò, l'impianto regolamentare dell'EPPO sembra di per sé incompatibile con la tutela della difesa ed il rispetto delle norme a garanzia dell'equo processo, essendo gli artt. 26 e 36 sbilanciati rispetto a tali diritti e principi<sup>440</sup>. Queste ultime disposizioni, concernenti la possibile

---

<sup>435</sup> V. ancora N. CANESTRINI, *Le garanzie per i diritti della difesa*, cit., p. 157.

<sup>436</sup> Cfr. N. CANESTRINI, *EPPO, cavallo di Troia per la tutela dei diritti fondamentali in Europa?*, cit.

<sup>437</sup> Più dettagliatamente v. *supra*, Cap. I, § 6.

<sup>438</sup> Cfr. A. L. VALVO, *Brevi note critiche sulla Procura europea*, cit.

<sup>439</sup> G. GUAGLIARDI, *Procura Europea. Siamo davvero pronti in assenza di un codice di procedura penale europeo?*, cit., p. 34.

<sup>440</sup> Cfr. A. L. VALVO, *Brevi note critiche sulla Procura europea*, cit; v. anche V. ZAGREBELSKY, *L'istituzione del Procuratore europeo in rapporto alle esigenze dell'equo processo*, in V. BAZZOCCHI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'OLAF*, cit., p. 54.

riassegnazione, riunione o separazione dei procedimenti, confliggono poi anche con il principio della ragionevole durata del processo e con i diritti dell'accusato elencati nell'art 6, par. 3, della CEDU. Si tratta del diritto dell'indagato «ad essere informato, nel più breve tempo possibile in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; del diritto di disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa»<sup>441</sup>; di difendersi personalmente o di avere l'assistenza di un difensore a propria scelta e, se non si hanno i mezzi per retribuirlo, del diritto ad essere assistiti gratuitamente da un avvocato d'ufficio; del diritto di esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a scarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; ed infine del diritto a farsi assistere gratuitamente da un interprete, se non si comprende o parla la lingua usata in udienza<sup>442</sup>.

### 3.1. *Le disposizioni regolamentari in materia di diritti fondamentali*

Accesi dibattiti sull'adeguatezza dell'attuale disciplina a garantire una tutela effettiva degli indagati e degli imputati derivano anche dal fatto che la maggior parte degli articoli del regolamento hanno ad oggetto la struttura dell'EPPO ed il diritto alla protezione dei dati. Tuttavia, le disposizioni che disciplinano l'organizzazione della Procura non sono irrilevanti nell'analisi dei diritti dei soggetti coinvolti: infatti, la semplice presenza all'interno dell'impianto dell'EPPO di innumerevoli soggetti operanti è idonea ad intaccare la difesa, data la conseguente incertezza sull'individuazione del soggetto competente a svolgere l'attività di indagine; ed anche le norme sulla nomina e revoca dei procuratori sono connesse alle garanzie della difesa: le procedure per l'elezione dei membri dell'EPPO e le qualifiche richieste per entrare a farne parte sono anch'esse un importante strumento di tutela, non solo degli indagati ma di tutti i cittadini<sup>443</sup>.

Dall'altro lato, non si può tralasciare che i diritti della difesa non vengono menzionati nelle regole di procedura interne e che, all'interno del regolamento EPPO, solo 4 articoli e 3 considerando - raccolti nel capo VI, intitolato «Garanzie procedurali» - sono dedicati ai diritti processuali dei soggetti del procedimento. Tra le disposizioni del capo VI, la norma

---

<sup>441</sup> Art 6, par. 3 Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Consiglio d'Europa, 4 novembre 1950, Roma.

<sup>442</sup> Cfr. A. L. VALVO, *Brevi note critiche sulla Procura europea*, cit.

<sup>443</sup> Cfr. G. ILLUMINATI, *Protection of Fundamental Rights*, cit., p. 182.

da prendere in esame è l'art 41, l'unico a riferirsi espressamente ai diritti degli indagati e degli imputati. Esso prevede un triplice livello di tutela<sup>444</sup>: al paragrafo 1 dispone che «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»<sup>445</sup>. Il paragrafo 2, riflettendo l'impostazione della proposta della Commissione, prosegue con un rinvio alle direttive di Stoccolma: «chiunque sia indagato o imputato in un procedimento penale dell'EPPO gode almeno dei diritti procedurali stabiliti dal diritto dell'Unione, comprese le direttive relative ai diritti degli indagati e degli imputati nel quadro di un processo penale, quali attuate dal diritto nazionale». Il Regolamento, però, fa salvi i livelli di tutela superiori eventualmente presenti nei singoli Stati, non ponendosi né come *lex specialis* né come *lex posteriori* rispetto alle direttive procedurali. Ma l'art 41 non si limita al richiamo delle direttive: il paragrafo 3 infatti introduce un terzo livello di tutela, disponendo che «[...] l'indagato, l'imputato e le altre persone coinvolte nel procedimento dell'EPPO godono di tutti i diritti procedurali previsti dal diritto nazionale applicabile, compresa la possibilità di presentare prove, di chiedere la nomina o l'audizione di periti e l'escussione di testimoni, nonché di chiedere che l'EPPO ottenga tali misure per conto della difesa»<sup>446</sup>. Ma se da un lato la complementarità della disciplina nazionale può risultare favorevole per i diritti delle persone coinvolte, dall'altro lato il suddetto sistema può facilmente diventare inefficace a causa dell'elevato grado di complessità, dovuto non solo alla combinazione di disposizioni comunitarie e nazionali, ma anche alla molteplicità di norme nazionali applicabili. Dunque, anche questo terzo livello di tutela si rivela insoddisfacente, dato che l'EPPO sarebbe potuta andare oltre le garanzie meramente nazionali; infatti, attribuire agli ordinamenti interni la decisione sul grado di tutela dei diritti fondamentali accresce, invece di ridurre, le disparità di trattamento tra i cittadini europei di fronte alla giustizia penale comunitaria, pregiudicando quella fiducia che dovrebbe caratterizzarla<sup>447</sup>. Dunque, quella che a prima vista potrebbe sembrare una disciplina sulla tutela dei diritti di difesa completa, poiché articolata su tre livelli - Carta di Nizza, direttive che armonizzano diritti a livello comunitario

---

<sup>444</sup> Cfr. N. CANESTRINI, *Le garanzie per i diritti della difesa*, cit., p. 158.

<sup>445</sup> Art 41, par. 1 regolamento EPPO, cit.

<sup>446</sup> Art 41, par. 3 regolamento EPPO, cit.

<sup>447</sup> Ciò è stato affermato da N. CANESTRINI, *Le garanzie per i diritti della difesa*, cit., p. 160.

e garanzie procedurali nazionali - «a un esame più attento sembra esaurirsi in un mero effetto placebo»<sup>448</sup>.

#### 4. I principi generali in materia di attività di indagine

L'attuale disciplina dell'attività investigativa dell'EPPO mette a rischio anche una serie di principi generali, tra cui quello di legalità-prevedibilità. Si deve partire dal presupposto che «la legge fornisce ai cittadini la certezza del diritto per quanto riguarda la portata dei loro diritti e dei loro doveri, aiuta ad esercitare i loro diritti di difesa e consente ai tribunali di evitare che la discrezionalità dell'esecutivo si trasformi in arbitrarietà»<sup>449</sup>. Alla luce di ciò, è necessario che la normativa «sia chiara e precisa, affinché i singoli possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza»<sup>450</sup>: i cittadini devono poter contare su disposizioni che indichino chiaramente quale sia la legge applicabile al caso concreto per garantire il rispetto dello Stato di diritto (*Rule of law*). A tal fine, le norme devono essere adeguatamente accessibili a tutti, i soggetti coinvolti nel procedimento devono poter conoscere i propri diritti e doveri e devono poterli invocare in tribunale. Tuttavia, allo stato attuale delle cose, i procedimenti di possibile competenza dell'EPPO sono caratterizzati da grande incertezza riguardo le norme procedurali utilizzabili, l'ambito di applicazione dei reati e le relative sanzioni.<sup>451</sup> Il regolamento EPPO, infatti, attribuisce alla Procura europea una serie di poteri: quello di avocare il caso a sé<sup>452</sup>, quello di indirizzarlo ad uno degli Stati membri ed il potere di trasferire la competenza da uno Stato all'altro; non stabilisce quindi con chiarezza se un caso debba essere trattato dall'EPPO o da uno Stato membro, o quale Paese abbia la competenza. E poiché, col mutare dello Stato competente, cambiano anche le norme processuali da applicare ai diversi casi concreti - come quelle in materia di prove, di nomina di esperti, di misure coercitive, nonché quelle relative ai reati e alle sanzioni applicabili - si determina una sorta di «geometria variabile» caratterizzata dall'imprevedibilità delle norme processuali e sostanziali

---

<sup>448</sup>Di effetto placebo parlava T. WAHL, *The European Public Prosecutor's office and the fragmentation of defense rights*, cit., p. 111; v. anche N. CANESTRINI, *Le garanzie per i diritti della difesa*, cit., p. 160.

<sup>449</sup>Cfr. N. CANESTRINI, *EPPO, cavallo di Troia per la tutela dei diritti fondamentali in Europa?*, cit.

<sup>450</sup> Corte giust. UE, Grande Sezione, 8 marzo 2022, C-205/20, *NE v. Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, par. 46.

<sup>451</sup> A. BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della procura europea*, cit., p. 32.

<sup>452</sup> Art 27 regolamento EPPO, cit.

applicabili<sup>453</sup>. Questa situazione, seppur di fondo volta a mantenere la sovranità nazionale e a valorizzare il principio di proporzionalità, ha indirettamente ripercussioni negative sul diritto di difesa e sulle garanzie degli imputati. Altrettanta attenzione merita il principio di eguaglianza, significativamente intaccato in settori caratterizzati da grandi differenze tra le misure repressive previste dagli ordinamenti nazionali, come appunto la tutela degli interessi finanziari comunitari. Tale principio è messo a rischio proprio dalla costante presenza di divergenze sull'*an* e sul *quomodo* delle sanzioni prevista per determinate fattispecie criminose sovranazionali. Situazioni che dovrebbero essere caratterizzate da una tutela omogenea a livello comunitario, ma che al contrario pregiudicano la reale efficacia dell'azione penale, producendo situazioni di *forum shopping* che rappresentano quasi la norma nella fenomenologia criminosa.<sup>454</sup>

Ma la disposizione regolamentare che, in materia di principi, merita maggiore riguardo è l'art 5, par. 4, concernente l'imparzialità del giudice. La Procura europea «svolge le indagini in maniera imparziale e raccoglie tutte le prove pertinenti sia a carico che a discarico»<sup>455</sup>; obblighi, questi ultimi, che richiamano il dovere di obiettività che caratterizza l'attività del pubblico ministero europeo nel contesto della completezza delle indagini<sup>456</sup>. Secondo parte della dottrina, questo tipo di norme non necessariamente confliggono con i sistemi processuali accusatori, in cui l'esercizio dell'azione penale avviene al termine delle indagini preliminari: anche in questi ultimi sistemi, infatti, è richiesta completezza dell'attività investigativa. Il dibattito sul carattere imparziale del pubblico ministero europeo deriva infatti proprio dalla contrapposizione fra i sistemi processuali di origine inquisitoria e quelli che si ispirano al modello accusatorio. Collocare l'esercizio dell'azione penale al termine delle indagini condotte dai procuratori europei delegati (art. 35 regolamento EPPO) è stata una scelta *in primis* volta ad evitare un esercizio azzardato dell'azione penale e l'apertura di

---

<sup>453</sup> Sul tema della prevedibilità della giurisdizione v. anche M. PANZAVOLTA, *Choosing the National Forum in Proceedings Conducted by the EPPO: Who Is to Decide?*, in L. B. WINTER (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office*, cit.

<sup>454</sup> R. SICURELLA, *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*, cit., p. 146.

<sup>455</sup> Art. 5, par. 4 regolamento EPPO, cit. Un'identica disposizione si può rinvenire anche nel nostro codice di procedura penale, all'art 358, a norma del quale il pubblico ministero svolge «accertamenti [anche] su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini».

<sup>456</sup> F. FALATO, *L'azione penale verso le nuove misure d'indagine europee*, in *Arch. pen.*, 2020, 3, p. 62.

processi inutili<sup>457</sup>. Secondariamente, dal momento che l'attività di indagine mira ad ottenere le informazioni necessarie alla decisione sull'esercizio o meno dell'azione penale, l'art. 5 co. 4 potrebbe essere considerato come una «regola conoscitiva, che muove dal presupposto di fallibilità della conoscenza e, dunque, dalla doverosità della ricerca non solo degli elementi di corroborazione di un'ipotesi ma anche di quelli di falsificazione di essa»<sup>458</sup>. Infine, si potrebbe sostenere che il regolamento EPPO abbia espressamente enunciato il dovere di raccogliere anche elementi di prova a favore dell'imputato sulla base di un dato prettamente empirico, cioè le oggettive difficoltà della difesa nella ricerca degli elementi di prova<sup>459</sup>: se è vero che il pubblico ministero deve poter raccogliere ogni tipo di prova, quella parità fra accusa e difesa richiesta dall'art 5, par. 4 del regolamento è di difficile realizzazione. Anche il legislatore europeo era consapevole di ciò, ed infatti ha attribuito all'indagato, all'imputato e alle altre persone coinvolte nel procedimento la possibilità di chiedere al pubblico ministero europeo l'acquisizione di prove «per conto della difesa»<sup>460</sup>. Questo perché non solo il difensore non può esercitare poteri coercitivi, ma anche perché le parti private difficilmente hanno a disposizione strumenti giuridici e mezzi per ricercare elementi di prova all'estero<sup>461</sup>. In conclusione, non sembra corretto interpretare l'art. 5 co. 4 nel senso che il pubblico ministero europeo «debba ispirare la sua condotta ad una vagheggiata equidistanza tra la tesi della colpevolezza e quella dell'innocenza»<sup>462</sup>. L'articolo si limita infatti ad imporre all'inquirente europeo di verificare con attenzione, a seguito della ricezione di una certa notizia di reato, se vi siano le condizioni per l'esercizio dell'azione penale. Constatata la possibilità di procedere in tal senso, le indagini devono essere dallo stesso avviate e condotte «senza indebito ritardo»<sup>463</sup>, alla luce del principio di ragionevole durata dei procedimenti e della visione adottata dalla Corte di Strasburgo: le autorità

---

<sup>457</sup> L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione del pubblico ministero europeo*, cit., p. 1374.

<sup>458</sup> G. SALVI, Introduzione, in GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea*, cit., p. 536.

<sup>459</sup> L. PRESSACCO, *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo*, in *Cass. Pen.*, 2018, p. 4409

<sup>460</sup> Art 41, par. 3 regolamento EPPO, cit.

<sup>461</sup> L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione del pubblico ministero europeo*, cit., p. 1374; in merito v. anche S. ALLEGREZZA, *Le misure coercitive 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. 157-158.

<sup>462</sup> L. PRESSACCO, *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo*, cit., p. 4409.

<sup>463</sup> Art. 5, par. 5 regolamento EPPO, cit.

nazionali devono svolgere indagini effettive, che siano in grado di garantire l'identificazione e la persecuzione dei responsabili di condotte criminose entro un termine congruo<sup>464</sup>.

#### 4.1 Il principio di proporzionalità

All'interno dell'articolo 5 particolare rilievo riveste il principio di proporzionalità. Disciplinato anche dal Trattato istitutivo dell'Unione Europea (artt. 5, par. 3 e 4 TUE), dalla Carta di Nizza (artt. 49, par. 3 e 52, par. 1) e dall'art 30, par. 5, del regolamento EPPO, è il principio ispiratore dell'attività della Procura europea, da svolgersi sempre rispettando i principi dello stato di diritto (*Rule of law*) e, appunto, della proporzionalità<sup>465</sup>. Quest'ultimo principio funge anche da vincolo all'elaborazione di fattispecie processuali, operazione in cui è necessario perseguire un bilanciamento tra interessi costituzionali contrapposti, così «da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro».<sup>466</sup>

La proporzionalità è entrata in gioco a causa dell'introduzione, da parte del regolamento EPPO, di norme di scopo volte a raggiungere una repressione efficace dei reati finanziari piuttosto che a realizzare il tipico fine delle norme penali caratterizzanti gli Stati liberali, cioè costituire un argine al potere pubblico. Da ciò scaturiva il rischio di una violazione dello stato di diritto - considerato sia dalla Corte Europea dei diritti dell'Uomo che dalla Corte di giustizia «un meccanismo vitale di difesa contro l'interferenza arbitraria con i diritti fondamentali dei cittadini»<sup>467</sup> - e dei diritti fondamentali della persona, facilmente compresi dall'attività investigativa dell'EPPO. Poiché infatti la fase delle indagini rappresenta il momento in cui sono maggiormente messi a rischio i diritti della persona accusata e di terzi soggetti coinvolti<sup>468</sup>, la proporzionalità mira a limitare il potere discrezionale del pubblico ministero nella scelta dell'atto investigativo da compiere, al tempo stesso contribuendo ad individuare le condizioni di ammissibilità della prova<sup>469</sup>. Alla luce di esso, la disciplina delle misure investigative e delle relative modalità esecutive

---

<sup>464</sup> Cfr. L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione del pubblico ministero europeo*, cit., p. 1374.

<sup>465</sup> Art. 5, par. 2 regolamento EPPO, cit.

<sup>466</sup> Corte Cost., 23 marzo 2018, sent. n. 58.

<sup>467</sup> N. CANESTRINI, *EPPO, cavallo di Troia per la tutela dei diritti fondamentali in Europa?*, cit.

<sup>468</sup> Cfr. L. B. WINTER, *Cross-Border Investigation under the EPPO Proceedings and the Quest for Balance*, in L. B. WINTER, *The European Public Prosecutor Office*, cit., p. 122 ss.; v. anche G. ILLUMINATI, *Protection of Fundamental Rights*, 2018, p. 184 ss.

<sup>469</sup> Così F. CASSIBBA, *Misure investigative del pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità*, in *Sistema penale*, 2022, p. 2.

richiede una loro graduazione in base al livello di intrusione nel diritto fondamentale interessato, della gravità del reato commesso e del grado dell'esigenza processuale da soddisfare; controllo che risulta necessario indipendentemente dal fatto che il giudice dello Stato in cui si svolge il processo non lo abbia svolto perché non previsto dal diritto interno.<sup>470</sup>

Il regolamento, infatti, collocandolo insieme al dovere dei PED di rispettare i diritti garantiti dalla Carta di Nizza e lo Stato di diritto, attribuisce alla proporzionalità il carattere di principio fondamentale. Il suo inserimento nel regolamento EPPO, dunque, da un lato «funge da criterio interpretativo e applicativo per l'autorità giudiziaria» nell'autorizzazione di atti idonei a comprimere i diritti fondamentali, dall'altro permette di disapplicare la normativa interna in contrasto con esso<sup>471</sup>. Da quest'ultima funzione consegue l'efficacia diretta all'interno degli ordinamenti nazionali della proporzionalità, non solo processuale (il principio è di derivazione regolamentare, quindi direttamente applicabile), ma anche sostanziale, in quanto l'art. 49, par. 3, della Carta di Nizza stabilisce che «le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato»<sup>472</sup>. Effetto diretto che è stato anche protagonista della giurisprudenza della Corte di giustizia. Già nel 2018 questa aveva affermato che il principio di proporzionalità fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, basato sulle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri<sup>473</sup>. Tuttavia, si nutrivano ancora perplessità in una situazione particolare, cioè quando il principio di proporzionalità era previsto da una direttiva europea: in tale eventualità ci si interrogava sull'effetto diretto o meno di queste direttive. Stando alla posizione della Corte del 2018, la disposizione di una direttiva che impone l'adozione di sanzioni proporzionate conferisce un grande potere discrezionale agli Stati nella scelta delle sanzioni e non fissa criteri per valutarne la proporzionalità. Non potendo quindi considerare la disposizione incondizionata né sufficientemente precisa, si dovrebbe escludere anche la sua efficacia diretta, «anche perché la contraria interpretazione condurrebbe, in pratica, all'eliminazione del potere discrezionale conferito ai soli legislatori nazionali, ai quali spetta predisporre un adeguato regime sanzionatorio»<sup>474</sup>. Da ciò consegue che, sulla base della direttiva, le autorità giurisdizionali nazionali non possono sostituirsi al legislatore, ed i singoli cittadini

---

<sup>470</sup>Cfr. F. CASSIBBA, *Misure investigative del pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità*, cit., p. 10.

<sup>471</sup> Cfr. L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione del pubblico ministero europeo*, cit., p. 1376.

<sup>472</sup> Art 49, par. 3 CDFUE.

<sup>473</sup> Corte giust. UE, Quinta Sezione, 4 ottobre 2018, C-384/17, *Link N&N v. Budapest Rendőrfőkapitánya*.

<sup>474</sup> Corte giust. UE, C-384/17, cit., par. 53 e 54.

non hanno un diritto soggettivo - derivante dalla direttiva – da poter invocare davanti alle giurisdizioni nazionali.<sup>475</sup> La Corte allo stesso tempo però imponeva ai giudici di prendere tutti i provvedimenti necessari per garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dalla direttiva, anche attraverso lo strumento dell'interpretazione conforme o tramite la disapplicazione di ogni norma nazionale la cui applicazione, in alcune circostanze, conduce ad un risultato contrastante con il diritto europeo. Pochi anni dopo, nel 2022, la Corte di giustizia è tornata ad esprimersi sull'efficacia diretta del principio di proporzionalità delle sanzioni. Ribaltando quanto affermato nella sentenza sopra menzionata, la Grande Sezione - in una causa depositata lo scorso 8 marzo 2022 - ha affermato che il criterio di proporzionalità della sanzione, stabilito da direttive e derivante dall'art. 49, par. 3, della Carta di Nizza, «è dotato di effetto diretto nell'ordinamento degli Stati membri»<sup>476</sup>. Di conseguenza il giudice penale, trovandosi ad applicare il diritto europeo, è obbligato a disapplicare tutte le norme nazionali contrastanti, anche se solo nei limiti necessari per irrogare sanzioni proporzionate.<sup>477</sup> La sentenza ha stabilito che: la proporzionalità delle sanzioni prevista dalla direttiva è un requisito incondizionato, traducibile nel divieto assoluto di applicare sanzioni sproporzionate; il requisito è sufficientemente preciso, dal momento che - se è vero che lo Stato membro ha un ampio margine di discrezionalità nel definire le sanzioni applicabili in caso di violazione delle norme nazionali adottate in attuazione della direttiva - tale discrezionalità è comunque parzialmente compressa dal divieto di applicare sanzioni sproporzionate; il principio di proporzionalità costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, che «si impone agli Stati membri nell'attuazione di tale diritto anche in assenza di armonizzazione della normativa dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili»<sup>478</sup>. Dunque, alla luce di quanto detto finora, il principio (di cui alla direttiva 2014/67 nel caso di specie) ha effetto diretto, e l'imputato è legittimato ad invocarlo nella controversia in cui è coinvolto. «Al fine di garantire la piena efficacia del requisito di proporzionalità delle sanzioni sancito all'articolo 20 della direttiva 2014/67,

---

<sup>475</sup>Corte giust. UE, C-384/17, cit, par. 56.

<sup>476</sup> Cfr. F VIGANÒ, *La proporzionalità della pena tra diritto costituzionale italiano e diritto dell'unione europea: sull'effetto diretto dell'art. 49, paragrafo 3, della Carta alla luce di una recentissima sentenza della corte di Giustizia*, nota a Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 8 marzo 2022, C-205/20, NE, in <https://www.sistemapenale.it/>, 2022.

<sup>477</sup> Corte giust. UE, Grande Sezione, 8 marzo 2022, C-205/20, NE v. *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*.

<sup>478</sup> Corte giust. UE, C-205/20, cit., par. 31.

spetta [...] al giudice nazionale [...] disapplicare la parte della normativa nazionale da cui deriva il carattere sproporzionato delle sanzioni, in modo da giungere all'irrogazione di sanzioni proporzionate, che permangano, nel contempo, effettive e dissuasive»<sup>479</sup>.

Ma se da un lato la proporzionalità è indispensabile ai fini dell'ammissibilità delle prove<sup>480</sup>, dall'altro lato i giudici nazionali devono maneggiare scrupolosamente e con cura tale principio, data l'elevata discrezionalità lasciata nelle loro mani. È alla luce di ciò che si giustificano le limitazioni imposte dal regolamento EPPO per guidare il PED nella scelta della misura investigativa e delle modalità di esecuzione. In *primis*, egli deve valutare, tramite un controllo *ex ante*, l'utilità della misura, per verificare se l'atto è idoneo a fornire informazioni o prove utili (art. 30, par. 5). Requisito, quello dell'utilità, che potrebbe essere paragonato a quello della «rilevanza» stabilito dall'art 190, co. 1, del nostro codice di procedura penale<sup>481</sup>. A differenza di quest'ultimo però, che opera solo in sede di ammissione delle prove in giudizio, l'utilità prevista dal regolamento rileva sin dalla fase delle indagini preliminari, esigendo che la misura scelta sia idonea al raggiungimento dello scopo prefissato. Ma il pubblico ministero non può optare per una misura lesiva di un diritto fondamentale semplicemente perché questa può portare ad un risultato utile o a superare delle difficoltà nell'attività di indagine. Egli dovrà - poiché obiettivo della sua attività è raggiungere la completezza delle indagini (art. 5, par. 4 regolamento EPPO) - sempre tenere conto anche dello stato degli atti disponibile al momento di compiere o autorizzare la misura. La misura dovrà poi rispettare il canone della proporzionalità, in senso stretto, tra sacrificio imposto e fine perseguito<sup>482</sup>; ed infine, il giudice dovrà scegliere la misura che restringa il meno possibile il diritto fondamentale coinvolto nel caso, sulla base del criterio della necessità<sup>483</sup>. La proporzionalità però non è utilizzabile per verificare la lesione di un qualsiasi diritto: per esempio, qualora sia in gioco il diritto di difesa, la proporzionalità non può essere utilizzata come criterio per valutare l'esistenza di una sua lesione; al contrario, in caso di misure investigative, quali perquisizioni e sequestri, che risultino sproporzionate

---

<sup>479</sup> Cfr. F. VIGANÒ, *La proporzionalità della pena tra diritto costituzionale italiano e diritto dell'unione europea*, cit., p. 6.

<sup>480</sup> Cfr. anche M. GAMBARELLA, *Il primato del diritto dell'unione e la carta dei diritti fondamentali: il principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria*, in *Cass. Pen.*, 2021, 1.

<sup>481</sup> Così F. CASSIBBA, *Misure investigative del pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità*, cit., p. 5.

<sup>482</sup> Cfr. G. UBERTIS, *Sistema di procedura penale, Principi generali*, vol. 1, Milano, Giuffrè, 2017, p. 238.

<sup>483</sup> V. F. CASSIBBA, *Misure investigative del pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità*, cit., p. 5.

rispetto al diritto coinvolto ed allo scopo perseguito dall'attività di indagine, si produrrebbe l'inutilizzabilità della misura scelta<sup>484</sup>.

Garante della proporzionalità delle misure investigative è in assoluto il PED, essendo egli a conoscenza del contenuto del fascicolo. Ma a svolgere un ruolo di rilievo ai fini della garanzia di un'indagine proporzionata sono anche le camere permanenti: tra i loro poteri, infatti, rientra quello di indirizzare le indagini condotte dai PED e coordinarle nei casi transfrontalieri<sup>485</sup>. Tale potere non funge solo da guida per la scelta di procedere al caso da parte del PED, ma si estende anche al tipo di misura da adottare, di modo che le indagini siano sempre volte al rispetto della proporzionalità. Ed ancora, la camera ha in alcuni casi il potere di richiedere al PED di adottare una misura investigativa sostitutiva, in caso di conflitto tra il PED competente per il caso e quello che presta assistenza. Tale situazione potrebbe scaturire dall'assenza - nello Stato del PED assistente - della misura originariamente scelta dal PED incaricato del caso. Ma questa è un'ipotesi del tutto remota in quanto, se la misura da adottare non esiste nell'ordinamento che presta assistenza, il PED competente per il caso normalmente sceglierà un'altra misura tra quelle suggeritegli dal collega dello Stato dell'esecuzione.<sup>486</sup>

Ulteriore garanzia di proporzionalità è data dal controllo sugli atti di indagine dei PED effettuato dall'autorità giudiziaria, che viene in rilievo in due contesti, quello investigativo e quello del giudizio<sup>487</sup>. Nell'ambito di attività investigativa, se essa è limitata al territorio nazionale, il giudice dello Stato del PED incaricato del caso deve controllare - «conformemente alle procedure e ai requisiti stabiliti dall'ordinamento nazionale» - gli atti procedurali compiuti dal PED verso terzi, destinati a «produrre effetti giuridici nei loro confronti»<sup>488</sup>. Gli atti adottati sono oggetto di un simile controllo perché idonei a pregiudicare la sfera giuridica dell'accusato, della vittima e dei soggetti comunque interessati dal compimento dell'atto (considerando 87 del Regolamento). Ciò mostra che il controllo del giudice «investe anche il grado d'intrusione nei diritti fondamentali». In particolare, egli deve assicurarsi che il PED abbia chiesto l'applicazione della misura

---

<sup>484</sup> V. F. CASSIBBA, *Misure investigative del pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità*, cit., p. 7.

<sup>485</sup> Art 10 regolamento EPPO, cit.

<sup>486</sup> Cfr. F. CASSIBBA, *Misure investigative del pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità*, cit., p. 9.

<sup>487</sup> F. CASSIBBA, *Misure investigative del pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità*, cit., p. 10.

<sup>488</sup> Art. 42, par. 1 regolamento EPPO, cit. Più dettagliatamente v. *infra*, § 5.

effettivamente meno invasiva e che le modalità di esecuzione di quella misura interferiscano il meno possibile con il diritto interessato. Nel caso invece di indagini transnazionali, in cui i diritti fondamentali sono maggiormente messi a rischio dalla possibile applicazione di leggi statali molto diverse tra loro, è richiesto anche il controllo del giudice dello Stato in cui agisce il PED che presta assistenza e a cui è stata assegnata la misura da compiere<sup>489</sup>. La disciplina però non risolve una questione importante: quella del potere o meno dell'autorità giudiziaria - che non ha concesso autorizzazione al compimento di una misura chiesta dal pubblico ministero europeo - di autorizzare una misura meno invasiva. Si propende per una risposta negativa, data dalla necessaria tutela dell'obbligatorietà dell'azione penale e dal principio di terzietà del giudice, che richiede che egli, dopo il rigetto di una misura, non si sostituisca al pubblico ministero nella sua applicazione<sup>490</sup>. Nell'ambito del giudizio, invece, la proporzionalità rileva nella questione dell'ammissibilità della prova raccolta dal pubblico ministero europeo, rimessa ai giudici nazionali. In particolare, «il criterio della proporzionalità viene [...] in gioco in forza dell'art 37 Reg. EPPO»<sup>491</sup>. Il giudice, anche se vincolato dalla clausola di non discriminazione della prova raccolta all'estero, deve comunque svolgere un duplice controllo in merito alla conformità della legge nazionale rispetto al diritto europeo. In primo luogo il giudice non può proporre il rinvio pregiudiziale «per quanto riguarda il diritto processuale nazionale o le disposizioni di recepimento di direttive»<sup>492</sup>; allo stesso tempo però deve valutare la possibilità di proporre un rinvio pregiudiziale in caso di dubbi sulla validità di atti rispetto al diritto dell'Unione, solo però se non riesce ad effettuare un'interpretazione conforme del diritto nazionale e non sia possibile disapplicare la norma nazionale in contrasto con il diritto comunitario<sup>493</sup>. Il secondo controllo invece, che concerne il rispetto dei divieti probatori, esige che le modalità esecutive della misura scelta integrino un fatto processuale rilevante

---

<sup>489</sup> Tale aspetto è oggi all'esame della Corte di giustizia nella Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Oberlandesgericht Wien, cit.

<sup>490</sup> F. CASSIBBA, *Misure investigative del pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità*, cit., p. 10.

<sup>491</sup> F. CASSIBBA, *Misure investigative del pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità*, cit., p. 11.

<sup>492</sup> Considerando 88 del regolamento EPPO, cit.

<sup>493</sup> F. CASSIBBA, *Misure investigative del pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità*, cit., p. 11; per approfondimenti sul controllo giurisdizionale sugli atti dell'EPPO v. *infra*, § 5.

(secondo il codice di procedura penale dello Stato coinvolto), per verificare se l'atto sia effettivamente sproporzionato, dunque inutilizzabile<sup>494</sup>.

#### 4.2 I principi caratterizzanti i rapporti tra procuratori e mezzi di informazione

Un ultimo aspetto che tocca i diritti da assicurare nei procedimenti penali è quello dei rapporti tra i procuratori, i media e tutte le parti del procedimento penale. Tali rapporti - sulla base di quanto è emerso da un Consiglio Consultivo dei procuratori europei tenutosi nel 2013 - possono essere correlati a tre macro-categorie: principi volti a garantire un equilibrio adeguato «tra la necessità di assicurare una giustizia imparziale e trasparente e la necessità di garantire altri diritti fondamentali, come la libertà di espressione e di stampa [...]»<sup>495</sup>; principi che tutelano i diritti individuali, soprattutto quelli degli imputati e delle vittime, incluso il diritto alla dignità, alla vita privata, alla sicurezza della persona e la presunzione di innocenza; e principi a salvaguardia dei diritti procedurali, soprattutto quando i procuratori agiscono come una parte nella causa. Inoltre, «i procuratori dovrebbero essere particolarmente sensibili ai diritti della difesa [...]»: a tal fine non devono diffondere informazioni prematuramente, né trasmettere informazioni non rispettose del diritto delle vittime ad essere informate in modo adeguato. Tra tutti questi principi deve essere assicurato un equilibrio: per esempio, è vero che tutti i cittadini, inclusi i procuratori, godono del diritto alla libertà di espressione e di stampa, ma tale diritto dovrà sempre tutelare, oltre che i segreti d'ufficio, i diritti legittimi e gli interessi degli individui - compresi quelli di soggetti vulnerabili come i minori, le vittime ed i familiari degli imputati - i dati personali e la riservatezza<sup>496</sup>.

Anche la trasparenza rappresenta una delle componenti fondamentali dello Stato di diritto e costituisce un ulteriore modo per garantire la fiducia dei cittadini nel corretto funzionamento della giustizia: «deve essere fatta giustizia e si deve anche vedere che è stata fatta giustizia»<sup>497</sup>; i media, perciò, devono poter accedere alle informazioni sui procuratori, al fine di rafforzare la democrazia e di garantire un giusto processo. I procuratori possono

---

<sup>494</sup> Cfr. sempre F. CASSIBBA, *Misure investigative del pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità*, cit., p. 11.

<sup>495</sup> Consiglio Consultivo dei procuratori europei, Parere (2013) n. 8 sui rapporti tra il pubblico ministero e i mezzi di informazione, cit., p. 6.

<sup>496</sup> Consiglio Consultivo dei procuratori europei, Parere (2013) n. 8 sui rapporti tra il pubblico ministero e i mezzi di informazione, cit., p. 7.

<sup>497</sup> *Ibidem*, p. 9.

fornire informazioni ai media, purché siano «chiare, affidabili e inequivocabili», e purché rispettino le norme sulla protezione dei dati personali, della vita privata, della dignità, della presunzione di innocenza, nonché le norme etiche che regolano i rapporti con gli altri partecipanti al procedimento. In ogni caso, essi devono: fornire sempre le informazioni rilevanti sui processi penali, nel rispetto delle norme sulla protezione legale della segretezza, compresa la riservatezza delle indagini; ed evitare di esprimere opinioni o divulgare informazioni contrarie ai principi fondamentali di una buona comunicazione, al contrario fornendo sempre informazioni in modo indipendente ed obiettivo.

##### 5. Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'EPPO

Constatato che l'EPPO è competente per «individuare, perseguire e rinviare a giudizio» gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione<sup>498</sup>, per portare a termine tale mandato deve poter svolgere tutte le attività di indagine necessarie ed esercitare poteri istruttori e coercitivi. Questi ultimi però possono provocare restrizioni della libertà personale e di diritti fondamentali. Dunque, si è sentita l'esigenza di elaborare un sistema di garanzie a tutela dell'individuo: il compromesso che ha portato all'approvazione del regolamento EPPO necessitava di «un'avvocatura ed una magistratura preparate e sensibili alla tutela dei diritti fondamentali»<sup>499</sup>. Tra le garanzie istituite a tal fine spicca il controllo giurisdizionale sugli atti dell'EPPO. La Commissione non aveva però previsto, nella sua proposta, la supervisione sulle indagini EPPO del tribunale giudiziario in quanto tale, provocando uno scontro diretto tra i vari requisiti previsti a livello nazionale dalle costituzioni degli Stati membri<sup>500</sup>. Perciò, in assenza di una Corte penale europea, si era posta la questione di quale giurisdizione dovesse essere incaricata di controllare gli atti procedurali dell'EPPO in quanto organo dell'Unione. A norma dell'art 19 del TUE e in linea con la giurisdizione della CGUE, «la Corte di giustizia dovrebbe, in linea di principio, essere competente a valutare la legalità degli atti dell'Unione - e ciò include gli atti dell'EPPO in quanto organo dell'Unione»<sup>501</sup>. Ma, sulla base dell'art 86, par. 2, del TFUE, la Procura europea svolge le sue funzioni davanti agli organi competenti dei vari Stati membri,

---

<sup>498</sup> Art. 86, par. 2, TFUE.

<sup>499</sup>D. IANNELLI, *European Public Prosecutor's Office*, consultabile su <https://www.bolognaforense.net/2022/01/bologna-una-delle-sedi-designate-delle-p-p-o/>.

<sup>500</sup> Cfr ANŽE ERBEŽNIK, *European Public Prosecutor's Office (EPPO) - too much, too soon, and without legitimacy?* cit., p. 216.

<sup>501</sup> P. CSONKA, A. JUSZCZAK, E. SASON, *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office*, cit., pp. 125-135.

risultando quindi integrata negli ordinamenti giuridici nazionali. Tuttavia, lo stesso art. 86, par. 3, TFUE<sup>502</sup>, ha previsto una riserva di regolamento talmente ampia da coprire ogni aspetto caratterizzante la disciplina della PE, comprese le «regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni»<sup>503</sup>. Ma, nell'adempimento di tale obbligo, la proposta di regolamento della Commissione aveva introdotto un meccanismo di controllo giurisdizionale molto sbilanciato a favore delle autorità giurisdizionali nazionali. Per di più, le disposizioni non erano chiare nell'attribuzione del controllo alle autorità nazionali, in alcuni casi addirittura escludendolo del tutto: per esempio, la procedura di compromesso in seguito alla quale si poteva archiviare il caso, nonché la decisione sulla competenza a perseguire i reati accessori a quelli lesivi agli interessi finanziari europei, non erano soggetto a riesame.

Perciò l'attuale regolamento ha introdotto alcune modifiche in materia; nonostante ciò, ad un esame più scrupoloso della nuova disciplina, nemmeno questa sembra assicurare un controllo giurisdizionale effettivo, necessario per evitare che l'esercizio del potere di indagine dell'EPPO incontri limiti puramente teorici o diversi da caso a caso<sup>504</sup>. Tale controllo è disciplinato dall'art. 42, che rappresenta una deroga al principio generale secondo cui «[...]spetta al giudice dell'Unione, a titolo della sua competenza esclusiva sul controllo di legittimità sugli atti dell'Unione ai sensi dell'art. 263 TFUE [...] statuire sulla legittimità della decisione finale adottata dall'istituzione dell'Unione di cui trattasi[...]»<sup>505</sup>; deroga ribadita anche dall'art. 86, par. 3, del TFUE, che consente al Consiglio dei ministri di adottare regolamenti contenenti anche «[...]le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni». Non sembra però corretto interpretare una simile deroga, che esclude la competenza della Corte dal controllo di legittimità degli atti dell'EPPO, come un pregiudizio per lo Stato di diritto e una

---

<sup>502</sup> Cfr. F. CASSIBBA, *Misure investigative e controllo giurisdizionale fra corti interne e Corte di giustizia*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della procura europea*, cit., p. 144.

<sup>503</sup> Art 86, par. 3, TFUE, che recita che «i regolamenti di cui al paragrafo 1 stabiliscono lo statuto della Procura europea, le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni»; cfr. anche L. PRESSACCO, *La corte di giustizia tra procura europea e giurisdizioni nazionali*, in *L'indice Penale*, 2015, 3, p. 533.

<sup>504</sup> Cfr. F. CASSIBBA, *Misure investigative e controllo giurisdizionale fra corti interne e Corte di giustizia*, cit., p. 152.

<sup>505</sup> Corte giust. UE, Grande sezione, 19 dicembre 2018, C-219/17, Berlusconi e Fininvest c. Banca d'Italia e IVASS.

violazione dell'articolo 47 della Carta di Nizza. Al contrario, «avrebbe portato a conseguenze ben più negative per la "rule of law" dell'Unione europea un'ulteriore [...] attribuzione di competenze di controllo giurisdizionale alla Corte di giustizia sugli atti procedurali della Procura europea, con un ulteriore e notevole aggravio di lavoro per i giudici della Corte stessa ed il rischio reale di un allungamento eccessivo dei tempi dei processi dinanzi alla Corte di giustizia nella fase dell'indagine, e dinanzi ai giudici penali degli Stati membri nella fase successiva all'esercizio dell'azione penale»<sup>506</sup>.

L'art 42 ha rappresentato l'esito di un lungo dibattito in seno al Consiglio dei ministri della giustizia. Questi non avevano guardato con favore quanto previsto originariamente dalla Commissione che, da un lato, nel suo progetto non faceva alcun riferimento alla Corte di giustizia ed alle sue competenze, dall'altro attribuiva alle giurisdizioni penali nazionali il controllo sugli atti dell'EPPO<sup>507</sup>. Ma che fosse indispensabile un controllo giurisdizionale sugli atti procedurali del pubblico ministero europeo - e dunque sulle misure investigative da questi disposte - era conclusione già assodata. Con la creazione della nuova Procura, priva di un proprio giudice europeo, il controllo giurisdizionale avrebbe potuto svolgersi sulla base di uno dei seguenti modelli: accentrato, decentrato o misto, a seconda che fosse effettuato solo in sede europea o nazionale, oppure ripartito fra i due livelli. Ma il legislatore era consapevole che un controllo solo accentrato avrebbe reso la garanzia giurisdizionale vaga ed evanescente<sup>508</sup>, dunque il regolamento del 2017 ha optato per un doppio sistema di controlli, ripartito fra giudice nazionale e Corte di giustizia. È quanto emerge dall'art. 42, il cui paragrafo 1 stabilisce che «gli 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. Lo stesso vale in caso di mancata adozione da parte della Procura europea di atti procedurali destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi la cui adozione era obbligatoria ai sensi del presente regolamento»<sup>509</sup>. La competenza a vagliare gli atti della PE è dunque nelle mani delle autorità giurisdizionali nazionali, che operano

---

<sup>506</sup> E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea*, cit., p. 35.

<sup>507</sup> Art 36 della proposta di regolamento della Commissione, cit., in cui si afferma che «quando adotta atti procedurali nell'esercizio delle sue funzioni, la Procura europea è considerata un'autorità nazionale ai fini del controllo giurisdizionale».

<sup>508</sup> F. CASSIBBA, *Misure investigative e controllo giurisdizionale fra corti interne e Corte di giustizia*, cit., p. 147.

<sup>509</sup> Art 42, par. 1 regolamento EPPO, cit.

sulla base della disciplina del proprio Stato di appartenenza. Il quadro, dunque, non è molto diverso da quello delineato nella proposta della Commissione: l'EPPO, in assenza di un'armonizzazione a livello comunitario, si trova ad agire sulla base delle norme e procedure nazionali - tranne in pochi casi elencati nel regolamento stesso. I paragrafi da 2 a 7, invece, richiamano direttamente le principali competenze della Corte di giustizia<sup>510</sup>. Dunque, mentre i giudici nazionali sono investiti di un controllo di tipo diretto, la Corte interviene in via indiretta, quindi solo a seguito di un rinvio pregiudiziale. Ciò che emerge, dunque, dalle disposizioni del regolamento - oltre al fatto che gli atti devono avere natura procedurale<sup>511</sup> ed essere destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi<sup>512</sup> - è che «[...] sia gli avvocati della difesa, sia il procuratore europeo delegato incaricato del procedimento, sia soprattutto il giudice penale nazionale adito, dovranno procedere ad un sapiente "collage" di norme processuali europee e nazionali»<sup>513</sup>, dovendo il controllo giurisdizionale essere effettuato rispettando le procedure ed i requisiti stabiliti dal diritto interno.

A livello nazionale, i controlli sugli atti dell'EPPO sono dominati dalla *lex loci*. Ma è proprio l'attribuzione di tale controllo all'autorità giurisdizionale del singolo Stato coinvolto a mettere gravemente in pericolo i diritti fondamentali. Da tale impostazione, infatti, consegue la coesistenza di diversi standard di valutazione, divergenti da Stato a Stato, che non fanno altro che ridurre il grado di tutela dei diritti del soggetto coinvolto. Quindi, la scelta di affidare il controllo giurisdizionale sugli atti procedurali della Procura europea ai giudici nazionali e non direttamente alla Corte di giustizia non garantisce una repressione efficace e tempestiva di eventuali violazioni dei diritti dell'indagato; questo anche a causa

---

<sup>510</sup> Si tratta dell'art 42, par. 2 regolamento EPPO, cit.; cfr. anche E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea*, cit., p. 33 ss., e L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, cit., p. 34 ss.

<sup>511</sup> V. sempre E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea*, cit., p. 36, in cui si legge che «il significato dell'espressione "atti procedurali" si può dedurre, sia dal punto 87 della motivazione del regolamento EPPO, che si riferisce espressamente ad "atti adottati prima dell'imputazione" [...], sia a contrario dal punto 89 della medesima motivazione, che si riferisce più esplicitamente alle decisioni della Procura europea "adottate nell'esercizio delle sue funzioni, volte a svolgere indagini, esercitare l'azione penale o portare casi in giudizio"».

<sup>512</sup> Sempre E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea*, cit., p. 37, in cui si afferma che, in base ad una giurisprudenza della Corte risalente al 1981, un atto è impugnabile quando «è destinato a produrre effetti giuridici obbligatori», che a loro volta devono essere in grado di incidere sugli interessi del ricorrente". Il termine «terzi», come si evince dal punto 87 della motivazione, comprende l'indagato, la vittima e altri interessati i cui diritti potrebbero essere pregiudicati da tali atti (procedurali).

<sup>513</sup> E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea*, cit., p. 36.

della portata dei poteri del giudice nazionale, molto incerta per due motivi: da un lato, a causa della difficoltà nell'individuazione dei presupposti per proporre un rinvio pregiudiziale; dall'altro lato perché il principio di proporzionalità non è codificato come espresso limite rispetto al compimento di un atto probatorio<sup>514</sup>.

A livello comunitario, alla Corte di giustizia è invece riconosciuto il potere di esprimersi in via pregiudiziale, sulla base dell'art 267 TFUE, solo in tre casi: «a) sulla validità degli atti procedurali dell'EPPO nella misura in cui una tale questione di validità sia sollevata dinanzi a un organo giurisdizionale di uno Stato membro direttamente sulla base del diritto dell'Unione; b) sull'interpretazione o la validità di disposizioni del diritto dell'Unione, compreso il presente regolamento; c) sull'interpretazione degli articoli 22 e 25 del presente regolamento relativamente a eventuali conflitti di competenza tra l'EPPO e le autorità nazionali competenti<sup>515</sup>». Quanto alla prima ipotesi, la Corte può intervenire solo dopo che il procedimento sia stato già avviato davanti ad un giudice nazionale e quest'ultimo ritenga necessario effettuare un rinvio pregiudiziale di validità. Quanto alla seconda, la Corte non può sindacare la legittimità delle decisioni adottate dalla Procura europea, al contrario potendosi esprimere sulla legittimità delle disposizioni del regolamento istitutivo. Infine, nel caso di cui alla lettera c, la Corte è competente a pronunciarsi sull'interpretazione degli articoli del regolamento in materia di competenza, per dirimere un eventuale conflitto tra l'EPPO e le autorità nazionali competenti.

Invece, per le decisioni dell'EPPO di archiviazione di casi, il regolamento introduce, all'art 42 par. 3, una deroga alla regola della competenza dei giudici penali nazionali sancita dal paragrafo 1: questo tipo di decisioni, «nella misura in cui siano contestate direttamente sulla base del diritto dell'Unione, sono soggette al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia conformemente all'articolo 263, quarto comma, TFUE»<sup>516</sup>. E sempre conformemente all'articolo 263, co. 4, TFUE, rimane «impregiudicato il controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia delle decisioni dell'EPPO che incidono sui diritti degli

---

<sup>514</sup> Cfr. F. CASSIBBA, *Misure investigative e controllo giurisdizionale fra corti interne e Corte di giustizia*, cit., p. 147.

<sup>515</sup> Art 42, par. 2 regolamento EPPO, cit.

<sup>516</sup> Art 42, par. 3 regolamento EPPO, cit. V. anche art. 263, co.4, TFUE, che dispone che «qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione».

interessati [...] e delle decisioni dell'EPPO che non sono atti procedurali, quali le decisioni dell'EPPO riguardanti il diritto di accesso del pubblico ai documenti, o le decisioni di rimozione di procuratori europei delegati adottate a norma dell'articolo 17, paragrafo 3, del presente regolamento, o di qualsiasi altra decisione amministrativa». Infine, il regolamento attribuisce alla Corte di giustizia, sulla base di norme diverse dall'art. 263 del TFUE, ulteriori competenze elencate dai paragrafi da 4 a 7 dell'art. 42: parliamo delle controversie in materia di risarcimento dei danni causati dall'EPPO (art. 268 TFUE), di quelle riguardanti clausole compromissorie contenute nei contratti conclusi dall'EPPO e di controversie relative al personale della Procura (art. 270 TFUE), alle quali va aggiunta quella sulla rimozione del procuratore capo europeo o dei procuratori europei (artt. 14 e 16 del regolamento)<sup>517</sup>. Dunque, solo alcuni tipi di atti possono essere esaminati direttamente dalla Corte, dal momento che l'EPPO è un organo dell'Unione.

In via generale, le decisioni della PE sono riviste a livello nazionale: il regolamento dispone infatti - riguardo le forme e la portata del controllo giurisdizionale - che esso deve svolgersi «conformemente alle procedure e ai requisiti stabiliti dall'ordinamento nazionale»<sup>518</sup>, ciò confermando il ruolo fondamentale delle autorità nazionali anche nell'ambito delle investigazioni condotte dalla Procura europea. Unica costante che i giudici dovranno sempre rispettare nell'esercizio di tale potere di controllo è l'applicazione di leggi processuali nazionali che garantiscano il rispetto di due principi generali dell'Unione, di elaborazione giurisprudenziale: il principio di equivalenza e quello di effettività. In forza di questi ultimi, «le modalità procedurali nazionali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione non devono essere meno favorevoli di quelle previste per ricorsi analoghi di natura interna, né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione»<sup>519</sup>. In particolare, il principio di equivalenza, nei rapporti tra ordinamento europeo e ordinamento interno, mira a garantire che «il rimedio avverso la violazione del diritto fondamentale leso dagli atti procedurali compiuti dall'EPPO non risulti “meno favorevol[e]”<sup>520</sup> rispetto a quello “previst[o] per casi analoghi di natura interna”

---

<sup>517</sup> Cfr. sempre E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea*, cit., p. 42.

<sup>518</sup> Art 42, par. 2 regolamento EPPO, cit.

<sup>519</sup> Punto 88 della motivazione del regolamento EPPO, cit.

<sup>520</sup> Considerando 88 del regolamento EPPO, cit.

521,»<sup>522</sup>. Il che implica che ai diritti sanciti dalla Carta di Nizza sia assicurata, all'interno del territorio dell'Unione, una tutela equivalente a quella assicurata dalle fonti convenzionali e dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla base dell'art. 52, par. 3 della Carta.

#### 6. La protezione dei dati personali

Ultimo aspetto dell'attività di indagine dell'EPPO meritevole di attenzione è la raccolta, nella fase investigativa, di dati personali, molto spesso in grado di comportare violazioni gravi del diritto alla *privacy*. Ma i rapporti tra quest'ultimo diritto ed il processo penale hanno cominciato ad assumere rilevanza solo a partire dagli anni Novanta dello scorso secolo, grazie all'ampliamento del concetto di *privacy* ed allo sviluppo delle tecnologie necessarie per la repressione di crimini internazionali gravi, quali gli attentati terroristici susseguiti dagli anni duemila. Infatti, per perseguire tali fenomeni, si è resa necessaria l'introduzione di sistemi di elaborazione automatica di dati, in grado di ricostruire l'identità di un soggetto in modo molto penetrante. L'EPPO, dunque, soprattutto per le forme più gravi di criminalità organizzata, deve poter disporre di dati personali ancor prima della commissione dei reati, per evitarne la realizzazione. Sullo stesso piano subentra però la necessità di proteggere i dati e la riservatezza dei soggetti coinvolti nei procedimenti. A tal fine, a partire dal tratto di Lisbona, si sono susseguite una serie di pronunce della Corte di giustizia<sup>523</sup> e diversi interventi normativi volti a garantirne la protezione. Ciò sulla base dell'art 16 del TFUE, che ha previsto che il Parlamento europeo ed il Consiglio, secondo la procedura legislativa ordinaria, istituiscano norme «relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, nonché da parte degli Stati membri nell'esercizio di attività che rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, e le norme relative alla libera circolazione di tali dati [...]». Tra gli interventi di maggior rilievo si devono citare il Regolamento europeo 2016/679 (*General Data Protection Regulation*), la Direttiva

---

<sup>521</sup> F. CASSIBBA, *Misure investigative e controllo giurisdizionale fra corti interne e Corte di giustizia*, cit., p. 145.

<sup>522</sup> *Ibidem*.

<sup>523</sup> Ci riferiamo, in particolare, a: Corte giust. UE, Grande Sezione, 8 aprile 2014, C-293/12, Digital Rights Ireland; Corte giust. UE, 13 maggio 2014, C-131/12, Google Spain SL; Corte giust. UE, 6 ottobre 2015, C-362/14, Schrems c. Data Protection Commissioner; Corte giust. UE, 21 dicembre 2016, C-203/15 Tele2 Sverige AB v Post-och telestyrelsen e C- 298/15 Secretary of State for the Home Department v. Watson; Corte giust. UE, Grande Sezione, 5 aprile 2022, C-140/20, G. D. c. The Commissioner of the Garda Síochána e a.; Corte giust. UE, 20 settembre 2022, C- 793/19, Bundesrepublik Deutschland c. SpaceNet AG e C- 794/19 Telekom Deutschland GmbH.

2016/280 sulla protezione dei dati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia, il Regolamento 2018/1725/UE sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e tutte le direttive approvate per rafforzare le prerogative di imputati e vittime in tale settore. Per di più, anche alcune Direttive di Stoccolma avevano previsto già delle forme di tutela del diritto alla *privacy*: nella Direttiva 2011/36/UE, ad esempio, si affermava che «tale atto rispetta e osserva tutta una serie di diritti cristallizzati nella CDFUE, tra cui quello alla *data protection*»<sup>524</sup>, mentre la Direttiva 2016/1919/UE esigeva il rispetto, da parte di tale atto, anche della vita privata e familiare<sup>525</sup>. A queste si aggiungono oggi la Direttiva 2016/800/UE sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali, che detta norme sulla tutela della riservatezza delle comunicazioni tra avvocato ed accusati, e la direttiva 2012/29/UE<sup>526</sup>, il cui articolo 21 è dedicato al «*right to protection of privacy*»; diritto da assicurare con ancora più attenzione ad indagati o imputati minori ed alle vittime dei reati, considerati «vulnerabili», dunque meritevoli di particolare tutela. Il diritto alla protezione dei dati personali, infine, si ritrova nella Direttiva sulla protezione dei dati personali trattati a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati<sup>527</sup>. Quest'ultima, entrata in vigore nel 2018, si applica al trattamento dei dati, sia transnazionali che nazionali, da parte delle autorità competenti degli Stati membri, con l'obiettivo di prevenire, indagare, accertare e perseguire reati, proteggere da minacce alla sicurezza pubblica e prevenire tali pericoli. Sulla base di essa, i dati devono essere raccolti in modo lecito, per finalità determinate, esplicite e legittime, e non devono eccedere rispetto alle finalità per cui sono trattati<sup>528</sup>. Ma la direttiva ha un campo di applicazione limitato: non copre infatti le attività poste in essere dalle

---

<sup>524</sup> Considerando 33 della Direttiva 2011/36/UE, cit.

<sup>525</sup> Considerando 29 della Direttiva 2016/1919/UE, cit.

<sup>526</sup> Direttiva (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

<sup>527</sup> Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio.

<sup>528</sup> Informazioni reperibili su <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/data-protection/data-protection-law-enforcement/>.

Istituzioni, dagli organi e dalle agenzie dell'Unione, né le attività rientranti nell'ambito di applicazione del diritto europeo.

Ciò che emerge quindi è un quadro normativo molto frammentato, da cui si è dedotto che «la tematica della *privacy* non costituisce più un argomento di nicchia, destinato a rimanere ai margini delle riflessioni sul processo penale, ma, anzi, possiede profonde radici e interconnessioni nella nostra materia, di cui non si può più non tenere debito conto»<sup>529</sup>. Infatti, se le informazioni personali venissero raccolte all'insaputa dell'indagato, le indagini diventerebbero ancora più lesive della sfera dei diritti fondamentali<sup>530</sup>. In primo luogo, perché il processo penale può essere visto come una sorta di «ricettore di dati», costituendo il fulcro attorno a cui ruota la verifica dell'accusa. In secondo luogo, il processo penale si basa necessariamente su una continua ricerca di dati: da ciò deriva che l'inchiesta penale può essere considerata «una continua violazione [legalizzata] del diritto alla riservatezza», dal momento che «l'evento criminoso, da cui sorge l'obbligo di accertamento delle responsabilità, fa scivolare in secondo piano l'esigenza soggettiva di impedire intrusioni della vita privata, così come quella di non veder compromessi l'immagine e l'onorabilità, o fraintesa la personalità»<sup>531</sup>. Infine, il processo penale «riceve, raccoglie, elabora dati e li divulga alla collettività»<sup>532</sup>, ponendosi in potenziale conflitto con la presunzione d'innocenza, considerata come regola di trattamento extraprocessuale. Il concetto di *privacy* è stato poi protagonista di un arricchimento interpretativo: «mentre la *privacy* in senso stretto rappresenta un diritto individuale che tutela il singolo nella sua solitudine, il diritto alla protezione dei dati personali invece, estende la tutela dell'individuo oltre la sfera della vita privata e in particolare nelle relazioni sociali, così garantendo l'autodeterminazione dei propri dati»<sup>533</sup>. Perciò, al diritto alla protezione si aggiunge il diritto di accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica. Ne consegue

---

<sup>529</sup> L. LUPÀRIA DONATI, *Privacy, diritti della persona e processo penale*, in Rivista di diritto processuale, 2019, 6, p. 1452, consultabile su <https://dirittodiinternet.it/wp-content/uploads/2021/12/Privacy-Diritti-della-persona-e-processo-penale.pdf>; v. anche G. GONZÁLEZ FUSTER, *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*, Cham, 2014.

<sup>530</sup> Eu Parliament, Policy Department D for Budgetary Affairs, *The European Public Prosecutor's Office: strategies for coping with complexity*, cit., p. 87.

<sup>531</sup> S. CARNEVALE, *Autodeterminazione informativa e processo penale: le coordinate costituzionali*, in D. NEGRI (a cura di), *Protezione dei dati personali e accertamento penale. Verso la creazione di un nuovo diritto fondamentale?*, Roma, 2007, p. 5 ss.

<sup>532</sup> L. LUPÀRIA DONATI, *Privacy, diritti della persona e processo penale*, cit., p. 1457.

<sup>533</sup> Ciò è stato affermato da B. SAETTA, *Diritto alla protezione dei dati personali*, 2018, reperibile su <https://protezionedatipersonali.it/diritto-alla-protezione-dei-dati-personali>.

che ogni persona può pretendere la raccolta ed il trattamento di propri dati nel pieno rispetto delle regole e dei principi stabiliti dalle norme a riguardo, sia europee che nazionali: il trattamento deve essere effettuato secondo il principio di lealtà, per finalità determinate ed in base al consenso della persona o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge.

Ad oggi, quindi, la *privacy* non si limita più a configurare il *right to be let alone*, ma comprende il diritto al controllo, da parte della persona coinvolta, su tutte le informazioni riguardanti la propria vita privata<sup>534</sup>. Questo duplice aspetto è stato messo in luce dal diritto comunitario, tramite l'art 16 del TFUE (che disciplina il diritto alla protezione dei dati di carattere personale) e la Carta di Nizza, «che proclama simultaneamente [...] il diritto al rispetto della vita familiare e privata, del domicilio e della corrispondenza (art. 7) e il diritto alla protezione dei dati di carattere personale (art. 8)»<sup>535</sup>. Questa «gemmazione» di diritti presente nella Carta<sup>536</sup> risulta particolarmente vantaggiosa: la Carta di Nizza ha chiarito, infatti, che gli individui non sono più titolari soltanto del tradizionale diritto a non subire interferenze nella propria sfera privata, ma dispongono «anche di una libertà positiva di esercitare un controllo effettivo sul flusso dei propri dati personali, ovvero su quelle informazioni, che identificano o rendono identificabile [...] una persona fisica e che possono fornire notizie sulle sue caratteristiche, abitudini, stile di vita, relazioni personali, stato di salute, situazione economica, etc.»<sup>537</sup>. In particolare, l'art 7 dispone che «ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni». Dunque, «durante la fase investigativa, per quanto sia possibile, non si dovrebbe rivelare l'identità degli indagati, e si dovrebbe fare attenzione ai diritti delle vittime prima della divulgazione»<sup>538</sup>. Tale diritto si ritrova anche in altri testi legislativi europei, in particolare nella direttiva sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali, secondo cui «gli Stati membri provvedono affinché, durante il procedimento penale, la vita privata del minore sia tutelata»<sup>539</sup> e, nel caso di minori detenuti, siano adottate da parte degli Stati misure opportune a garantire l'esercizio effettivo e regolare del diritto alla vita familiare. L'art 8 invece si è sviluppato a partire dal

---

<sup>534</sup> Cfr. ancora B. SAETTA, *Diritto alla protezione dei dati personali*, cit.

<sup>535</sup> L. LUPÀRIA DONATI, *Privacy, diritti della persona e processo penale*, cit., p. 1454.

<sup>536</sup> *Ibidem*.

<sup>537</sup> Cfr. L. LUPÀRIA DONATI, *Privacy, diritti della persona e processo penale*, cit., p. 1454.

<sup>538</sup> Consiglio Consultivo dei procuratori europei, Parere (2013) n. 8 sui rapporti tra il pubblico ministero e i mezzi di informazione, adottato VIII riunione plenaria, Yerevan, 8-9 ottobre 2013, p. 8.

<sup>539</sup> Art 14 Direttiva (UE) 2016/800, cit.

diritto al rispetto della vita familiare e privata, in quanto la dignità della persona è da sempre ritenuta il valore dominante di ogni convenzione e carta dei diritti. Esso ha permesso di raggiungere «la sublimazione dell'approdo del diritto alla *privacy* da una dimensione eminentemente negativa (...) a una di carattere positivo, che si traduce nella tutela dei dati personali mediante la predisposizione di un corpo di regole e principi»<sup>540</sup>.

### 6.1 *Le disposizioni regolamentari in materia di dati personali*

Anche nell'ambito della protezione dei dati personali il Consiglio non aveva ritenuto però sufficiente limitarsi ad un mero rinvio alle direttive per garantire ai soggetti coinvolti nei procedimenti un'adeguata tutela. Così, data la frammentarietà della normativa in materia, in occasione della creazione della Procura europea ha optato per l'adozione di un regime autosufficiente e specifico; questo anche alla luce di quanto affermato nella Dichiarazione n. 21 allegata al Trattato di Lisbona, che stabiliva la potenziale necessità - nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia - di adottare norme specifiche anche per la protezione dei dati personali<sup>541</sup>. Il legislatore europeo ha quindi sentito l'esigenza di inserire disposizioni volte a tutelare dettagliatamente, nel corso dell'attività di indagine dell'EPPO, i dati personali delle persone indagate o imputate<sup>542</sup>. Per fare ciò ha adottato un approccio opposto rispetto a quello prescelto per la tutela dei diritti fondamentali, in cui invece non aveva ritenuto necessario adottare norme specifiche, optando per semplici rinvii alle disposizioni contenute nelle direttive di Stoccolma. In materia di *privacy*, al contrario, il regolamento EPPO ha dato vita ad una sorta di paradosso: le norme in materia di dati personali costituiscono il nucleo più cospicuo di articoli. Ad esse è dedicato l'intero capo VIII, a cui si aggiungono altre disposizioni sparse nel regolamento

---

<sup>540</sup> Così M. BASSINI, O. POLLICINO, *Commento all'art. 8 della Carta*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2017.

<sup>541</sup> *Dichiarazione relativa alla protezione dei dati personali nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale e della cooperazione di polizia*, in Dichiarazioni allegate all'atto finale della conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007, in GU, n. 115, 9 maggio 2008; cfr. anche L. LUPÀRIA DONATI, *Privacy, diritti della persona e processo penale*, cit., p. 1462; In argomento cfr. anche P. DE HERT, V. PAPANIKOLAOU, *Data Protection and the EPPO*, in *New journal of European criminal law*, 2019, 10, p.34 ss.

<sup>542</sup> Cfr. Meijers Committee, standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law, CM1612, *Note on the Proposal for a Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office - Judicial Review, Forum Choice, Access to the Case File and Data Protection*, p. 2, consultabile su [https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/cm1611\\_note\\_on\\_the\\_proposal\\_for\\_a/f=/vk89h5auyvw4.pdf](https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/cm1611_note_on_the_proposal_for_a/f=/vk89h5auyvw4.pdf). Qui si legge che molti hanno contestato che l'elaborazione di una specifica normativa per la PE non sia la soluzione migliore per garantire la protezione dei dati personali nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale: infatti, l'aggiunta di ulteriori disposizioni alle già innumerevoli fonti esistenti in materia potrebbe attribuire maggiore complessità e frammentarietà alla legislazione.

ed un gruppo di considerando. Dunque, già solo basandoci su questo dato testuale meramente quantitativo, emerge che la *privacy* è considerata ad oggi una garanzia talmente importante all'interno dei processi penali da aver portato il legislatore a dedicargli molte più disposizioni di quelle che disciplinano i compiti istituzionali e processuali dell'EPPO ed il regime di ammissibilità delle prove<sup>543</sup>. Sproporzione che si manifesta anche rispetto al numero di articoli dedicati alle garanzie procedurali dei soggetti indagati, che sono solo due. Da questo quadro, quindi, deriva un auspicio: se è vero che la *privacy* merita un elevato livello di tutela, lo stesso dovrebbe valere per altri diritti fondamentali, che invece ancora ricevono una protezione minima<sup>544</sup>. Potrebbe sembrare infatti discriminatorio dare uno spazio così ampio alla protezione dei dati personali, lasciando invece quasi nell'ombra i diritti e le garanzie fondamentali della difesa.

In base a quanto disposto dal regolamento EPPO, i dati personali si distinguono in dati amministrativi, a cui si applica il regolamento (CE) n. 45/2001, e dati operativi, disciplinati invece direttamente dal regolamento EPPO. Questi ultimi possono essere trattati dalla Procura europea solo per svolgere indagini penali ed esercitare la relativa azione, per scambiare informazioni con le autorità competenti degli Stati membri e con le istituzioni, organi, uffici ed agenzie europee, e per cooperare con Stati terzi ed organizzazioni internazionali<sup>545</sup>. In tutti questi casi i dati personali devono essere: «a) trattati in modo lecito e corretto [...]; b) raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime e successivamente trattati in modo non incompatibile con tali finalità; un ulteriore trattamento dei dati personali a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici non è considerato incompatibile con le finalità iniziali, purché l'EPPO fornisca garanzie adeguate per i diritti e le libertà degli interessati [...]; c) adeguati, pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono trattati [...]; d) esatti e, se necessario,

---

<sup>543</sup> Cfr. L. LUPÀRIA DONATI, *Privacy, diritti della persona e processo penale*, cit., p. 1462.

<sup>544</sup> *Ibidem*, p. 1463.

<sup>545</sup> Art 49, par. 1 regolamento EPPO, cit; v. anche art. 55, par. 1, a norma di cui «Il trattamento di dati personali operativi che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche o l'appartenenza sindacale, e il trattamento di dati genetici, di dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica o di dati personali operativi relativi alla salute o [...] relativi alla vita sessuale della persona fisica o all'orientamento sessuale è autorizzato solo se strettamente necessario per le indagini dell'EPPO, soggetto a garanzie adeguate per i diritti e le libertà dell'interessato e soltanto se tali dati integrano altri dati personali operativi già trattati dall'EPPO».

aggiornati [...]»<sup>546</sup>; e) conservati in una forma che consenta l'identificazione degli interessati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati; i dati personali possono essere conservati per periodi più lunghi a condizione che siano trattati esclusivamente a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici, purché l'EPPO fornisca garanzie adeguate per i diritti e le libertà degli interessati [...]; f) trattati in modo da garantire un'adeguata sicurezza dei dati personali, compresa la protezione [...] da trattamenti non autorizzati o illeciti e dalla perdita, dalla distruzione o dal danno accidentali [...]»<sup>547</sup>. Inoltre, a tutela della sfera personale più intima e riservata, «il trattamento di dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche o l'appartenenza sindacale, e il trattamento di dati genetici, di dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica o di dati relativi alla salute o di dati relativi alla vita sessuale della persona fisica o all'orientamento sessuale è autorizzato solo se strettamente necessario per le indagini della Procura europea, soggetto a garanzie adeguate per i diritti e le libertà dell'interessato e soltanto se tali dati integrano altri dati personali già trattati dalla Procura europea»<sup>548</sup>. Un grado di tutela altrettanto elevato è previsto dall'art 56, secondo cui «l'interessato ha il diritto di non essere sottoposto a una decisione dell'EPPO basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla sua persona». Tale disposizione è inderogabile, poiché la profilazione automatica è una tecnica di trattamento di dati particolarmente invasiva, che opera tramite algoritmi matematici di dati concernenti persone. I dati, studiando la persona in una serie di contesti, vengono trattati automaticamente per attribuire a ciascun soggetto un profilo, e poi riassemblati mediante meccanismi automatici. Perciò c'è il rischio che la profilazione automatica non corrisponda alla reale identità del soggetto<sup>549</sup>.

---

<sup>546</sup> V. art 52, par. 2 regolamento EPPO, che stabilisce che i dati inesatti, incompleti o non più aggiornati non devono essere trasmessi o resi disponibili, perciò l'EPPO si impegna a verificare, prima che questi siano trasmessi, la loro qualità. Inoltre, il paragrafo 3 dispone che In caso di trasmissione di dati inesatti, o di dati trasmessi illecitamente, il destinatario deve esserne informato quanto prima ed i dati devono essere rettificati o cancellati.

<sup>547</sup> Art 47 regolamento EPPO, cit.

<sup>548</sup> Art. 55 regolamento EPPO, cit.

<sup>549</sup> Per maggiori dettagli v. B. SAETTA, *Profilazione e processi decisionali automatizzati*, 2018, consultabile online su <https://protezionedatipersonali.it/profilazione>.

Sono infine predisposte regole per consentire al soggetto coinvolto di accedere alle informazioni personali in possesso dell'EPPO. Alcune categorie di informazioni - cioè almeno l'identità e i dati di contatto dell'EPPO, i dati di contatto del responsabile della protezione dei dati, le finalità del trattamento cui sono destinati i dati operativi, il diritto di proporre reclamo al garante europeo della protezione dei dati, l'esistenza del diritto dell'interessato di chiedere all'EPPO l'accesso ai dati personali operativi e la loro rettifica o cancellazione e la limitazione del trattamento dei dati personali operativi che lo riguardano<sup>550</sup> - devono essere messe a disposizione dell'interessato. Altre invece devono essere fornite all'interessato solo in casi specifici, potendo tale comunicazione anche essere ritardata, limitata o esclusa nei casi in cui ciò possa compromettere indagini, inchieste o procedimenti. Ci riferiamo a: la base giuridica per il trattamento; il periodo di conservazione dei dati personali operativi oppure, se non è possibile, i criteri utilizzati per determinare tale periodo; se del caso, le categorie di destinatari dei dati personali operativi, anche in paesi terzi o in seno a organizzazioni internazionali; se necessario, ulteriori informazioni, in particolare nel caso in cui i dati personali operativi siano raccolti all'insaputa dell'interessato<sup>551</sup>.

---

<sup>550</sup> Elenco presente nell'art 58, par. 1 del regolamento EPPO, cit.

<sup>551</sup> Art 58, par. 2 regolamento EPPO, cit.

## CONCLUSIONI

Lo studio che si è condotto nell'elaborato porta alla luce le perplessità, o meglio criticità, legate all'ufficio del pubblico ministero europeo, con particolare riguardo alla fase processuale delle indagini. Si è inteso far ciò innanzitutto attraverso una contestualizzazione storico-evolutiva dell'istituto, ricostruendo l'iter normativo che ha portato al perfezionamento del nuovo organo europeo. In secondo luogo, l'attenzione si è spostata sull'aspetto investigativo, con un *focus* sulle indagini di natura transnazionale, in cui la disciplina si complica a causa dell'interazione tra leggi nazionali molto diverse tra loro. Infine, strettamente connessi a quest'ultimo argomento, sono i diritti fondamentali e le garanzie procedurali da assicurare agli indagati o imputati coinvolti nei procedimenti di competenza dell'EPPO, affrontate nell'ultima parte della trattazione.

Si è partiti dall'inquadramento storico del nuovo ufficio per rimarcare la progressiva mutazione genetica dell'iniziale progetto della Commissione. Come si è rilevato nel Capitolo I, l'organizzazione inizialmente proposta per conferire velocità all'attività di indagine è stata sostituita da un corpo burocratico molto più complesso: l'attuale struttura dell'EPPO, infatti, articolata su due livelli - nazionale ed europeo - è il primo aspetto che si presta a contestazioni: la presenza di numerosi organi operanti all'interno dell'ufficio intacca la rapidità delle decisioni ed ha ripercussioni negative sul grado di efficienza dell'azione penale. Da questa struttura decentrata deriva una giurisdizione «itinerante», in cui il processo si celebra nello Stato di volta in volta competente, secondo le rispettive norme nazionali. Dunque, «realizzando, per la prima volta nella storia dell'Unione, un trasferimento di competenze giudiziarie dal livello nazionale a quello europeo, il Regolamento ha introdotto un modello assolutamente originale e inedito di azione scissa dalla giurisdizione, ove la prima compete a EPPO e la seconda ai giudici penali degli Stati partecipanti»<sup>552</sup>. Ciò pone però problemi sotto il profilo del principio del giudice naturale precostituito per legge<sup>553</sup>.

In secondo luogo, non parlandosi più di competenza esclusiva dell'Unione, bensì di competenza concorrente con quella degli Stati membri, si è dato vita ad un sistema mobile e flessibile - «a geometria (parzialmente) variabile» - in contrasto con il carattere

---

<sup>552</sup> R. LOPEZ, *Riparto di giurisdizione e Procura europea*, in *Proc. pen. giust.*, 2021, 3, p. 700.

<sup>553</sup> A. L. VALVO, *Brevi note critiche sulla Procura europea*, in *Penale. Diritto e procedura*, 2022, p. 3.

sovranazionale dell'EPPO e con il principio della certezza del diritto. La disciplina della competenza è resa poi piuttosto incerta anche da altri fattori. *In primis*, dall'utilizzo di concetti giuridici molto vaghi; *in secundis*, dal carattere regolamentare della fonte che disciplina l'EPPO: essendo i regolamenti europei fonti *self-executing*, direttamente applicabili ed efficaci nel territorio degli Stati membri, le lacune della disciplina non possono essere colmate da norme nazionali di attuazione. In terzo luogo, fonte di perplessità è la modalità di definizione dei reati di competenza EPPO, non elencati espressamente dal regolamento ma individuati attraverso un richiamo ad altri strumenti normativi; i reati EPPO, quindi, cambiano a seconda dello Stato coinvolto nel procedimento. Dunque, se la PE ha indubbiamente costituito una svolta epocale nel settore della giustizia penale, non si può tralasciare come il modo in cui il legislatore ha deciso di affrontare la questione non abbia permesso, già a livello di competenza ed esercizio dell'azione penale, di ottenere una disciplina uniforme nel territorio europeo.

Nel corso del lavoro si è poi potuto osservare come - sebbene il rinvio alle norme nazionali mirasse a favorire l'integrazione dell'Unione negli ordinamenti nazionali - tale approccio abbia prodotto un risultato insoddisfacente soprattutto in riferimento all'attività di indagine e all'ammissibilità di prove straniere. Mentre infatti l'ambito strutturale ed organizzativo della PE sembra sufficientemente disciplinato, i profili, per così dire, più problematici - quali le indagini transnazionali, la fase processuale e le garanzie procedurali - sono ancora indeterminati. La materia investigativa, per esempio, è caratterizzata da una «desolante povertà» riguardo i presupposti, i limiti e le modalità di esecuzione degli atti di indagine<sup>554</sup>: dovendo le misure investigative elencate dal regolamento<sup>555</sup> essere integrate dagli atti di indagine previsti dagli ordinamenti nazionali, la scelta del legislatore europeo - alla luce dell'auspicio di una codificazione europea anche per gli atti di indagine - appare deludente.

Nell'ambito delle indagini transnazionali questa continua interazione tra le leggi dei diversi ordinamenti dà vita a dubbi circa la legge applicabile. Premesso che «qualora una misura debba essere intrapresa in uno Stato membro diverso da quello del PED incaricato

---

<sup>554</sup> T. RAFARACI, *Il controllo giurisdizionale delle attività del pubblico ministero europeo e l'innesto delle indagini nel procedimento nazionale*, in *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea*, Milano, 2015, p. 323.

<sup>555</sup> Art 30, par. 1, Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»).

del caso, quest'ultimo decide in merito all'adozione della misura necessaria e la assegna a un procuratore europeo delegato avente sede nello Stato membro in cui la misura in questione deve essere eseguita», si produce un'ibridazione tra le leggi dei due Stati. Gli atti investigativi, infatti, una volta assegnati al PED «assistente» del diverso Stato, devono essere eseguiti rispettando sia il diritto dello Stato a cui appartiene quel PED, sia quanto prescritto dal PED incaricato del caso. E per evitare che l'autorità giudiziaria escludesse materiale probatorio solo perché raccolto sulla base della legge di uno Stato diverso, il regolamento ha disposto 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». Allo stesso tempo, però, non vengono dettati specifici criteri di ammissibilità delle prove raccolte all'estero, né sono elencati dei diritti che possano giustificare l'esclusione di determinate prove; dunque, la disciplina risulta sotto tale profilo insoddisfacente.

Infine, come emerso dalle considerazioni fatte nell'ultimo Capitolo, la creazione di un organo inquirente europeo ha aperto un'altra questione importante, quella della tutela della difesa di fronte al pubblico ministero europeo. Già in tempi meno recenti la dottrina aveva evidenziato il rischio che la nascita di una Procura europea portasse ad una sorta di superprocura idonea a pregiudicare la posizione della difesa<sup>556</sup>. Fin da subito era quindi evidente che i diritti della difesa fossero un aspetto imprescindibile da includere nella normativa. Ma anziché dare vita ad una disciplina specifica per la PE, il regolamento rimanda genericamente al rispetto di diritti sanciti da fonti sovranazionali, quali la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, la CEDU, le direttive di Stoccolma ed i principi generali del diritto europeo.

È soprattutto l'ampio potere attribuito al PED competente in merito alla legge nazionale applicabile a mettere a repentaglio i diritti fondamentali dei soggetti coinvolti<sup>557</sup>; in particolare seri rischi si producono per l'effettività della difesa nei casi transfrontalieri, in cui l'indagato necessita «di una assistenza coordinata da parte di più

---

<sup>556</sup> E. AMODIO, *Diritto di difesa e diritto alla prova nello spazio giudiziario europeo*, in A. LANZI, F. RUGGIERI, L. CAMALDO (a cura di), *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, Padova, 2002, p. 103.

<sup>557</sup> V. più dettagliatamente N. CANESTRINI, *EPPO, cavallo di Troia per la tutela dei diritti fondamentali in Europa?*, cit.

difensori dislocati nei vari stati interessati dalla procedura»<sup>558</sup>. Da ciò deriva la necessità per indagati ed imputati di disporre di un canale di dialogo adeguato con l'EPPO. A tal fine il regolamento gli consente di «presentare prove, richiedere la nomina di esperti o chiedere all'ufficio di raccogliere prove»<sup>559</sup>. Da qui l'importante ruolo dell'EPPO anche nella ricerca della prova, da cercare ed acquisire anche se favorevole alla posizione dell'indagato<sup>560</sup>.

Fatte tali considerazioni, è doveroso chiedersi se l'entusiasmo riposto nel nuovo ufficio europeo sia effettivamente giustificato, o se non siano da considerare prevalenti le perplessità da esso scaturite. Non si può negare che il ricorso alla cooperazione rafforzata per l'istituzione dell'EPPO abbia portato benefici: la creazione di tale organo ha contribuito ad un notevole sviluppo dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia; inoltre, il progetto ha incontrato il favore di un numero notevole di Stati membri, constatando il supporto dimostratosi dalla maggioranza dei paesi. Ma il regolamento, pur costituendo «il punto di equilibrio fra gli interessi dell'Unione europea, desiderosa di istituire un organismo autonomo di pubblica accusa, e quelli confliggenti degli Stati membri, determinati a conservare la sovranità e la tradizione culturale espressa dalle rispettive norme processuali», provoca continui conflitti tra l'Unione e gli Stati, a discapito di un'effettiva tutela dei cittadini europei; infatti, «l'incertezza normativa e la nebulosità delle garanzie procedurali costituiscono un serio pericolo per le libertà individuali». È corretto quindi affermare che - nonostante nel disordine normativo emergano dei macro-diritti, come l'imparzialità del giudice e la difesa - quel difficile bilanciamento tra tutte le esigenze coinvolte nei processi, soprattutto tra attività di indagine e tutela dei diritti fondamentali, non si è ancora realizzato.

In ogni caso, non si può trascurare il valore aggiunto apportato dal cammino compiuto in questi anni: ogni riflessione deve essere fatta nella consapevolezza che è iniziata una nuova fase storica, che segna un importante progresso nello scenario europeo di lotta alla criminalità economica ed organizzata di natura transnazionale. C'è però la possibilità, data la rapidità con cui si è passati dal primo progetto di regolamento all'approvazione della disciplina attuale, che l'odierna situazione rappresenti solo un momento di passaggio.

---

<sup>558</sup> A. BARLETTA, *Pubblico Ministero Europeo: il nodo della competenza e le sfide per il diritto di difesa*, in *Giurisprudenza penale*, 2020, p. 7.

<sup>559</sup> Art 41, par. 3 regolamento EPPO, cit.

<sup>560</sup> Cfr. A. BARLETTA, *Pubblico Ministero Europeo*, cit., p. 8.

I tempi si stanno muovendo così velocemente che potremmo star vivendo un momento di transizione verso una completa armonizzazione del settore della giustizia penale<sup>561</sup>. Transizione che dovrebbe essere accompagnata da un cambio di *forma mentis* da parte dei giuristi, in modo da giungere alla consapevolezza che, nell'ambito della persecuzione delle euro-frodi, esiste, oltre alle autorità nazionali, un organismo giudiziario europeo<sup>562</sup>. Non resta quindi che sperare che l'EPPO diventi un organismo inquirente autenticamente e davvero europeo, con compiti di centralizzazione delle informazioni giudiziarie e di miglior coordinamento delle indagini transnazionali.

---

<sup>561</sup> Sul punto, A. BERNARDINI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, cit., p. 35; cfr. anche J. MONAR, *Eurojust and the European Public Prosecutor Perspective: From Cooperation to Integration in EU Criminal Justice?*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, p. 340 ss.

<sup>562</sup> F. SCICOLONE, *Procura europea (EPPO). La svolta epocale è iniziata*, 2021, consultabile online su <https://www.riskcompliance.it/news/procura-europea-epo-la-svolta-epocale-e-iniziata/>.

## BIBLIOGRAFIA

- N. D. ABAD, *The Legal Framework for the Protection of Fundamental Rights of the Suspect or Accused in Transnational Proceedings Under the EPPO*, in L. BACHMAIER WINTER, *The European Public Prosecutor's Office, The Challenges Ahead*, Springer, Cham, 2018.
- T. ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Archivio penale*, 2014, 1.
- S. ALLEGREZZA, *Giustizia penale e diritto all'autodeterminazione dei dati personali nella regione Europa*, in D. NEGRI (a cura di), *Protezione dei dati personali e accertamento penale. Verso la creazione di un nuovo diritto fondamentale?*, Roma, 2007.
- S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, Giuffrè, 2013.
- S. ALLEGREZZA, *Verso una Procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2013.
- S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e posizione della difesa: nuovi scenari per la tutela delle garanzie della persona sottoposta alle indagini, le questioni in gioco*, in S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, Giuffrè, 2013.
- S. ALLEGREZZA, *Le misure coercitive 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.
- S. ALLEGREZZA, A. MOSNA, *Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor. One Step Back on Mutual Recognition?*, in L. BACHMAIER WINTER, *The European Public Prosecutor's Office, The Challenges Ahead*, Springer, Cham, 2018.
- E. AMODIO, *Diritto di difesa e diritto alla prova nello spazio giudiziario europeo*, Relazione svolta al convegno «L'avvocato difensore di fronte al PM europeo», Como, 25-26 aprile 2001.
- E. AMODIO, *Diritto di difesa e diritto alla prova nello spazio giudiziario europeo*, in A. LANZI, F. RUGGIERI, L. CAMALDO (a cura di), *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, Padova, 2002.
- 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.
- A. BALSAMO, *Le regole di procedura della procura europea tra disciplina delle indagini e formazione della prova*, in S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, Giuffrè, 2013.

- A. BARLETTA, *Pubblico Ministero Europeo: il nodo della competenza e le sfide per il diritto di difesa*, in *Giurisprudenza penale*, 2020.
- G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 2021.
- E. BASILE, *Brevi note sulla direttiva PIF: luci e ombre del processo di integrazione UE in materia penale*, in *Dir. pen. cont.*, 2017.
- E. BASILE, *Riflessioni de lege ferenda sul recepimento della direttiva PIF: la repressione delle frodi e lo strano caso dell'art. 316-ter c.p.*, in *Dir. pen. cont.*, 2019.
- M. BASSINI, O. POLLICINO, *Commento all'art. 8 della Carta*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2017.
- V. BAZZOCCHI a (cura di), *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'Olaf all'istituzione del Procuratore Europeo*, Fondazione Basso, 2014.
- 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*, 2021, 12.
- R. BELFIORE, *Immediatezza e prova transnazionale*, in *Cass. pen.*, 2021, 6.
- A. BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in *Sistema penale*, 2021, 11.
- G. BORGIA, *Pubblico ministero europeo: tra presente e passato, nuove prospettive alla luce dei recenti atti di terrorismo*, in *Arch. pen.*, 2016, 2.
- Y. BOT, «*Il controllo giurisdizionale sulla Procura europea: la giurisdizione europea e degli Stati membri*», in V. BAZZOCCHI (a cura di), *L'Ufficio del Procuratore Europeo e le indagini di OLAF: il controllo giurisdizionale e le garanzie procedurali*, conferenza internazionale 21 e 22 maggio 2015.
- A. CABIALE, *I limiti alla prova nella procedura penale europea*, CEDAM, 2019.
- M. CAIANIELLO, intervento nell'incontro di studio «*Procura europea e giudice nazionale*», Report (a cura di) A. VENEGONI, L. GIANCOLA, G. A. FELTRI, Roma, 29 novembre 2021.
- L. CAMALDO, *Il pubblico ministero europeo: un quadro d'insieme tra proposte de jure condendo e recenti sviluppi di diritto positivo*, in A. LANZI, F. RUGGERI, L. CAMALDO (a cura di), *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, Padova, Cedam, 2002.
- L. CAMALDO, *La direttiva 2016/1919/UE sul gratuito patrocinio completa il quadro europeo delle garanzie difensive nei procedimenti penali*, in *Dir. pen. cont.*, 2016.
- V. L. CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea: il nuovo organo investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali*, in *Cass. pen.*, 2018, 3.
- G. CANESCHI, *Prova ottenuta attraverso trattamenti inumani o degradanti ed equità processuale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, 3.

- N. CANESTRINI, *Le garanzie per i diritti della difesa nei procedimenti di competenza del pubblico ministero europeo*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, in Quaderni della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento, 2022, 64.
- S. CARNEVALE, *Autodeterminazione informativa e processo penale: le coordinate costituzionali*, in D. NEGRI (a cura di), *Protezione dei dati personali e accertamento penale. Verso la creazione di un nuovo diritto fondamentale?*, Roma, 2007.
- F. CASSIBBA, *Misure investigative e controllo giurisdizionale fra corti interne e Corte di giustizia*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, in Quaderni della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento, 2022, 64.
- F. CASSIBBA, *Misure investigative del pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità*, in *Sistema penale*, 2022.
- D. CECCARELLI, intervento nell'incontro di studio «Procura europea e giudice nazionale», Report (a cura di) A. VENEGONI, L. GIANCOLA, G. A. FELTRI, 2021, Roma, 29 novembre 2021.
- V. COMI, *Le garanzie della difesa nella prospettiva evolutiva da OLAF alla Procura Europea*, in *Arch. pen.*, 2015.
- P. CSONKA, A. JUSZCZAK, E. SASON, *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality*, in *Eucrim*, The European criminal law association forum, 2017, 3.
- M. DANIELE, *L'impatto dell'ordine europeo di indagine penale sulle regole probatorie nazionali*, in *Dir. pen. cont.*, 2016, 3.
- M. DANIELE, *Ricerca e formazione della prova*, in R. E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, Milano, Giuffrè, 2017.
- M. DANIELE, *Il controllo giurisdizionale sull'emissione dell'ordine europeo di indagine: la necessaria simmetria con la disciplina nazionale nei casi interni analoghi*, in *Sistema penale*, 2022.
- G. DE AMICIS, *Gli organismi centralizzati della cooperazione giudiziaria*, in R. E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, Milano, Giuffrè, 2017.
- G. DE AMICIS, *Competenza e funzionamento della procura europea nella cognizione del giudice*, in *Legislazione penale*, 2022.
- F. DE ANGELIS, *On the EU financial interests as legal interests directly linked with the very existence of the EU*, 1999.
- P. DE HERT, V. PAPA-KONSTANTINOPOULOU, *Data Protection and the EPPO*, in *New journal of European criminal law*, 2019, 10.
- G. P. DEL SASSO, *La prospettiva del difensore fra posizioni di retroguardia e preoccupazioni reali*, in S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, (a cura di), *Le sfide*

*dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, Giuffrè, 2013.

A. ERBEŽNIK, *European Public Prosecutor's Office (EPPO) - too much, too soon, and without legitimacy?*, in *Euclid*, 2015.

F. FALATO, *La proporzione innova il tradizionale approccio al tema della prova: luci ed ombre della nuova cultura probatoria promossa dall'ordine europeo di indagine penale*, in *Arch. pen.*, 2018, 1.

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.*, 2020, 3.

F. FERRARO, *Background paper*, in V. Bazzocchi (a cura di), *L'ufficio del Procuratore Europeo e le indagini di OLAF: il controllo giurisdizionale e le garanzie procedurali*, conferenza internazionale 21 e 22 maggio 2015.

M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea*, in *Dir. pen. cont.*, 2016.

P. FIMIANI, intervento nell'incontro di studio «*Procura europea e giudice nazionale*», Report (a cura di) A. VENEGONI, L. GIANCOLA, G. A. FELTRI, Roma, 29 novembre 2021.

G. FIORELLI, *Il pubblico ministero europeo, tra poteri investigativi nazionali e regole probatorie «in bianco»*, in *Processo penale e giustizia*, 2021, 6.

M. GAMBARELLA, *Il primato del diritto dell'unione e la carta dei diritti fondamentali: il principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria*, in *Cass. Pen.*, 2021, 1.

M. GIALUZ, intervento nel convegno «*Verso il pubblico ministero europeo. Indipendenza dell'accusa, obbligatorietà dell'azione penale e tutela del contraddittorio*», 6 e 7 dicembre 2013, Oratorio di San Giovanni Battista dei Fiorentini, Bologna.

M. GIALUZ, *L'assistenza linguistica nel processo penale. Un meta-diritto fondamentale tra paradigma europeo e prassi italiana*, Cedam - Wolters Kluwer, 2018.

M. GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, marzo 2022, 1.

N. GALANTINI, *Giurisdizione e competenza nella disciplina della Procura europea: una sintesi della complessa disciplina di fonte regolamentare*, in *Milan Law Review*, 2022, 3, 1.

M. GAMBARELLA, *Il primato del diritto dell'unione e la carta dei diritti fondamentali: il principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria*, in *Cass. Pen.*, 2021, 1.

F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*, CEPSE Research, Report no. 2017/03.

F. GIUFFRIDA, *Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutor's Office*, in *Euclid*, *The European criminal law associations' forum*, 2017, 3.

G. GONZÁLEZ FUSTER, *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*, Cham, 2014.

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 *Giurisprudenza penale*, 2021, 2, consultabile online su <https://www.giurisprudenzapenale.com/2021/02/20/procura-europea-siamo-davvero-pronti-in-assenza-di-un-codice-di-procedura-penale-europeo-una-nuova-sfida-per-lavvocatura-e-la-magistratura/>.

H. HERRNFELD, in HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, London, Oxford, 2020.

G. ILLUMINATI, Introduzione, in S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, Giuffrè, 2013.

G. ILLUMINATI, *Protection of Fundamental Rights of the Suspect or Accused in Transnational Proceedings Under the EPPO*, in L. BACHMAIER WINTER, *The European Public Prosecutor's Office, The Challenges Ahead*, Springer, Cham, 2018.

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), 2020.

R. E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo e indagini "nazionalizzate"*, in *Cass. pen.*, 2013.

R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del pubblico ministero europeo*, in S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, Giuffrè, 2013.

G. LASAGNI, *Cooperazione amministrativa e circolazione probatoria nelle frodi doganali e fiscali: il ruolo dell'ufficio europeo per la lotta antifrode (Olaf) alla luce della direttiva OEI e del progetto EPPO*, in *Dir. pen. cont.*, 2015.

U. LIBERATORE, *Il ruolo della cooperazione transnazionale di polizia nel settore della tutela degli interessi economico-finanziari dell'Unione. Punto di situazione e possibili dinamiche evolutive, anche alla luce dell'istituzione dell'European Public Prosecutor Office*, in *Quaderno della Rivista Trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia*, 2021, 2.

K. LIGETI, intervento nel convegno «Verso il pubblico ministero europeo. Indipendenza dell'accusa, obbligatorietà dell'azione penale e tutela del contraddittorio», Atti del Convegno di studio del 6 e 7 dicembre 2013, Oratorio di San Giovanni Battista dei Fiorentini, Bologna.

F. LOMBARDI, *La Procura europea: A) Dal Corpus Juris al decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Proc. pen. e giust.*, 2021, 4.

- R. LOPEZ, *Riparto di giurisdizione e procura europea*, in *Proc. pen. e giust.*, 2021, 3.
- M. LUCHTMAN, *Towards a Transnational Application of the Legality Principle in the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, *Utrecht Law Review*, 2013, vol. 9, 4.
- L. LUPÀRIA DONATI, *Privacy, diritti della persona e processo penale*, in *Rivista di diritto processuale*, 2019, 6.
- 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, 11.
- A. MANGIARACINA, *Dalle indagini all'ammissione della prova in giudizio*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Quaderni della facoltà di giurisprudenza*, Università di Trento, 2022, 64.
- M. R. MARCHETTI, *Procura europea: la normativa interna di collegamento*, in *Dir. Pen. e proc.*, 2021, 7.
- O. MAZZA, *Procura Europea e regole comuni in materia di garanzie procedurali e posizione della difesa*, in S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, Giuffrè, 2013.
- V. MILITELLO, *La competenza materiale della procura europea. Un diritto penale europeo a geometria variabile?*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della procura europea. I nuovi assetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Quaderni della facoltà di giurisprudenza*, Università di Trento, 2022, 64.
- 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*, 2021, 28(2).
- J. MONAR, *Eurojust and the European Public Prosecutor Perspective: From Cooperation to Integration in EU Criminal Justice?*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 2013.
- M. PANZAVOLTA, *Choosing the National Forum in Proceedings Conducted by the EPPO: Who is to Decide?*, in L. BACHMAIER WINTER, *The European Public Prosecutor's Office, The Challenges Ahead*, Springer, Cham, 2018.
- T. PASTRANA, *L'ordine europeo di indagine*, in *Proc. pen. giust.*, 2017, 2.
- M. PELISSERO, *I reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea di competenza del pubblico ministero europeo*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2019, 3.
- A. PERDUCA, *L'OLAF, tra potenzialità investigative e limiti normativi (1999-2013)*, in V. BAZZOCCHI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'Olaf all'istituzione del Procuratore Europeo*, Fondazione Basso, 2014

- L. PRESSACCO, *La Corte di giustizia tra Procura europea e giurisdizioni nazionali*, in *Indice Penale*, 2015, 3.
- L. PRESSACCO, *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo*, in *Cass. Pen.*, 2018.
- L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, 4.
- L. PRESSACCO, *I conflitti di competenza tra il pubblico ministero europeo e gli organi requirenti nazionali*, in *Cass. Pen.*, 2022, 7/8.
- T. RAFARACI, *Il controllo giurisdizionale delle attività del pubblico ministero europeo e l'innesto delle indagini nel procedimento nazionale*, in *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea*, Milano, 2015.
- T. RAFARACI, intervento nel convegno «Verso il pubblico ministero europeo. Indipendenza dell'accusa, obbligatorietà dell'azione penale e tutela del contraddittorio», 6 e 7 dicembre 2013, Oratorio di San Giovanni Battista dei Fiorentini, Bologna.
- S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor's Office. Anche gli entusiasti diventano scettici?*, in *Dir. pen. cont.*, 2014.
- S. RUGGERI, *Criminal Investigations, Interference with Fundamental Rights and Fair Trial Safeguards in the Proceedings of the European Public Prosecutor's Office. A Human Rights Law Perspective*, in L. BACHMAIER WINTER, *The European Public Prosecutor's Office, The Challenges Ahead*, Springer, Cham, 2018.
- L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Arch. pen.*, 2017, 3.
- L. SALAZAR, *La riforma di Eurojust e i riflessi sull'ordinamento italiano*, in *Dir. pen. cont.*, 2019.
- L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sistema penale italiano*, 2021, 4.
- G. SALVI, Introduzione, in S. ALLEGREZZA GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, Giuffrè, 2013.
- HELMUT SATZGER, *The European Public Prosecutor's Office and its coordination with the National Public Prosecutor's Office: the model of complementarity*, in L. BACHMAIER WINTER, *The European Public Prosecutor's Office, The Challenges Ahead*, Springer, Cham, 2018.
- M. SCHIAVO, *La lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione Europea a seguito della "Direttiva PIF"*, in *Pen. Dir. e proc.*, 2022.
- E. SELVAGGI, *La circolare del ministero della giustizia sul cd. ordine europeo di indagine*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2017.

- R. SICURELLA, *A blunt weapon for the EPPO? Taking the edge off the proposed PIF Directive, in Shifting perspectives on the Public Prosecutor's Office*, 2017.
- R. SICURELLA, *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*, Fondazione Basso, 2014.
- F. A. SIENA, *Il nuovo regolamento dell'ufficio Europeo per la lotta antifrode (OLAF). Un mosaico complesso, tra alcuni passi avanti e perduranti criticità*, in *Cass. pen.*, 2021, 4.
- J. R. SPENCER, *Mutuo riconoscimento, armonizzazione e tradizionali modelli intergovernativi*, in R. E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale*, Milano, Giuffrè, 2017.
- F. SPIEZIA, *Il pubblico ministero europeo e i suoi apporti con Eurojust*, in *Dir. pen. cont.*, 2018.
- L. TAVASSI, *Il primo anno di EPPO: appunti per una revisione critica*, in *Sistema penale*, 2022, 5.
- E. TRAVERSA, *I 3 principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura Europea: legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Cultura penale e spirito europeo* 2019, 3.
- G. UBERTIS, *Sistema di procedura penale, I, Principi generali*, vol. 1, Milano, Giuffrè, 2017.
- A. L. VALVO, *Brevi note critiche sulla procura europea*, in *Penale. Diritto e procedura*, 2022.
- A. VENEGONI, *Considerazioni sulla normativa applicabile alle misure investigative intraprese dal pubblico ministero europeo nella proposta di regolamento com (2013) 534*, in *Dir. pen. cont.*, 2013.
- A. VENEGONI, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla Proposta di direttiva PIF*, in *Dir. pen. cont.*, 2016.
- A. VENEGONI, M. MINÌ, *I nodi irrisolti della nuova Procura Europea*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2017, 12, consultabile in <https://www.giurisprudenzapenale.com/2017/12/04/nodi-irrisolti-della-nuova-procura-europea/>
- A. VENEGONI, *La Procura Europea (EPPO) nel panorama della cooperazione giudiziaria penale*, in *Il diritto vivente*, 2022.
- M. VON GALEN, «*Garanzie procedurali per gli individui nelle indagini della Procura Europea*», in V. BAZZOCCHI (a cura di), *L'ufficio del Procuratore Europeo e le indagini di OLAF: il controllo giurisdizionale e le garanzie procedurali*, conferenza internazionale 21 e 22 maggio 2015.
- F. VIGANÒ, *La proporzionalità della pena tra diritto costituzionale italiano e diritto dell'unione europea: sull'effetto diretto dell'art. 49, paragrafo 3, della Carta alla luce di una*

*recentissima sentenza della corte di Giustizia*, nota a Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 8 marzo 2022, C-205/20, NE, in *Sistema penale*, 2022.

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.

I. WIECZOREK, *The Principle of Subsidiarity in EU Criminal Law*, in A. WEYEMBERGH, C. BRIÈRE (eds.), *The Needed Balances in EU Criminal Law. Past, Present and Future*, Hart Publishing, Oxford, 2017.

L. B. WINTER, *Cross-Border Investigation under the EPPO Proceedings and the Quest for Balance*, in L. BACHMAIER WINTER, *The European Public Prosecutor's Office, The Challenges Ahead*, Springer, Cham, 2018.

V. ZAGREBELSKY, *L'istituzione del Procuratore europeo in rapporto alle esigenze dell'equo processo*, in V. BAZZOCCHI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'Olaf all'istituzione del Procuratore Europeo*, Fondazione Basso, 2014.

E. ZANETTI, *I procuratori 'super distrettuali' per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea: un nuovo 'terzo binario' investigativo*, in *Sistema penale*, 2021, 12.

## GIURISPRUDENZA

Corte giust. UE, 21 settembre 1989, C-68/88, Commissione delle Comunità europee c. Repubblica ellenica.

Corte giust. UE, Seconda Sezione, 9 marzo 2006, C-436/04, Van Esbroeck.

Corte giust. UE, 28 settembre 2006, C-467/04, Gasparini.

Corte giust. UE, Prima Sezione, 28 settembre 2006, C-150/05, Van Straaten.

Corte EDU, Grande Camera, 11 luglio 2006, Jalloh v. Germania, para. 99, 105.

Corte giust. UE, Seconda Sezione, 18 luglio 2007, C-288/05, Kretzinger.

Corte giust. UE, Grande Sezione, 26 febbraio 2013, C-617/10, Fransson.

Corte giust. UE, Grande Sezione, 8 aprile 2014, C-293/12, Digital Rights Ireland.

Corte giust. UE, 13 maggio 2014, C-131/12, Google Spain SL.

Corte giust. UE, 6 ottobre 2015, C-362/14, Schrems c. Data Protection Commissionner.

Corte giust. UE, Grande Sezione, 8 settembre 2015, C-105/14, Ivo Taricco e a.

Corte giust. UE, Prima Sezione, 15 ottobre 2015, C-216/14, Covaci, par. 31.

Corte giust. UE, 21 dicembre 2016, C-203/15, Tele2 Sverige AB v Post-och telestyrelsen.

Corte giust. UE, 21 dicembre 2016, C- 298/15, Secretary of State for the Home Department v. Watson.

Corte giust. UE, 14 aprile 2017, C-612/15, Kolev and others.

Corte giust. UE, Quinta sezione, 4 ottobre 2018, C-384/17, *Link N&N v. Budapest Rendőrfőkapitánya*, para. 53, 54, 56.

Corte giust. UE, Grande Sezione, 5 giugno 2018, C-2018/392, Kolev, par. 68.

Corte giust. UE, Grande sezione, 19 dicembre 2018, C-219/17, Berlusconi e Fininvest c. Banca d'Italia e IVASS.

Corte cost., 23 marzo 2018, sent. n. 58.

Corte EDU, 8 ottobre 2019, Almaši v. Serbia, par. 101.

Corte giust. UE, 11 novembre 2021, C-852/19, Gavanazov II, par. 40.

Cassazione, Sezione VI, 15 dicembre 2021, n. 46140.

Corte giust. UE, Grande Sezione, 8 marzo 2022, C-205/20, NE v. Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld, para. 31, 46.

Corte giust. UE, Grande Sezione, 5 aprile 2022, C-140/20, G. D. v. The Commissioner of the Garda Síochána e a.

Corte giust. UE, Grande Sezione, 5 aprile 2022, C-140/20.

Corte giust. UE, 20 settembre 2022, C-793/19, Bundesrepublik Deutschland c. SpaceNet AG.

Corte giust. UE, 20 settembre 2022, C-794/19, Telekom Deutschland GmbH.

Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Oberlandesgericht Wien, 22 aprile 2022, causa C-281/22, in G.U.U.E.

## SITOGRAFIA

G. BARROCU, *L'ufficio del pubblico ministero europeo: una nuova realtà*, 2017, in <https://www.altalex.com/documents/leggi/2017/12/22/ufficio-del-pubblico-ministero-europeo-eppo>

N. CANESTRINI, *EPPO: cavallo di troia per la tutela dei diritti fondamentali in Europa?*, in *Diritto di difesa*, 2020, in <https://dirittodidifesa.eu/procuratore-europeo-un-cavallo-di-troia-per-la-tutela-dei-diritti-fondamentali-european-prosecutor-a-trojan-horse-for-the-protection-of-fundamental-rights-di-nicola-canestrini/>

M. CASTELLANETA, *La Corte di Cassazione si pronuncia sulle procedure di consegna per un MAE emesso su richiesta della Procura europea*, su Marina Castellaneta. Notizie e commenti sul diritto internazionale e dell'Unione Europea, 2021, in [www.marinacastellaneta.it/blog/la-corte-di-](http://www.marinacastellaneta.it/blog/la-corte-di-)

[cassazione-si-pronuncia-sulle-procedure-di-consegna-per-un-mae-emesso-su-richiesta-della-procura-europea.html](#)

Commissione Europea, comunicato stampa «*La Commissione accoglie con favore la decisione di 20 Stati membri d'istituire la Procura Europea*», Bruxelles, 8 giugno 2017, in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_17\\_1550](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_17_1550)

Consiglio Superiore della Magistratura, *Parere su domanda di pronuncia pregiudiziale C-281/22 proposta, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Oberlandesgericht Wien - Austria - regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»)*, 13 luglio 2022, p. 1, consultabile su <https://www.csm.it/documents/21768/92150/parere+intervento+causa+pregiudiziale+C281-22+-+Austria+%28EPPO%29+%28delibera+13+luglio+2022%29/0a315518-3c74-4225-3591-f4b6cc1448de>

Consiglio Consultivo dei procuratori europei, Parere (2013) n. 8 sui rapporti tra il pubblico ministero e i mezzi di informazione, adottato VIII riunione plenaria, Yerevan, 8-9 ottobre 2013, in [https://www.csm.it/documents/46647/0/2013\\_Parere\\_N8\\_IT.pdf/7239dc03-080b-412b-9495-98210a769384](https://www.csm.it/documents/46647/0/2013_Parere_N8_IT.pdf/7239dc03-080b-412b-9495-98210a769384)

Consiglio europeo, marzo 2023, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/schengen-area/>

Consiglio europeo, Protezione dei dati nell'attività di contrasto, settembre 2022, in <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/data-protection/data-protection-law-enforcement/>

A. CORRERA, *Prime osservazioni sul regolamento che istituisce la Procura Europea*, 2017, in <https://rivista.eurojus.it/prime-osservazioni-sul-regolamento-che-istituisce-la-procura-europea/?print=print>

DE JULIIS, *Olaf: sempre più difficile la frode grazie alla cooperazione europea*, in FiscoOggi, 2017, in <https://www.fiscooggi.it/rubrica/dal-mondo/articolo/olaf-sempre-piu-difficile-frode-grazie-alla-cooperazione-europea>

*Dichiarazione relativa alla protezione dei dati personali nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale e della cooperazione di polizia*, in Dichiarazioni allegate all'atto finale della conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona, in G.U.U.E., n. 115, 9 maggio 2008, consultabile in [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_5&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_5&format=PDF)

A. DI TULLIO D'ELISIIS, *Il legislatore interviene sulla Procura europea: vediamo come*, 2021, in <https://www.diritto.it/il-legislatore-interviene-sulla-procura-europea-vediamo-come/>

EUROPEAN CRIMINAL BAR ASSOCIATION, *Lettera aperta sulla domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-218/22, GK e altri, presentata il 25 Aprile 2022 dall’Oberlandesgericht Wien, Austria*, in <https://discrimen.it/wp-content/uploads/ECBA-letter-IT.1.pdf>

European Justice, *Ordine europeo di indagine penale, assistenza giudiziaria reciproca e squadre investigative comuni*, novembre 2019, in [https://e-justice.europa.eu/92/IT/european\\_investigation\\_order\\_mutual\\_legal\\_assistance\\_and\\_join\\_t\\_investigation\\_teams#:~:text=L'ordine%20europeo%20di%20indagine%20%C3%A8%20una%20decisione%20giudiziaria%20emessa,di%20prova%20in%20materia%20penale.](https://e-justice.europa.eu/92/IT/european_investigation_order_mutual_legal_assistance_and_join_t_investigation_teams#:~:text=L'ordine%20europeo%20di%20indagine%20%C3%A8%20una%20decisione%20giudiziaria%20emessa,di%20prova%20in%20materia%20penale.)

European Justice, febbraio 2023, [https://e-justice.europa.eu/90/IT/european\\_arrest\\_warrant](https://e-justice.europa.eu/90/IT/european_arrest_warrant)

European Parliament, Policy Department D: Budgetary Affairs, *The European Public Prosecutor’s Office: strategies for coping with complexity*, in *Study requested by the CONT Committee*, 2019, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621806/IPOL\\_STU\(2019\)621806\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621806/IPOL_STU(2019)621806_EN.pdf)

C. FICEDOLO, *La direttiva PIF: applicazioni concrete in ambito societario*, 5 Ottobre 2020, in <https://www.riskcompliance.it/news/la-direttiva-pif-applicazioni-concrete-in-ambito-societariohttps://www.riskcompliance.it/news/la-direttiva-pif-applicazioni-concrete-in-ambito-societario/>

D. IANNELLI, *European Public Prosecutor’s Office*, in <https://www.bolognaforense.net/2022/01/bologna-una-delle-sedi-designate-delle-p-p-o/>.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, *Relazione annuale della procura europea 2022*, 2022, in [https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2023-02/EPPO\\_2022\\_Annual\\_Report\\_EN\\_WEB.pdf](https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2023-02/EPPO_2022_Annual_Report_EN_WEB.pdf)

Meijers Committee, standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law, CM1612, *Note on the Proposal for a Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor’s Office - Judicial Review, Forum Choice, Access to the Case File and Data Protection*, in [https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/cm1611\\_note\\_on\\_the\\_proposal\\_for\\_a/f=/v/k89h5auyzw4.pdf](https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/cm1611_note_on_the_proposal_for_a/f=/v/k89h5auyzw4.pdf)

S. OCCHIPINTI, *Intercettazioni: per la Procura europea, un archivio «riservato»*, 9 febbraio 2023, in <https://www.altalex.com/documents/news/2023/02/09/intercettazioni-procura-europea-archivio-riservato>

Programma di Stoccolma, *«Un’Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini»*, 4 maggio 2010, C- 115, in G.U.U.E, consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:it:PDF>

Redazione Bergamo online, *Frode internazionale da 40 milioni, sei arresti in Italia, anche a Bergamo*, in *Corriere della Sera*, 2023, in <https://bergamo.corriere.it/notizie/cronaca/23-febbraio-17/frode-internazionale-40-milioni-sei-arresti-italia-anche-bergamo-301dab1a-aef9-11ed-b1a1-f70141d8ba43.shtml>

B. SAETTA, *Diritto alla protezione dei dati personali*, 2018, in <https://protezionedatipersonali.it/diritto-alla-protezione-dei-dati-personali>

B. SAETTA, *Profilazione e processi decisionali automatizzati*, 2018, consultabile online su <https://protezionedatipersonali.it/profilazione>.

F. SCICOLONE, *Procura europea (EPPO). La svolta epocale è iniziata*, 2021, in <https://www.riskcompliance.it/news/procura-europea-eppo-la-svolta-epocale-e-iniziata/>.

VENEGONI, *Il rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia (caso C-281/22): l'EPPO alla sua prima, importante, prova*, 2022, 12, in <https://www.giurisprudenzapenale.com/2022/12/12/il-rinvio-pregiudiziale-davanti-alla-corte-di-giustizia-caso-c-281-22-leppo-alla-sua-prima-importante-prova/>