



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

Dipartimento di Giurisprudenza

**Corso di dottorato in Diritto pubblico, Giustizia
penale e internazionale**

**AZIONE PENALE E INAZIONE NEL
SISTEMA DELLA PROCURA
EUROPEA**

Relatore:

Chiar.mo Prof. Paolo Renon

Coordinatore del Corso di dottorato:

Chiar.mo Prof. Sergio Seminara

Tesi di dottorato

di Lorenzo Cristoforo Masucci

Matr. n. 495392

Anno Accademico 2022-2023

INDICE SOMMARIO

INDICE SOMMARIO	3
INTRODUZIONE.....	7

PARTE PRIMA UN NECESSARIO INQUADRAMENTO

CAPITOLO I L'ISTITUZIONE DELLA PROCURA EUROPEA

Sezione I - Profili storici

1. La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione europea	11
2. Il <i>Corpus juris</i> e il Libro verde della Commissione europea	17
3. Il Trattato di Lisbona e l'art. 86 TFUE.....	24
4. Una proposta della dottrina: le <i>Model rules</i>	29
5. La proposta di regolamento istitutivo	34

Sezione II - Profili sistematici

1. Il regolamento istitutivo	41
2. I reati attribuiti alla Procura europea.....	47
3. La struttura e gli organi dell'ufficio	55
4. Lo svolgimento delle indagini.....	62
5. I diritti dell'accusato e i controlli giurisdizionali	70
6. Una chiosa linguistica a partire dal concetto di "caso" nel Regolamento	73
7. Il regolamento interno di procedura e altri atti.....	76

CAPITOLO II L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO ITALIANO E I RAPPORTI TRA FONTI EUROPEE E NAZIONALI

1. L'implementazione del Regolamento 1939/2017 nell'ordinamento italiano.....	81
2. Il rapporto tra norme europee e diritto interno: in generale	86
2.1. (<i>segue</i>): il sistema delineato dal Regolamento	90
2.2. (<i>segue</i>): il tema dei c.d. controlimiti	95

PARTE SECONDA

L'AZIONE E L'INAZIONE NEI PROCEDIMENTI PER I REATI ATTRIBUITI ALLA PROCURA EUROPEA

CAPITOLO I

L'ESERCIZIO DELL'AZIONE PENALE

1. Il monopolio della Procura europea sull'esercizio dell'azione	99
2. L'atto di esercizio dell'azione.....	108
3. Il procedimento di decisione sull'esercizio dell'azione.....	111
4. Il <i>favor actionis</i> , la natura del controllo della camera permanente e i suoi poteri	117
5. La scelta della giurisdizione nazionale ove esercitare l'azione	125
5.1. (<i>segue</i>): i riflessi sul principio del giudice naturale precostituito per legge tra eurogiurisdizione e giurisdizione nazionale	130
5.2. (<i>segue</i>): i riflessi sui diritti della difesa e il controllo giurisdizionale.....	138
6. I procedimenti di esercizio dell'azione: ordinario e semplificato.....	144
7. La partecipazione alla decisione sull'esercizio dell'azione da parte dei soggetti interessati	151
8. I controlli sull'esercizio dell'azione e le relative regole di giudizio	156
9. L'irretrattabilità dell'azione	163
10. Gli effetti dell'apertura delle indagini e dell'esercizio dell'azione nelle giurisdizioni degli Stati aderenti alla cooperazione rafforzata: la litispendenza	165

CAPITOLO II

L'INAZIONE E I RELATIVI CONTROLLI

1. Le peculiarità del procedimento di decisione sull'archiviazione	173
2. I motivi di archiviazione espressamente previsti.....	178
2.1. (<i>segue</i>): la mancanza di prove pertinenti	187

3. I motivi di archiviazione atipici	192
4. L' "archiviazione" ai sensi dell'art. 36, par. 7, del Regolamento	196
5. La necessaria completezza delle indagini della Procura europea.....	198
6. I controlli sull'archiviazione: camere permanenti e Corte di giustizia	204
6.1. (<i>segue</i>): il tema del controllo domestico.....	212
7. Le vicende successive all'archiviazione.....	219
8. L'effetto preclusivo dell'archiviazione e la riapertura delle indagini.....	223
9. La destinazione delle pseudonotizie europee di reato: la mancata registrazione e la mancata annotazione	228

PARTE TERZA

LA PROCURA EUROPEA E IL PRINCIPIO DI OBBLIGATORIETÀ DELL'AZIONE PENALE

CAPITOLO I

IL MODELLO ITALIANO E IL MODELLO EUROPEO A CONFRONTO

1. L'art. 112 della Costituzione italiana: radici storiche e tendenze attuali	237
2. I concetti di obbligatorietà, legalità, discrezionalità e opportunità.....	242
3. La scelta espressa nei <i>considerando</i> del Regolamento 1939/2017.....	247

CAPITOLO II

NODI PROBLEMATICI

1. Il principio di legalità come garanzia di indipendenza del pubblico ministero europeo.....	251
2. Il problema delle condizioni di procedibilità	255
3. La repressione dei reati PIF e i criteri di priorità: definiti dall'ordinamento italiano	258
4. (<i>segue</i>): definiti dal collegio della Procura europea.....	264
5. La rinuncia all'azione in favore di un'altra autorità giudiziaria	266
6. Il rapporto tra obbligatorietà dell'azione e completezza delle indagini.....	272
7. L'accesso ai riti premiali	275
8. I motivi di archiviazione.....	281
9. Il tema dell'adeguatezza dei controlli sulla richiesta di archiviazione	286

10. L'art. 112 della Costituzione come possibile controlimite al Regolamento 291

CONCLUSIONI 299

BIBLIOGRAFIA 305

INTRODUZIONE

La presente tesi di dottorato ha come oggetto la disciplina concernente l'esercizio dell'azione penale e l'inazione contenuta nel Regolamento europeo 2017/1939 (il "Regolamento"), che istituisce la Procura europea (o "EPPO"), e le sue interazioni con le regole processuali italiane.

La scelta del tema si deve a vari motivi. In primo luogo, al momento dell'inizio delle attività di ricerca volte alla stesura del presente scritto, l'organo europeo era in procinto di entrare in funzione. La novità rappresentata dalla creazione dell'ufficio del pubblico ministero europeo conferisce - questa è la speranza - carattere di attualità alla trattazione e rappresenta motivo di interesse per la stessa.

In secondo luogo, in particolare, lo snodo rappresentato dalla decisione di esercitare l'azione o di archiviare è, come è evidente, centrale per le sorti del procedimento penale.

Il tema, inoltre, impone di trovare un punto di incontro tra concetti di elaborazione tradizionale nella dottrina italiana, quali quelli sorti intorno alla nozione di "azione penale", e una disciplina di matrice europea e di recentissima formulazione: compito non sempre agevole, considerato che il testo del Regolamento è formulato in maniera da essere applicabile a diverse tradizioni giuridiche e, dunque, non sempre è rispettoso delle ricostruzioni e della terminologia nazionali.

Infine, l'argomento prescelto rappresenta un luogo ove convogliano anche molteplici fonti legislative differenti, anche di *soft law*: i Trattati fondamentali dell'Unione europea, il Regolamento istitutivo, le fonti che da questo dipendono, nonché le fonti primarie interne (in primo luogo il codice di procedura penale), la Costituzione e i principi fondamentali dell'ordinamento.

Il nucleo fondamentale del lavoro consisterà nel ricostruire i caratteri della disciplina dell'azione e dell'inazione e nel tentare di risolvere gli eventuali snodi interpretativi più ardui, così da poter verificare, infine, se il nuovo istituto *in parte qua* possa dirsi compatibile con il principio c.d. di obbligatorietà dell'azione,

consacrato all'art. 112 della Costituzione italiana, ma accolto, seppur con diversa formulazione, anche dallo stesso Regolamento. In conclusione, ci si chiederà se la norma costituzionale possa eventualmente fungere da controlimita all'ingresso della disciplina europea.

Più nel dettaglio, nella parte prima ci si occuperà di offrire una panoramica di carattere introduttivo, sia storica che legislativa, alla Procura europea, in generale. Il primo capitolo si occuperà della storia dell'organo europeo: si chiarirà, cioè, quali sono state le tappe attraverso alle quali si è giunti alla sua creazione, e offrirà un riassunto critico del contenuto dell'atto istitutivo. Il secondo, breve, capitolo tratterà delle nozioni fondamentali concernenti il rapporto tra diritto dell'Unione europea e diritto nazionale e, più nello specifico, del rapporto tra quest'ultimo e il Regolamento EPPO. Si farà anche un cenno alla teoria dei c.d. controlimiti.

Con la seconda parte si entrerà nel cuore del tema, ricostruendo in dettaglio la disciplina europea attinente all'esercizio dell'azione penale da parte della Procura europea e alla sua inazione, concretantesi, *in primis*, nell'archiviazione del procedimento. Il primo capitolo sarà dedicato all'esercizio dell'azione e, non prima di aver delineato le basi teoriche necessarie ad affrontare l'argomento, si soffermerà, tra i vari punti affrontati, su quelli particolarmente salienti, quali quello attinente all'individuazione dei poteri della camera permanente nel procedimento di decisione, oppure quello riguardante i riflessi costituzionali della scelta dello Stato ove incardinare l'azione. Il secondo capitolo tratteggerà, di converso, la disciplina dell'inazione dell'organo europeo, chiarendo, tra le varie questioni, quali sono i motivi per cui si può disporre l'archiviazione e quali sono i controlli esperibili contro tale decisione ai sensi del Regolamento.

La terza parte affronterà, nello specifico, il tema del rapporto tra EPPO e principio di obbligatorietà dell'azione penale. Ancora una volta, si offrirà, in apertura di trattazione - primo capitolo - una ricostruzione delle basi teoriche dell'argomento, sopra le quali si costruirà - nel secondo capitolo - una verifica della compatibilità della disciplina europea con il canone di obbligatorietà dell'azione. Ciò al fine di comprendere se essa presenti, sotto questo profilo, aspetti critici.

Infine, si chiariranno le conseguenze di un eventuale contrasto con la disciplina costituzionale italiana.

Il lavoro si chiuderà con una breve riflessione conclusiva sui risultati raggiunti.

La metodologia di ricerca utilizzata non può che rifletterne il contenuto. La gran parte dell'attività di studio si è concentrata su scritti di matrice dottrinale: vi è, infatti, una vasta produzione, soprattutto in lingua inglese, sulla Procura europea. Il pubblico ministero europeo, infatti, ha suscitato per molti anni un vivace interesse degli studiosi, sin dai tempi del *Corpus juris*. Tale produzione scritta si caratterizza perlopiù per l'affrontare il tema da un punto di vista generale o di principio, oppure per il problematizzare gli snodi principali della disciplina europea, quali quello relativo allo svolgimento delle indagini. Mancano ancora, forse, analisi puntuali di tutte le specifiche questioni che possono sorgere del Regolamento.

La letteratura di lingua italiana si è sviluppata in maniera meno copiosa. La dottrina ha dimostrato il proprio interesse per l'EPPO soprattutto in corrispondenza delle tappe principali della nascita dell'organismo. Vi è però la sensazione che, dopo la sua entrata in funzione, l'attenzione – con le debite e notevoli eccezioni – sia stata minore di quella che ci si poteva attendere, forse anche a causa delle soluzioni poco innovative adottate dal Regolamento nella sua versione finale. Si segnala anche la presenza di alcuni scritti specificamente destinati all'analisi del tema dell'azione e dell'inazione.

Com'è ovvio, la produzione dottrinale italiana, anche non recentissima, è stata il punto di riferimento imprescindibile per la ricostruzione del concetto di azione penale e del significato e della portata dell'art. 112 della Costituzione. In questo settore, inoltre, ha giocato un ruolo fondamentale l'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale è risultata imprescindibile anche nella analisi dei rapporti tra diritto dell'Unione europea e diritto nazionale.

Dal lato dell'Unione europea, è nel settore da ultimo indicato che si è rivelata di maggiore utilità l'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia. Essa, per altri versi, riveste per ora un ruolo moderato nella interpretazione della disciplina della Procura europea: la giovane età dell'organo fa sì che solo recentemente sia

stata emanata la prima sentenza in materia di regolamento EPPO. Si può però immaginare che la situazione muterà radicalmente con il passare del tempo.

In generale, si può prevedere che l'impatto dell'EPPO sulla produzione scientifica e giurisprudenziale sia destinato ad aumentare e così anche l'interesse degli operatori pratici, i quali dovranno sempre più spesso affrontare casi gestiti dalla Procura europea. Ciò, inoltre, è tanto più vero quanto solide si dimostreranno le aspettative circa l'allargamento delle attribuzioni del pubblico ministero europeo a reati diversi da quelli posti a tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

PARTE PRIMA

UN NECESSARIO INQUADRAMENTO

CAPITOLO I

L'ISTITUZIONE DELLA PROCURA EUROPEA

SOMMARIO: *Sezione I. Profili storici.* - 1. La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. - 2. Il *Corpus juris* e il Libro verde della Commissione europea. - 3. Il Trattato di Lisbona e l'art. 86 TFUE. - 4. Una proposta della dottrina: le *Model rules*. - 5. La proposta di regolamento istitutivo. - *Sezione II. Profili sistematici.* - 1. Il regolamento istitutivo. - 2. I reati attribuiti alla Procura europea. - 3. La struttura e gli organi dell'ufficio. - 4. Lo svolgimento delle indagini. - 5. I diritti dell'accusato e i controlli giurisdizionali. - 6. Una chiosa linguistica a partire dal concetto di "caso" nel Regolamento - 7. Il regolamento interno di procedura e altri atti.

Sezione I – Profili storici

1. La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione europea

La creazione della Procura europea (come anticipato chiamata anche "EPPO", dal nome inglese "*European public prosecutor's office*") – istituita con il regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017¹ ed entrata ufficialmente in attività il 1° giugno 2021 – si deve all'esigenza, avvertita dal legislatore dell'Unione europea, di imbastire un adeguato sistema di protezione degli interessi finanziari di questa (settore c.d. PIF – *protection des intérêts financiers de l'Union européenne*)².

¹ Pubblicato in G.U.U.E, 31 ottobre 2017, L 283/1.

² Si vedano il *considerando* n. 3 del regolamento istitutivo e l'art. 86 TFUE. Gli interessi finanziari sono definiti come «tutte le entrate e le spese e i beni coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù del bilancio

Stabilisce il regolamento istitutivo, sulla scorta dell'art. 86 TFUE, che l'EPPO «è competente per individuare, perseguire e portare in giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea previsti dalla direttiva (UE) 2017/1371 e stabiliti dal presente regolamento, e i loro complici» (art. 4) negli Stati che partecipano alla cooperazione rafforzata da cui la Procura europea nasce³. Si tratta, quindi, di un organo che svolge direttamente, “in prima persona”, la funzione di pubblico ministero.

Non è semplice stimare l'ampiezza del fenomeno criminoso che il legislatore si propone di contrastare⁴. Ci si limiterà qui a provare a darne un'idea di massima facendo riferimento, anzitutto, ai dati forniti annualmente dalla Commissione europea. Essa, nel 2001, anno in cui presentava il «Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea» – tappa fondamentale verso l'istituzione dell'EPPO – stimava come, con riferimento all'anno 1999, le “frodi”⁵ avessero causato danni pari a 413 milioni di euro⁶. Il dato veniva ricavato dalle segnalazioni provenienti dagli Stati membri e dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (“OLAF”)⁷.

dell'Unione e dei bilanci delle istituzioni, organi, uffici e agenzie stabiliti a norma dei trattati o dei bilanci da questi gestiti e controllati» (art. 2, n. 3, Reg.). Cfr. anche G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Milano, 2021, p. XII.

³ Si tratta, allo stato, di Austria, Estonia, Lettonia, Romania, Belgio, Finlandia, Lituania, Slovacchia, Bulgaria, Francia, Lussemburgo, Slovenia, Croazia, Germania, Malta, Spagna, Cipro, Grecia, Paesi Bassi, Repubblica Ceca, Italia, Portogallo e Polonia.

⁴ Avvisa di ciò A. CSÚRI, *The Proposed European Public Prosecutor's Office – from a Trojan Horse to a White Elephant?*, in *Cambridge Yearbook of European Law Studies*, Cambridge, 2016, p. 124.

⁵ Termine di cui non viene fornita una nozione nel Libro verde. Sulla definizione contenuta nella convenzione PIF (art. 1, par. 1) e nella direttiva PIF (art. 3, par. 2) (su questi strumenti v. *infra*, in questo §) si veda A. VENEGONI, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di direttiva PIF*, in *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, a cura di G. Grasso, R. Sicurella, F. Bianco e V. Scalia, Pisa, 2018, pp. 60 e ss. Più in generale, cfr. A. PARLATO, voce *Frode comunitaria*, in *Enc. dir.*, Ann., vol. I, Milano, 2007, pp. 651 e ss.; G. M. SOLDI, voce *Frodi comunitarie*, in *Dig. disc. pen.*, Agg. IV, Milano, 2008, pp. 355 e ss. Dalle frodi vanno tenute distinte le irregolarità non fraudolente.

⁶ V. il *Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea*, in *Appendice normativa*, a cura di B. Piattoli, in *Corpus juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale. Atti del convegno. Alessandria, 19-21 ottobre 2001*, a cura di M. Bargis e S. Nosengo, Milano, 2003, p. 429.

⁷ L'OLAF, che è il successore dell'Unità di coordinamento della lotta antifrode (UCLAF), non svolge indagini di natura penale e non è un organo giudiziario: v. G. DE AMICIS, *Gli organismi centralizzati*

Se si sposta lo sguardo, invece, sul più recente dato reperito, quello riferito all'anno 2020, si nota che la somma – ancora una volta, desunta dalle segnalazioni ricevute – viene ritenuta dalla Commissione essere pari ad euro 371 milioni⁸.

Questi due dati (tra i vari) sono certamente significativi, ma è lecito pensare che si tratti di numeri sottostimati, almeno per il fatto che sembra essere stato escluso dal computo la cifra – presumibile – di comportamenti fraudolenti non scoperti⁹, che può immaginarsi non essere irrilevante, tenuta in considerazione la scarsa capacità degli Stati di individuare dette frodi¹⁰.

A seguito dell'entrata in funzione della Procura europea, un utile riferimento può essere ricercato nel *report* annualmente pubblicato dall'organo. In quello relativo all'anno 2023 viene stimato che le indagini aperte al 31 dicembre riguardano fatti che hanno comportato dei danni pari, nel complesso, a 19,2 miliardi di euro¹¹.

Al di là delle stime, deve segnalarsi come sia diffusa, quantomeno a livello delle istituzioni dell'Unione europea, l'idea che gli Stati membri singolarmente presi non siano in grado o non abbiano la volontà di apprestare contromisure adeguate alle frodi commesse a danni degli interessi eurounitari e che, dunque, il fenomeno possa e debba essere meglio fronteggiato ad un livello superiore¹². Tale convinzione sembra peraltro suffragata dai dati relativi al funzionamento della Procura europea, la cui entrata in funzione sembra aver provocato, effettivamente,

della cooperazione amministrativa e di polizia, in *Manuale di procedura penale europea*, a cura di R. E. Kistoris, 5^a ed., Milano, 2022, p. 249.

⁸ Il dato è riportato nel comunicato stampa *EU budget: The EU's anti-fraud efforts bear fruit in 2020*, 20 settembre 2021, reperibile in anti-fraud.ec.europa.eu.

⁹ Della stessa opinione è anche V. COMI, *Interessi finanziari UE, procura europea, difesa: nessun passo indietro sul piano delle garanzie*, in *Arch. pen.*, 2013, n. 2, p. 541.

¹⁰ Questa l'opinione di A. CSÚRI, *The Proposed European Public Prosecutor's*, cit., p. 124. Della stessa idea anche A. KLIP, *The Substantive Criminal Law Jurisdiction of the European Public Prosecutor's Office*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2012, n. 4, p. 369.

¹¹ Vedi il *EPPA Annual Report 2023*, p. 10, reperibile in www.eppo.europa.eu.

¹² Sulle difficoltà che hanno incontrato gli Stati membri nell'attività di repressione, cfr. il *Contributo complementare della Commissione alla Conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali del 29 settembre 2000*, allegato I al *Libro verde*, cit., pp. 526 e ss. V. anche A. CSÚRI, *The Proposed European Public Prosecutor's*, cit., p. 126; M. DELMAS-MARTY, *Necessità, legittimità e fattibilità del Corpus Juris*, trad. it. R. Sicurella, in *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, a cura di G. Grasso e R. Sicurella, Milano, 2003, pp. 212 e ss.; A. SAKOWICZ, *Evolution of the Notion of Fraud Against the EU's Financial Interests (Selected Topics)*, in *The European Public Prosecutor's Office and National Authorities*, a cura di C. Nowak, Milano, 2016, p. 149.

sin dal primo anno di attività, un aumento del numero di indagini¹³, cresciuto poi ulteriormente in quello successivo¹⁴ e, verosimilmente, destinati ad un ulteriore aumento nel futuro prossimo.

Per questi motivi, l'Unione europea si era mossa da tempo, anche con interventi in ambito penale (l'unico a cui faremo riferimento in questa sede)¹⁵.

I primi passi in questa direzione, a livello normativo¹⁶, sono stati mossi con due progetti di modifica – mai approvati – dei Trattati, avanzati dalla Commissione nel 1976. Il primo mirava ad adottare «una regolamentazione comune sulla tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità nonché sulla repressione delle infrazioni alle disposizioni dei [...] trattati», il secondo ad adottare «una regolamentazione comune sulla responsabilità e sulla tutela in materia penale dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità europee»¹⁷.

In un momento successivo al fallimento delle due proposte, il Trattato di Maastricht aveva introdotto l'art. 209A TCE, che obbligava gli Stati a combattere le frodi PIF nella stessa misura prevista per le frodi interne, nonché a impegnarsi a cooperare a tale fine. Lo stesso Trattato, inoltre, attraverso l'introduzione del c.d.

¹³ V. la *Relazione annuale della Procura europea: 2022*, p. 10. La relazione è reperibile in www.eppo.europa.eu.

¹⁴ V. *EPPA Annual Report 2023*, cit., p. 10.

¹⁵ Sull'evoluzione della disciplina del settore PIF, cui si farà breve cenno in questo paragrafo, si vedano, tra gli altri, G. BARROCU, *La Procura europea*, cit., pp. 7 e ss.; D.-E. KHAN – R. GEIGER, sub *art. 325 TFEU*, in *European Union Treaties. A Commentary*, a cura di R. Geiger, D.-E. Khan e M. Kotzur, Monaco – Oxford, 2015, pp. 1008 e ss.; L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, in *Dir. pen. cont.*, 13 novembre 2013, pp. 2 e ss.; L. SALAZAR, *Habemus EPPA! La lunga marcia della Procura europea*, in *Arch. pen.*, 2017, n. 3, pp. 1 e ss.; A. VENEGONI, *La definizione del reato di frode*, cit., pp. 54 e ss.; S. VINCIGUERRA, *La proposta di direttiva dell'UE contro i reati di frode che ledono gli interessi finanziari*, in *La nuova Procura europea: indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, a cura di P. Ferrua, R. Gambini e M. Salvadori, Napoli, 2016, pp. 105 e ss.

¹⁶ Quanto a quello giurisprudenziale il primo può essere rinvenuto nella sentenza della Corte di giustizia nel caso del c.d. mais greco: Corte giustizia UE, 21 settembre 1989, C-68/88, *Commissione c. Repubblica ellenica*. Nella pronuncia, la Corte ha enunciato l'obbligo per gli Stati membri di predisporre una tutela penale degli interessi finanziari comunitari quando analoga tutela sia prevista per gli interessi finanziari domestici: G. GRASSO, *Nuovi sviluppi nei rapporti tra diritto comunitario e diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, n. 3, in particolare p. 833.

¹⁷ Pubblicate in G.U.C.E., 22 settembre 1976, C 222.

terzo pilastro, aveva imposto un generale slancio alla cooperazione in materia penale¹⁸.

Queste novità avevano trovato concretizzazione, proprio nel settore PIF, con la convenzione «relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee» del 26 luglio 1995 (c.d. convenzione PIF)¹⁹, la quale veniva attuata in Italia con l. 29 settembre 2000, n. 300.

Con il Trattato di Amsterdam, nell'art. 209A TCE - che diventava in quell'occasione l'art. 280 - venivano introdotti i paragrafi 1, 4, 5. Il secondo di questi, in particolare, prevedeva il potere del Consiglio di «adotta[re] le misure necessarie» ai fini di protezione degli interessi finanziari, ma veniva specificato come tali misure «non riguarda[ssero] l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri»²⁰.

Con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, l'art. 280 TCE è stato sostituito dall'art. 325 TFUE, attualmente in vigore. Esso offre una base giuridica per l'adozione di diritto derivato in ambito PIF, anche nel settore penale (viene infatti eliminato il citato inciso del par. 4, che escludeva la possibilità di un intervento in materia)²¹. Non solo, il medesimo trattato introduce il già menzionato art. 86 TFUE, che ha autorizzato l'istituzione della Procura europea, nonché l'art. 83 TFUE, che attribuisce all'Unione competenza in materia di armonizzazione del diritto penale sostanziale, purché si tratti di quelle «sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale» specificamente individuate (parr. 1 e 2).

¹⁸ Cfr. L. SALAZAR, *Habemus EPPO!*, cit., pp. 2-3. Sulla cooperazione penale dopo il Trattato di Maastricht cfr. A. WEYEMBERGH, *Storia della cooperazione*, in *Manuale di procedura penale europea*, cit., pp. 219 e ss.

¹⁹ Pubblicata in G.U.C.E., 27 novembre 1995, C 316.

²⁰ Cfr., sulle modifiche introdotte con il Trattato di Amsterdam, G. M. SOLDI, voce *Frodi comunitarie*, cit., pp. 357 e ss.

²¹ Cfr. A. DAMATO, sub art. 325 TFUE, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, 2ª ed., a cura di F. Pocar e M. C. Baruffi, Padova, 2014, p. 1489; D.-E. KHAN - R. GEIGER, sub art. 325 TFEU, cit., p. 1009.

Proprio poggiandosi sulla base giuridica offerta dall'art. 83²², più di recente, la convenzione PIF è stata sostituita dalla direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017, «relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale» (c.d. direttiva PIF), attuata in Italia con il d.lgs. 14 luglio 2020, n. 75²³, corretto e integrato dal d.lgs. 4 ottobre 2022, n. 156²⁴. L'atto è di primaria importanza nello studio della Procura europea, poiché esso, oltre a mirare all'armonizzazione del diritto penale sostanziale con riferimento ai reati PIF, fonda l'attribuzione dell'EPPO, nel senso che quest'ultima è delineata per diretto riferimento alla direttiva e alla sua attuazione nel diritto nazionale da parte degli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata (artt. 4 e 22 Reg.)²⁵.

L'area di intervento penale dell'Unione europea nel settore PIF che ci interessa direttamente, ovviamente, è quella della creazione di un ufficio unitario del pubblico ministero europeo, la cui storia inizia con il progetto del c.d. *Corpus juris*,

²² E non, invece, pur essendoci state discussioni in proposito, sulla base dell'art. 325 TFUE. V., in senso critico rispetto alla scelta finale, L. PICOTTI, *La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'era post-Lisbona: la direttiva PIF nel contesto di una riforma "di sistema"*, in *Tutela penale degli interessi finanziari*, cit., pp. 18 e ss.

²³ La direttiva è pubblicata in G.U.U.E., 28 luglio 2017, L 198/29. Con riferimento alla direttiva o alla normativa di attuazione si vedano, tra gli altri, G. GRASSO - R. SICURELLA - F. GIUFFRIDA, *EPPO Material Competence: Analysis of the PIF Directive and Regulation*, in *The European Public Prosecutor's Office at Launch. Adapting National Systems, Transforming EU Criminal Law*, a cura di K. Ligeti, M. J. Antunes e F. Giuffrida, Milano, 2020, pp. 39 e ss.; B. PIATTOLI, *Procura europea e criminalità finanziaria nella UE. Principi e modelli processuali*, Pisa, 2022, pp. 61 e ss.; M. SCHIAVO, *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nella disciplina di attuazione della "direttiva PIF"*, in *Arch. pen.*, 2022, n. 3, pp. 1 e ss.; R. SICURELLA, *A Blunt Weapon for the EPPO? Taking the Edge Off the Proposed PIF Directive*, in *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, a cura di W. Geelhoed, L. H. Erkelens e A. W. H. Meji, L'Aia, 2018, in particolare pp. 104 e ss.; A. VENEGONI, *Prime brevi note sulla proposta di direttiva della Commissione europea per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale COM(2012)363 (c.d. direttiva PIF)*, in *Dir. pen. cont.*, 5 settembre 2012, *passim*.

²⁴ Sul quale cfr. V. PICCIOTTI, *L'Italia "ritocca" le norme PIF (e non solo)*, in *Sist. pen.*, 8 novembre 2022, *passim*.

²⁵ Il Regolamento, in realtà, non parla di "attribuzione", bensì di "competenza", ma preferiremo generalmente il primo termine, così come fatto da G. BARROCU, *La Procura europea*, cit., specialmente pp. 73 e ss., in conformità alla terminologia codicistica interna. Per una difesa dell'utilizzo del termine "competenza" v., tuttavia, L. PRESSACCO, *I «conflitti di competenza» tra il pubblico ministero europeo e gli organi requirenti nazionali*, in *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di G. Di Paolo, L. Pressacco, R. Belfiore e T. Rafaraci, Trento, 2022, p. 161, n. 1. Sul punto v. anche N. GALANTINI, *Giurisdizione e competenza nella disciplina della Procura europea: una sintesi della complessa disciplina di fonte regolamentare*, in *Milan law review*, 2022, n. 1, p. 39. In tema di attribuzione dell'EPPO, comunque, v. *infra*, Sez. II, § 6.1.

elaborato tra il 1997 e il 2000. Questo consiste in una proposta volta all'istituzione di un tale ufficio elaborata dall'accademia, abbracciata dalla Commissione e da questa rilanciata con il già citato Libro verde.

Dopo questo slancio iniziale, tuttavia, la svolta a livello di fonti primarie dell'UE arriva solo con il Trattato di Lisbona e il nuovo art. 86 TFUE, il quale pone la base giuridica per l'istituzione della Procura europea.

Si aprono così le porte all'introduzione di uno organo europeo, l'EPPO, con il quale si può avere il superamento dei classici strumenti di cooperazione giudiziaria, in favore della creazione di un organo giudiziario integrato²⁶.

La dirompente novità riesce immediatamente nell'obiettivo di ravvivare il dibattito, sia in dottrina, nel cui ambito verrà elaborata una proposta di regole processuali per il funzionamento del PME, le c.d. *Model rules*, sia in seno alla Commissione, la quale, nel 2013, avanzerà la proposta legislativa che sfocerà nel regolamento istitutivo.

Di questi passaggi si tratterà, brevemente, nei prossimi paragrafi.

2. Il Corpus juris e il Libro verde della Commissione europea

Il primo passo diretto alla costituzione di un pubblico ministero europeo, intrapreso il fine di apprestare un miglior tutela agli interessi finanziari dell'Unione, è rappresentato dal c.d. *Corpus juris*, una proposta di sistema di norme sostanziali e processuali frutto del lavoro di un gruppo di esperti che ha lavorato, dietro richiesta

²⁶ In questo senso v. K. LIGETI – M. SIMONATO, *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2013, vol. 4(1-2), p. 11; G. TESAURO, *Una Procura europea per l'Unione del futuro*, in *Scritti in onore di Ugo Draetta*, a cura di M. Fumagalli Meraviglia, N. Parisi, D. Rinoldi e A. Santini, Napoli, 2011, pp. 724-725.

della Commissione europea e del Parlamento europeo²⁷, con il coordinamento della Prof.ssa Mireille Delmas-Marty²⁸.

Il *Corpus* ha conosciuto, nel 1997²⁹, una prima versione, cui è seguito, nel 2000, un testo rivisitato, la versione c.d. di Firenze³⁰. Quest'ultima viene ripresa e rilanciata nel Libro verde della Commissione, la quale, così, si trova a «raccomanda[re] l'istituzione di una procura europea indipendente, per proteggere gli interessi finanziari delle Comunità»³¹.

La versione del 1997 constava di una prima parte dedicata alle disposizioni di diritto penale sostanziale (artt. 1-17) e una seconda parte (artt. 18-34) dedicata, invece, alla procedura penale³². Queste norme si sarebbe dovute applicare su tutto il territorio degli Stati membri dell'Unione, lasciando spazio al diritto nazionale solo in via sussidiaria, in caso di lacuna del *Corpus* (art. 35)³³.

La prima parte conteneva, tra le altre disposizioni, la definizione di varie fattispecie incriminatrici³⁴, nonché disposizioni di parte generale del diritto penale disciplinanti, per esempio, l'errore (art. 11) o il concorso di reati (art. 17).

Quanto alla seconda parte, l'art. 18, par. 1, affermava significativamente che «l'insieme dei territori degli Stati membri dell'Unione costituisce uno spazio

²⁷ V. il *Libro verde*, cit., p. 531. Cfr. anche C. FIJNAUT – M. GROENHUIJSEN, *A European Public Prosecution Service: Comments on the Green Paper*, in *Crime, Criminal Law and Criminal Justice in Europe. A Collection in Honour of Prof. em. dr. dr. h.c. Cyrille Fijnaut*, a cura di H.-J. Albrecht e A. Klip, Leiden – Boston, 2013, p. 547. Lo spunto iniziale, più nello specifico, è dovuto a Francesco De Angelis: P. TONINI, *Il pubblico ministero europeo nel Corpus Juris sulla repressione delle frodi comunitarie*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1999, n. 1, p. 4.

²⁸ Cfr. G. CONSO, *Primi passi verso un sistema penale europeo*, in *Corpus juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale*, cit., p. 84; G. GRASSO, *Prefazione*, in *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela*, cit., pp. 15 e ss.; L. SALAZAR, *Habemus EPPO!*, cit., p. 5.

²⁹ Il cui testo è reperibile in *Verso uno spazio giudiziario europeo. Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, pref. di G. Grasso, trad. it. R. Sicurella, Milano, 1997, pp. 113 e ss.

³⁰ Il cui testo è reperibile in *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela*, cit., pp. 355 e ss.

³¹ Così nel *Libro verde*, cit., pp. 531-532.

³² Per un riassunto del contenuto rispetto alla materia processuale, si veda F. RUGGIERI, *Le più importanti novità in tema di diritto processuale penale del Corpus Juris 2000*, in *Il Corpus Juris 2000. Nuova formulazione e prospettive di attuazione*, a cura di L. Picotti, Padova, 2004, pp. 202 e ss.; P. TONINI, *Il pubblico ministero europeo*, cit., pp. 10 e ss.

³³ Sul tema cfr. P. TONINI, *Il pubblico ministero europeo*, cit., pp. 9-10.

³⁴ Ossia: la frode al bilancio comunitario (art. 1), la frode in materia di appalti (art. 2), la corruzione (art. 3), l'abuso d'ufficio (art. 4), la malversazione (art. 5), la rivelazione di segreti d'ufficio (art. 6), il riciclaggio e la ricettazione (art. 7), l'associazione per delinquere (art. 8).

giudiziario unico», in cui la Procura europea avrebbe potuto operare senza la necessità di ricorrere agli strumenti di cooperazione penale³⁵.

Il pubblico ministero europeo veniva prefigurato come un organo indipendente (art. 18, par. 2), indivisibile e solidale (art. 18, par. 4). Veniva prevista una struttura composta da un procuratore generale europeo e da più procuratori europei delegati (art. 18, par. 3) e venivano delineati gli atti di indagine a disposizione del PME (art. 20), nonché previste regole sulla fase preliminare al giudizio, sull'esercizio dell'azione e sull'inazione (artt. 19, 21, 22, 25), sull'esecuzione delle sentenze (art. 23), sulla competenza (art. 24), sul giudizio e sui rimedi esperibili contro la decisione (artt. 26, 27, 28), sui diritti dell'accusato (art. 29), sui diritti della Commissione come parte civile (art. 30), regole in materia probatoria (artt. 31, 32, 33) e in tema di pubblicità e segreto (art. 34).

Per quanto riguarda, in particolare, l'esercizio dell'azione penale, il testo prevedeva espressamente che il PME sarebbe stato vincolato al principio di obbligatorietà³⁶, pur potendo – in via eccezionale – deferire il caso alle autorità degli Stati membri in caso di reato di lieve entità o che colpisse principalmente interessi nazionali, nonché archiviare il caso qualora vi fosse stata riparazione del danno e restituzione dei fondi conseguiti illecitamente. Ancora, avrebbe potuto autorizzare le autorità nazionali ad effettuare una transazione qualora l'imputato – oltre ad aver provveduto ad effettuare risarcimento e restituzioni – avesse anche ammesso la propria colpevolezza (art. 19, par. 4)³⁷. Questa circostanza ha portato una parte della dottrina a parlare di «obbligatorietà “affievolita”» dell'azione³⁸.

³⁵ V. P. TONINI, *Il pubblico ministero europeo*, cit., p. 7.

³⁶ Sul punto cfr. S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, in *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, a cura di M. G. Coppetta, Torino, 2005, cit., pp. 240 e ss. La versione italiana fa riferimento all'obbligatorietà, quella inglese alla legalità, come notato da L. LUPÁRIA – J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale (e dell'inazione) nel sistema della Procura europea*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, n. 2, p. 343.

³⁷ Nota F. RUGGIERI, *Le più importanti novità*, cit., p. 204, n. 20, che sembra trattarsi, piuttosto, di un'ipotesi di *plea bargaining*.

³⁸ Cioè L. LUPÁRIA, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *Giur. it.*, 2002, n. 8-9, p. 1757.

La scelta dell'utilizzo del termine "archiviazione" per la seconda ipotesi viene spiegata con la volontà di fare riferimento alla possibilità di porre fine alle indagini solo prima dell'esercizio dell'azione penale. Il concetto di "transazione", invece, implicherebbe la possibilità «non soltanto [di] porre fine alle indagini ma anche [di] interrompere l'azione penale se questa è stata avviata»³⁹. Da questa netta distinzione tra interruzione dell'indagine e interruzione dell'azione si desume che i compilatori ritenevano che l'inizio dell'attività preliminare non implicasse di per sé esercizio dell'azione⁴⁰.

Accanto a questi tre istituti – previsti per i soli casi accennati – la scelta, per così dire "ordinaria", da compiersi a cura dei procuratori delegati al termine delle indagini, doveva cadere tra decisione di non luogo a procedere e rinvio della causa a giudizio (art. 21). Il giudizio avrebbe dovuto svolgersi di fronte ad un giudice nazionale indipendente, imparziale e togato, oltre che il più possibile specializzato in materia economica e finanziaria (art. 26).

I compilatori non avevano previsto l'esistenza di controlli sulla scelta della PME di non esercitare l'azione⁴¹, scelta che aveva indotto parte della dottrina ad interrogarsi sulla compatibilità della disciplina con l'art. 112 della Costituzione⁴².

Con la versione rinnovata del *Corpus juris* veniva offerta la disciplina di una fase procedimentale «molto più articolata di quella delineata in precedenza»⁴³. La nuova struttura, nella versione di Firenze, risultava suddivisa in quattro parti, la prima dedicata alle disposizioni di «diritto penale speciale», ossia alle fattispecie di reato⁴⁴, la seconda a quelle di «diritto penale generale», la terza dedicata alla

³⁹ V. *Verso uno spazio giudiziario europeo*, cit., p. 78.

⁴⁰ Per il – superato – dibattito interno alla dottrina italiana sul momento in cui l'azione può considerarsi esercitata v. *infra*, Par. II, Cap. I, § 2.

⁴¹ Era invece prevista la sottoposizione della richiesta di rinvio a giudizio al "giudice della libertà", il quale avrebbe dovuto verificare, tuttavia, la mera «regolarità della procedura» ed escludere le prove ottenute in violazione dell'art. 32 (art. 25, par. 3).

⁴² V. P. TONINI, *Il pubblico ministero europeo*, cit., p. 14, il quale ritiene che, trattandosi di un'azione penale comunitaria, essa sfugga ai requisiti della disposizione costituzionale citata. Sulla compatibilità tra previsione contenute nel regolamento 1939/2017 e 112 Cost., v. *infra*, Par. III.

⁴³ Così F. RUGGIERI, *Le più importanti novità*, cit., p. 208.

⁴⁴ Che sono, similmente alla precedente versione, la frode agli interessi finanziari delle Comunità europee e reati assimilati (art. 1), la frode in materia di appalti (art. 2), il riciclaggio e la ricettazione

«procedura» e la quarta, composta dal solo art. 35, alla «complementarità del diritto nazionale», in ossequio alla quale le regole previste nel *Corpus*, con eccezione della parte penale speciale, potevano essere completate, se necessario, dal diritto nazionale⁴⁵.

Veniva inoltre anteposta all'articolato una sezione dedicata ai «principi fondamentali del *Corpus juris* 2000», i quali venivano suddivisi nelle due categorie dei «principi tradizionali»⁴⁶ e dei «principi nuovi»⁴⁷.

Per quanto riguarda più specificamente le disposizioni processuali⁴⁸, ossia concernenti il pubblico ministero europeo, va segnalato che l'art. 18, par. 1, ribadiva il principio di territorialità europea, già contenuto nella versione precedente e inserito tra i «principi nuovi», stabilendo che il territorio dell'Unione avrebbe dovuto costituire uno «spazio giudiziario unico». Venivano poi ribadite, come già fatto nella prima versione, le caratteristiche di indipendenza, indivisibilità e solidarietà del PME, nonché la sua struttura, composta dal procuratore generale europeo e dai procuratori europei delegati (art. 18) e impostata in senso gerarchico⁴⁹. In generale, la struttura e il contenuto risultavano simili a quelli della precedente versione, ma la disciplina appariva più completa, anche in ragione del fatto che molti articoli venivano arricchiti da disposizioni di attuazione contenenti disciplina di dettaglio.

Alcune novità rilevanti, tuttavia, potevano essere rinvenute nella disciplina sul ruolo del “giudice della libertà”⁵⁰. Si trattava di quel giudice, designato da ogni Stato membro in seno alla propria giurisdizione, che esercitava la garanzia

(art. 3), l'associazione per delinquere (art. 4), la corruzione (art. 5), la malversazione (art. 6), l'abuso d'ufficio (art. 7), la rivelazione di segreti d'ufficio (art. 8).

⁴⁵ Per un riassunto del contenuto in generale cfr. A. PIZZORUSSO, *Relazione*, in *Corpus juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale*, cit., pp. 16 e ss.

⁴⁶ Ossia, il principio di legalità, quello di personalità della responsabilità penale, quello di proporzione delle pene e quello di garanzia giudiziaria.

⁴⁷ E cioè il principio di territorialità europea e il principio del contraddittorio.

⁴⁸ Per un'approfondita panoramica delle quali si veda M. BARGIS, *Le disposizioni processuali del Corpus juris 2000*, in *Corpus juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale*, cit., pp. 133 e ss.

⁴⁹ Con riferimento, in particolare, all'indipendenza, nonché alla gerarchia interna, v. l'analisi di M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del pubblico ministero europeo (ovvero, ologramma di un accusatore continentale)*, in *Profili del processo penale*, cit., pp. 186 e ss.

⁵⁰ Cfr. F. RUGGIERI, *Le più importanti novità*, cit., p. 210.

giudiziaria durante tutta la fase preliminare (art. 25 *bis*, par. 1). Per esempio, sarebbe stato compito suo disporre, nel corso delle indagini, misure restrittive o privative incidenti su libertà e diritti fondamentali protetti dalla Convenzione e.d.u. (art. 25-*bis*, par. 2).

Quanto alle regole che presiedevano all'azione o inazione del PME, la versione di Firenze confermava sia il "principio di obbligatorietà" dell'azione, sia le tre eccezioni (deferimento del caso, archiviazione e transazione) già previste nella versione del 1997 (art. 19, par. 4). Allo stesso modo, la conclusione delle indagini era segnata dalla sussistenza della scelta alternativa – che spettava al PED – tra non luogo a procedere e rinvio della causa a giudizio (art. 21, par. 1). Quanto ai controlli nel merito di tale scelta, con riferimento alla decisione di intraprendere il processo, la disposizione di attuazione riferita all'art. 25-*bis*, par. 2, introduceva un filtro per le imputazioni, prima non previsto, stabilendo che al giudice della libertà spettava valutare se «esistono prove sufficienti che forniscano serie ragioni di ritenere che l'imputato abbia realizzato tutti i reati che gli vengono contestati».

Risultava, invece, inalterata la situazione di assenza di controlli in caso di decisione di non dare corso all'azione, scelta dei compilatori che è stata comunque ritenuta comunque compatibile con le tradizioni giuridiche dei Paesi in cui vige l'obbligatorietà dell'azione penale⁵¹, con la sola eccezione della difficoltà, espressa dalla Prof.ssa Delmas-Marty, rispetto al caso italiano, essendo nel nostro ordinamento richiesta, stando alle parole della stessa, «un'autorizzazione del giudice nel caso di archiviazione o di transazione», problema cui viene data una risposta introducendo un generico controllo del giudice della libertà sulla (sola) transazione⁵².

Il progetto del *Corpus juris* piacque alla Commissione europea, che lo richiamò prima in una comunicazione pubblicata nel settembre 2000 in occasione della

⁵¹ V. M. DELMAS-MARTY, *Necessità, legittimità e fattibilità*, cit., p. 317.

⁵² Espone così il problema M. DELMAS-MARTY, *Necessità, legittimità e fattibilità*, cit., p. 317. L'art. 22, par. 2, ult. periodo, si esprimeva laconicamente così: «[l]'accordo relativo alla transazione è sottoposto al controllo del giudice della libertà».

Conferenza intergovernativa di Nizza⁵³, rispetto alla quale il Consiglio europeo non si espresse né in senso negativo né positivo, e, poi, ispirandovisi direttamente, nel proprio «Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea», cui si è già più volte accennato⁵⁴.

Nel Libro verde, la Commissione, quanto alla parte di diritto sostanziale, rilanciava la proposta, già avanzata dalla stessa in precedenza, di adottare un regolamento che fissasse gli elementi costitutivi e le pene dei reati lesivi degli interessi finanziari della Comunità⁵⁵ e formulava alcune osservazioni in merito ad istituti di parte generale del diritto penale⁵⁶.

Quanto alla parte dedicata alle norme processuali, in essa si immaginava, non dissimilmente da quanto fatto nel *Corpus juris*, una procura europea con compiti divisi tra un procuratore europeo, a capo dell'ufficio, e procuratori europei delegati⁵⁷. Ancora, veniva accolta la proposta, contenuta nella versione di Firenze, di prevedere che un giudice nazionale, il "tribunale della libertà"⁵⁸, esercitasse un controllo sugli atti della procura incidenti sui diritti fondamentali⁵⁹.

Per quanto riguarda, invece, le norme sull'esercizio dell'azione, la Commissione propendeva per un sistema ad azione penale obbligatoria, così da ottenere una maggiore uniformità di azione nello spazio giudiziario europeo e per porre un contrappeso all'indipendenza della procura⁶⁰. Tuttavia, veniva anche prospettata la possibilità di prevedere eccezioni al principio. Ciò sarebbe potuto accadere in tre ipotesi: nel caso di reati di minore gravità; nel caso in cui, per lo stato

⁵³ Cioè COM(2000) 608 final.

⁵⁴ Per un commento critico sulla proposta contenuta nel Libro verde cfr. C. FIJNAUT - M. GROENHUIJSEN, *A European Public Prosecution Service*, cit., pp. 547 e ss.

⁵⁵ I reati trattati nel Libro verde sono la frode (punto 5.2.1.1), la corruzione (punto 5.2.1.2), il riciclaggio di capitali (punto 5.2.1.3), la frode in materi ad aggiudicazione di appalti (punto 5.2.2.1), l'associazione a delinquere (punto 5.2.2.2), l'abuso d'ufficio (punto 5.2.2.3), la rivelazione di un segreto d'ufficio (punto 5.2.2.4).

⁵⁶ V. *Libro verde*, cit., pp. 464 e ss., per la parte di diritto penale sostanziale.

⁵⁷ V. *ivi*, p. 459.

⁵⁸ Viene rigettata invece, l'ipotesi di una giurisdizione europea: *ivi*, p. 506.

⁵⁹ V. *ivi*, pp. 506-507.

⁶⁰ Il che risulta "originale", tenuto conto del fatto che la dottrina e la giurisprudenza costituzionale italiane normalmente ritengono che l'obbligatorietà rappresenti una garanzia per l'indipendenza: v. *infra*, Par. III, Cap. II, § 1.

delle indagini, si pensasse di poter ottenere una condanna per alcuni capi di imputazione, ma non ancora per altri, quando questi secondi non avrebbero condotto ad una modificazione significativa della sentenza⁶¹; oppure, ancora, nel caso di patteggiamento subordinato alla restituzione delle somme illecitamente ottenute⁶².

Quanto alle opzioni rimesse alla scelta della procura, il Libro verde prefigurava l'alternativa tra archiviazione e non luogo a procedere⁶³, da una parte, e rinvio a giudizio, dall'altra⁶⁴. Va segnalato che sembrava cambiare, rispetto al *Corpus juris*, il momento che avrebbe dovuto segnare l'inizio dell'azione penale, atteso che il punto 6.2.2 del Libro affermava che l'azione stessa precedeva l'avvio delle indagini⁶⁵. Tant'è che, per alcune ipotesi (quali la morte dell'indagato), veniva previsto vi fosse l'estinzione dell'azione, la quale, però, poteva verificarsi anche in sede preprocessuale (dando allora luogo ad un caso di archiviazione) e non solo in sede processuale (e, in tal caso, si sarebbe dovuta emettere sentenza di non luogo a procedere)⁶⁶.

3. Il Trattato di Lisbona e l'art. 86 TFUE

In seguito alla pubblicazione del Libro verde, per aversi importanti progressi sul terreno delle proposte di diritto positivo si è dovuto attendere il progetto di una Costituzione per l'Europa, il cui articolo III-274, se approvato, avrebbe posto la base

⁶¹ V. *ivi*, pp. 482 e ss. Si veda, sul punto, S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e azione penale*, cit., pp. 244 e ss., la quale sottolinea la problematicità della seconda ipotesi, se interpretata in un senso diverso da quello di consentire l'inazione, semplicemente, nel caso di difetto di elementi di indagine sufficienti rispetto ai reati meno gravi.

⁶² In generale, il sistema pareva compatibile con l'art. 112 Cost., salvo quanto indicato nella nota precedente, purché le ipotesi venissero tradotte in maniera sufficientemente determinata e fosse previsto un controllo giurisdizionale: così S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e azione penale*, cit., p. 248.

⁶³ V. *Libro verde*, cit., pp. 494-495.

⁶⁴ V. *ivi*, p. 496.

⁶⁵ V. *ivi*, p. 482: «[l]e indagini potrebbero iniziare solo dopo l'avvio dell'azione penale».

⁶⁶ V., su quest'ultimo punto, S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e azione penale*, cit., p. 246.

giuridica per una legge europea del Consiglio avente lo scopo di «istituire una Procura europea a partire da Eurojust»⁶⁷.

È noto come l'esito fallimentare di alcuni dei *referendum* indetti nei Paesi dell'Unione abbia condotto all'accantonamento del progetto costituzionale europeo⁶⁸. Tuttavia, una parte delle disposizioni ivi contenute, eventualmente rimaneggiata, è poi confluita nel Trattato di Lisbona.

Tale Trattato introduce nel TFUE l'art. 86, il quale, riprendendo sul punto, sostanzialmente, la disposizione del progetto costituzionale, stabilisce che «[p]er combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust» (par. 1).

La maggior difficoltà posta dalla disposizione risiede senza dubbio nella comprensione del significato dell'espressione «a partire da Eurojust» («*from Eurojust*» nella versione inglese). Tra le ipotesi che sono state avanzate vi sono quella della creazione dell'EPPO come una articolazione di Eurojust o come sua evoluzione, nel senso che il primo avrebbe dovuto inglobare il secondo⁶⁹. Altri hanno ipotizzato che la norma si riferisca ad una condivisione fisica delle infrastrutture oppure alla fusione dei due organi, escludendo, però, che la Procura europea possa sostituire Eurojust⁷⁰. Qualcuno ha invece affermato che la norma parrebbe suggerire la necessità di una somiglianza tra poteri e funzioni dei due

⁶⁷ Il testo del progetto è pubblicato nella G.U.U.E., 16 dicembre 2004, C 310. Per un commento sull'articolo in questione v. S. ALLEGREZZA, *ivi*, pp. 218 e ss.; M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del pubblico ministero europeo*, cit., pp. 181 e ss.

⁶⁸ V. R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, 4^a ed., Torino, 2019, p. 22.

⁶⁹ Cfr. N. PARISI, sub art. 86 TFUE, in *Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., a cura di A. Tizzano, Milano, 2014, p. 930. È contrario a queste due soluzioni, in ragione delle differenze esistenti tra i due organi G. TESAURO, *Una Procura europea*, cit., p. 726.

⁷⁰ V. P. JENEY, *The Future of Eurojust, Study for the LIBE Committee*, aprile 2012, p. 128, reperibile in europarl.europa.eu/studies. Nel senso della condivisione di strutture e personale anche A. VENEGONI, *L'EPPO nel panorama della cooperazione giudiziaria europea*, in *L'attuazione della Procura europea*, cit., pp. 66-67, il quale nota che l'auspicio incarnato nella lettera del regolamento non si è concretizzato.

organi⁷¹. Ancora, si è prefigurata l'ipotesi della creazione dell'EPPO come unità specializzata facente parte di Eurojust⁷².

Dal punto di vista procedurale, per l'istituzione della procura è previsto che il Consiglio dell'Unione europea deliberi all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo. Nel caso di impossibilità di giungere ad un accordo è prevista la possibilità, per almeno nove Stati membri, di instaurare tra loro una cooperazione rafforzata (par. 1)⁷³.

Il medesimo articolo stabilisce che la competenza della Procura europea consiste nell'«individuare, perseguire e rinviare a giudizio [...] gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dal regolamento previsto nel paragrafo 1, e i loro complici». Viene altresì precisato che l'azione penale viene esercitata di fronte agli organi giurisdizionali degli Stati membri (par. 2).

In dottrina è stato segnalato che la nozione di "reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione" potrebbe essere intesa in due sensi. Nel primo senso, servirebbe un effettivo o potenziale danno a tali interessi; nel secondo senso, invece, l'espressione ricomprenderebbe anche i reati che, in genere, sono considerati strumentali alla commissione di condotte direttamente lesive o che sono a queste connessi⁷⁴.

Si è discusso se la prima parte del paragrafo da ultimo citato attribuisca o no una competenza penale diretta all'Unione europea. Ossia, ci si è chiesti se il Regolamento avrebbe potuto - seguendo le orme del *Corpus juris* - prevedere esso stesso delle fattispecie di reato, complete di elementi costitutivi e pena, direttamente

⁷¹ Così K. LIGETI - M. SIMONATO, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 10, i quali, tuttavia, affermano che i due organi devono essere diversi in ragione delle peculiarità previste dall'art. 86 TFUE.

⁷² Accennano a questa, nonché ad alcune delle altre soluzioni, S. WHITE - N. DORN, *Towards a decentralised European Public Prosecutor's Office?*, in *Amicus curiae*, 2012, pp. 7-8.

⁷³ Ossia una «decisione di un gruppo di Stati membri di realizzare tra di essi, ma nel quadro dell'Unione e avvalendosi delle sue istituzioni e applicando le pertinenti disposizioni dei Trattati, un obiettivo dei Trattati che non possa essere conseguito per il momento dall'Unione nel suo insieme [...]»: R. ADAM - A. TIZZANO, *Lineamenti*, cit., p. 47.

⁷⁴ Vedi G. GRASSO - R. SICURELLA - F. GIUFFRIDA, *EPPO Material Competence*, cit., pp. 30 e ss.; R. SICURELLA, *The Material Scope of the EPPO. A Critical Overview of Treaty Provisions and Draft Proposals*, in *The European Public Prosecutor's Office and National Authorities*, cit., pp. 112-113.

applicabili nel territorio degli Stati⁷⁵. Il dubbio deriva dalla circostanza che il testo dell'articolo – anche nella sua versione inglese⁷⁶ – risulta essere ambiguo, nel senso che il termine «definiti» può riferirsi, alternativamente, sia agli «interessi finanziari», che ai «reati», fondandosi tale competenza penale solo nella seconda ipotesi.

Come già accennato, in ogni caso, la scelta finale del legislatore eurounitario, con il regolamento 2017/1939, è stata quella di non esercitare una competenza penale diretta, tenuto conto del fatto che, per l'individuazione delle fattispecie attribuite alla Procura europea, si fa riferimento ai «i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva (UE) 2017/1371, quale attuata dal diritto nazionale» (art. 22), e di non prevedere autonomamente alcuna fattispecie criminosa direttamente applicabile. La direttiva PIF, peraltro, a propria volta, non fornisce una disciplina direttamente applicabile, ma mira alla semplice armonizzazione del diritto nazionale⁷⁷.

Il paragrafo 3 dell'art. 86 TFUE stabilisce il contenuto dei regolamenti istitutivi⁷⁸, mentre il paragrafo 4 apre alla possibilità di estendere le attribuzioni della Procura europea alla «lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale», estensione rimessa ad una preliminare deliberazione all'unanimità del Consiglio europeo, previa approvazione del Parlamento europeo e consultazione della Commissione⁷⁹. Quanto a tale necessità di raggiungere l'unanimità in sede di Consiglio europeo, per la verità, ci si è interrogati se debbano

⁷⁵ Sul problema si vedano S. MANACORDA, *Il P.M. europeo e le questioni aperte di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, n. 5, pp. 664 e ss.; R. SICURELLA, *The Material Scope of the EPPO*, cit., pp. 115 e ss.; e C. SOTIS, *Le novità in tema di diritto penale europeo*, in *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di P. Bilancia e M. D'Amico, Milano, 2009, pp. 155 e ss., il quale ritiene che la disposizione consenta di definire le fattispecie di reato, ma non le relative pene.

⁷⁶ L'ambiguità è assente, però, per esempio, nella versione francese, dalla quale risulta che il termine «definiti» è riferito agli interessi finanziari: v., sul punto, S. MANACORDA, *Il P.M. europeo*, cit., pp. 664-665.

⁷⁷ Sulla direttiva v. *infra*, Sez. II, § 2.

⁷⁸ Che devono stabilire «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».

⁷⁹ Si tratta, sostanzialmente, di una procedura speciale di revisione del Trattato: G. GRASSO – R. SICURELLA – F. GIUFFRIDA, *EPPO Material Competence*, cit., p. 34.

avere diritto di partecipare alla decisione solamente gli Stati aderenti all'EPPO, oppure se anche i non partecipanti possano, facendo mancare il proprio consenso, impedire l'ampliamento del catalogo dei reati rientranti nell'attribuzione dell'organo⁸⁰.

Il ricorso a questa facoltà di estensione è comunque stato da più parti caldeggiato, sia a livello politico, che accademico. Quanto al primo ambito⁸¹, il tema è stato messo in rilievo, per esempio, sia nel 2018 dall'allora presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker⁸², sia dal presidente della Repubblica francese, Emmanuel Macron, in un discorso tenuto alla Sorbona⁸³, i quali hanno proposto di affidare alla Procura europea anche i reati di terrorismo transfrontaliero. Nel nostro Paese, l'idea è stata più volte rilanciata da Andrea Orlando, Ministro della giustizia a cavallo dell'approvazione del regolamento istitutivo⁸⁴. Quanto al secondo ambito, quello dottrinale, si è fatto rilevare come gli interessi finanziari dell'Unione europea non dovrebbe trovare prioritaria tutela rispetto ad altri, più importanti, beni giuridici e che una attribuzione settoriale rischia di far sì che si adotti un'ottica di legislazione emergenziale nei confronti dei fenomeni criminosi⁸⁵.

⁸⁰ Ritiene sia necessario il solo voto favorevole dei partecipanti alla cooperazione rafforzata N. PARISI, sub art. 86 TFUE, cit., p. 928. Sono dell'opinione opposta sia J. J. E. SCHUTTE, *Establishing Enhanced Cooperation Under Article 86 TFEU*, in *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, a cura di L. H. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik, L'Aia, 2015, p. 202, che G. GRASSO - R. SICURELLA - F. GIUFFRIDA, *EPPO Material Competence*, cit., p. 34. Questi ultimi sottolineano che dovrebbe poi seguire comunque una decisione all'unanimità dei soli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata.

⁸¹ Cfr. L. SALAZAR, *Prospettive alla luce dell'istituzione dell'EPPO con particolare riguardo al crimine organizzato: un (assai soggettivo) stato dell'arte*, in *Tutela penale degli interessi finanziari*, cit., p. 217; ID., *Habemus EPPO!*, cit., pp. 58-59.

⁸² V. il discorso sullo stato dell'Unione 2017, reperibile in *ec.europa.eu*.

⁸³ V. *Macron alla Sorbona: esercito comune e procura europea anti-terrorismo*, in *ansa.it*, 27 settembre 2017.

⁸⁴ Cfr., per es., A. TRIPODI, *Terrorismo, il ministro Orlando: «Serve procura Ue su sicurezza»*, in *ilsole24ore.com*, 16 agosto 2016; *Sostiene Orlando: "Ora ci vuole una procura europea antiterrorismo"*, in *ilfoglio.it*, 23 marzo 2016.

⁸⁵ Cfr., su questi temi, S. ALLEGREZZA, *Statuto e poteri del pubblico ministero europeo*, in *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea. Atti del convegno. Milano, 24-26 ottobre 2014*, Milano, 2015, pp. 285, 320; S. MANACORDA, *Il P.M. europeo*, cit., pp. 663-664; M. PELISSERO, *Ampliamento delle competenze della Procura europea? Limiti e prospettive*, in *La nuova Procura europea*, cit., pp. 77-78. Propone l'estensione dell'attribuzione ai reati contro l'ambiente F. DE ANGELIS, *The European Public Prosecutor's Office. Past, Present and Future*, in *eu crim*, 2019, n. 4, p. 274. Vale la pena segnalare come la direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente ha previsto - all'art. 20, par. 2 - che l'EPPO e gli altri

Parte della dottrina, peraltro, ha avanzato dubbi sulla fattibilità politica dell'estensione, considerato che già la tutela dai reati PIF è significativamente avvenuta con una mera direttiva, invece che con un più incisivo regolamento, e tenuto conto del fatto che i legislatori nazionali avevano già dimostrato contrarietà anche solo all'inclusione dei reati in materia di IVA nell'ambito della competenza della Procura europea⁸⁶. Ancora, dal punto di vista dei nodi problematici è stato osservato che la nozione di «criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale» risulta indeterminata e necessita di essere chiarita a livello europeo o, alternativamente, domestico⁸⁷.

4. Una proposta della dottrina: le Model rules

Dopo le novità apportate dal Trattato di Lisbona si è, come probabilmente era da aspettarsi, risvegliato un certo interesse per il tema dell'istituzione di un pubblico ministero europeo. Tale interesse si è concretizzato anche nella redazione, da parte di un gruppo di studiosi guidati dalla Prof.ssa Katalin Ligeti dell'Università di Lussemburgo, di una proposta di un vero e proprio corpo normativo di regole – di natura processuale – applicabili al PME, le *Model rules for the Procedure of the EPPO*⁸⁸: esse risultano, rispetto al *Corpus juris*, al contempo più avanzate per alcuni profili e meno per altri⁸⁹.

Si tratta di 67 *rule*, corredate di spiegazioni e suddivise in tre parti⁹⁰. La prima è titolata «*general part*» ed è suddivisa in due sezioni. La seconda parte, la più

soggetti citati nella disposizione cooperano nella lotta contro i reati disciplinati dalla direttiva. Ciò avviene, tuttavia, «nell'ambito delle loro rispettive competenze».

⁸⁶ Per questa riflessione cfr. M. PELISSERO, *Ampliamento delle competenze*, cit., pp. 68-69.

⁸⁷ Cfr. V. MILITELLO, *La competenza materiale della Procura europea. Un diritto penale europeo a geometria variabile?*, in *L'attuazione della Procura europea*, cit., pp. 16 e ss.; G. TESAURO, *Una Procura europea*, cit., p. 727, il quale propende per una definizione unitaria a livello europeo.

⁸⁸ Pubblicate in accesso libero in orbilu.uni.lu/handle/10993/42085.

⁸⁹ Cfr. G. DI PAOLO, *Note a margine della recente proposta di istituzione di una procura europea contenuta nelle Model Rules for the Procedure of the European Public Prosecutor's Office*, in *Processo penale, lingua e Unione europea*, a cura di F. Ruggieri, T. Rafaraci, G. Di Paolo, S. Marcolini e R. Belfiore, Padova, 2013, p. 132; R. E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo e indagini "nazionalizzate"*, in *Cass. pen.*, 2013, n. 12, p. 4740.

⁹⁰ Per una panoramica generale del contenuto v. G. DI PAOLO, *Note a margine*, cit., pp. 135 e ss.

corposa, disciplina l'«*investigation phase*» ed è suddivisa in cinque sezioni. L'ultima parte, infine, rubricata «*prosecution phase and bringing to judgment*» è composta da cinque *rule*. Per scelta dei compilatori, la disciplina è limitata alla fase preliminare al giudizio, e non mira ad essere autosufficiente⁹¹.

La *rule* 1 delinea lo *status* e le competenze dell'EPPO nella visione che ne avevano i compilatori. Essa stabilisce, utilizzando un'espressione che troverà poi riscontro legislativo, che l'EPPO è l'autorità dell'Unione europea «*competent for investigating, prosecuting and bringing to judgment the perpetrators of, and accomplices in, offences against the Union's financial interests*». Viene inoltre stabilito che esso debba essere indipendente dalle autorità nazionali e dalle istituzioni europee.

Il paragrafo 2 della medesima *rule* stabilisce l'indivisibilità dell'organo, diretto da un procuratore europeo e comprensivo di uffici dei procuratori europei delegati nelle giurisdizioni nazionali.

La *rule* 2 afferma il principio di territorialità già contenuto nel *Corpus juris*⁹², stabilendo che il territorio degli Stati membri costituisce una «*single legal area*».

La *rule* 3 stabilisce quali criteri debbano guidare l'EPPO nella scelta se esercitare la propria attribuzione («*authority*») o no. Come chiarito dalla relativa spiegazione, la disposizione implica che sia la Procura europea che le autorità nazionali sono competenti relativamente ai reati attribuiti alla prima, ma questa si pone in posizione di supremazia gerarchica rispetto alle seconde, potendo essa decidere chi svolgerà le indagini in un determinato caso. A tal proposito, gli Stati – che hanno obbligo di informare l'organo delle notizie di reato di cui vengono a conoscenza (*rule* 4, par. 1) – perdono la propria competenza qualora esso decida di avviare le indagini (*rule* 5).

Il pubblico ministero europeo ha gli stessi poteri degli omologhi nazionali (*rule* 6, par. 2) e le sue attività sono soggette al controllo giurisdizionale *ex post* di una apposita Corte europea quando toccano diritti individuali, mentre le autorizzazioni

⁹¹ Così S. ALLEGREZZA, *Le misure coercitive nelle «Model Rules for the Procedure of the European Public Prosecutor's Office»*, in *Processo penale, lingua e Unione europea*, cit., pp. 155-156.

⁹² V. *supra*, § 2.

necessarie *ex ante* per le misure investigative sono date dai giudici nazionali, con effetti in tutta la *single legal area* (rule 7)⁹³.

È previsto che l'EPPO debba svolgere la propria attività nel rispetto del principio di proporzionalità e cercando anche le prove a discarico (rule 9 e 10).

Le rule 12 e seguenti si occupano – in maniera più avanzata sia del *Corpus juris* che della successiva proposta di regolamento della Commissione⁹⁴ – dei diritti e delle garanzie riconosciuti al sospettato⁹⁵. Tra questi si possono segnalare, a titolo di esempio, il diritto all'interpretazione e alla traduzione (rule 13) e il privilegio contro l'autoincriminazione (rule 18).

L'EPPO – nel sistema proposta dalle *Model rules* – inizia un'indagine quando vi sia un «*reasonable ground*» per ritenere che un reato ad esso attribuito sia in corso di esecuzione o sia stato commesso (rule 21). Nella sua attività esso ha a disposizione alcune misure investigative, tassativamente elencate (rule 8)⁹⁶, suddivise in tre tipologie: non coercitive, coercitive non soggette a previa autorizzazione del giudice e, infine, coercitive soggette a previa autorizzazione del giudice (rule 22). Tra le prime si possono menzionare, per esempio, l'audizione («*questioning*») del sospettato e dei testimoni (rule 25 e 26). Nella seconda categoria rientrano, invece, l'"ordine di comparizione" («*summoning*») diretto al sospettato o ai testimoni (rule 34) o il sequestro (rule 39). Sono, infine, soggette al previo controllo del giudice⁹⁷, tra le altre, le intercettazioni di telecomunicazioni (rule 51) o le videoriprese in luoghi non pubblici (rule 53).

La rule 19, che si occupa dell'esclusione delle prove, stabilisce che il giudice non possa ritenere illegittime quelle ottenute in conformità alle *rules*. La regola

⁹³ La differenza di disciplina tra autorizzazione preventiva e controllo successivo è sottolineata da S. ALLEGREZZA, *Le misure coercitive*, cit., p. 171.

⁹⁴ Di questa opinione è R. E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo*, cit., p. 4741.

⁹⁵ La definizione di «*suspect*» è contenuta nella rule 11, la quale stabilisce che è tale la persona rispetto alla quale l'EPPO ha «*reasonable ground*» di sospettare di aver commesso un reato. Lo *status* relativo viene automaticamente acquisito quando nei confronti di un soggetto viene eseguita una misura investigativa che è disponibile nei confronti del sospettato.

⁹⁶ L'EPPO, nel sistema della *Model rules*, ha a disposizione tutte e solo le misure previste: cfr. G. DI PAOLO, *Note a margine*, cit., p. 146. Si è così voluto escludere il ricorso alla prova atipica: S. ALLEGREZZA, *Le misure coercitive*, cit., p. 162.

⁹⁷ O, in caso di urgenza, alla convalida entro quarantotto ore: rule 47.

assume valore molto diverso a seconda che si consideri la regola già implicitamente esistente in forza dell'esistenza della *single legal area* oppure, viceversa, che si ritenga che quest'ultima non escluda, di per sé, che il giudice nazionale possa non ammettere una prova sulla base del proprio diritto domestico⁹⁸.

La *rule 58* disciplina l' "arresto a breve termine" («*short term arrest*»)⁹⁹, che può essere disposto nel caso in cui ci sia un serio rischio che il sospettato, in sostanza, possa far perdere le proprie tracce o possa inquinare le prove. L'arresto ha una durata massima di ventiquattr'ore, prorogabile dal giudice di altre ventiquattro.

Quando il medesimo serio rischio trova uno «*strong ground*», l'EPPO può chiedere al giudice l'applicazione della detenzione cautelare (*pre-trial detention*) (*rule 59*) della durata massima, comprese eventuali proroghe, di un anno (*rule 60*).

La *rule 61* espone quali sono i diritti della persona arrestata o detenuta, mentre la *rule 62* stabilisce che, qualora il giudice debba ordinare, estendere o far cessare la detenzione cautelare, è necessario fissare un'udienza orale con la partecipazione dell'EPPO, del sospettato e del suo difensore. Si prevede, dunque, sempre un contraddittorio anticipato, diversamente da quanto previsto nel nostro ordinamento¹⁰⁰.

Con riferimento a quanto riguarda più da vicino il tema del presente lavoro, l'azione penale, le *Model rules* stabiliscono, innanzitutto, che se l'EPPO decide che le prove raccolte conducono ad una ragionevole previsione di condanna («*reasonable prospect of conviction*»)¹⁰¹, allora «*it shall institute a prosecution*», salvo non ricorra una

⁹⁸ Cfr., in questo senso, R. E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo*, cit., p. 4742. Si vedrà come, nel regolamento istitutivo dell'EPPO, verrà affermato che le prove assunte dal pubblico ministero europeo non possono essere escluse «per il solo motivo» di essersi formate all'estero, aprendo così la strada ai limiti previsti da ciascun diritto nazionale: v. *infra*, Sez. II, § 4.

⁹⁹ Assimilabile al fermo di indiziato di delitto ex 384 c.p.p. secondo G. DI PAOLO, *Note a margine*, cit., p. 140.

¹⁰⁰ Sottolineano il punto G. DI PAOLO, *ivi*, p. 141, e R. E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo*, cit., p. 4741.

¹⁰¹ Può essere interessante notare come la formula sia sovrapponibile a quella che incorpora la nuova regola di giudizio per l'archiviazione e l'udienza preliminare che la c.d. riforma Cartabia ha introdotto nel codice di procedura penale. In tema – e utile, quindi, a gettar luce anche sull'analogia espressione delle *Model rules* – si può vedere, tra gli altri, E. MARZADURI, *La riforma Cartabia e la ricerca di efficaci filtri predibattimentali: effetti deflativi e riflessi sugli equilibri complessivi del processo penale*, in *Leg. pen. web*, 25 gennaio 2022, specialmente pp. 25 e ss.

delle eccezioni previste. A questo proposito, la *rule 65* stabilisce che l'EPPO "chiude" («*close*») il caso nell'ipotesi in cui l'esercizio dell'azione è impedito per motivi di diritto («*legal grounds*») o quando le prove non consentono di prevedere, con ragionevolezza, che si potrà giungere ad una condanna.

Contro la decisione di chiudere il caso l'Unione europea o «*any aggrieved party*» possono proporre ricorso alla Corte europea (*rule 65*, par. 3). Dunque, è dato un rimedio giurisdizionale per controllare la correttezza della decisione dell'EPPO di non agire, nel pieno rispetto, per quanto concerne il profilo costituzionale domestico, dell'art. 112 Cost.¹⁰², tanto che la previsione ha indotto parte della dottrina a concludere per l'ascrivibilità del modello di esercizio dell'azione penale alla categoria dell'obbligatorietà¹⁰³.

In realtà, problematica – ancora da un punto di vista costituzionale interno – sarebbe potuta risultare la previsione per cui l'EPPO può sospendere la decisione di esercitare l'azione nel caso in cui il sospettato sia imputato o sia stato condannato per un altro reato che rientra nell'attribuzione del pubblico ministero europeo, quando la pena irrogata, o che si può prevedere verrebbe irrogata, per il secondo sia più grave (*rule 66*). Nel caso di specie, come si desume anche dalla spiegazione di accompagnamento, si rinunciarebbe a perseguire il reato meno grave, ciò sulla base di considerazioni attinenti ad un uso efficiente delle risorse a disposizione dell'organo e per ragioni umanitarie.

Non è dato comprendere agevolmente se l'esercizio di tale facoltà di sospensione escluderebbe del tutto o no, nella visione dei compilatori, la possibilità che il reato meno grave sia oggetto di un procedimento meramente domestico, negli Stati membri. Da una parte, la *rule 5* sembra far venire meno la competenza concorrente degli Stati per il solo fatto che l'EPPO abbia avviato le proprie indagini (e non è necessario, dunque, che decida anche di esercitare l'azione). Non solo, lasciare che gli Stati possano perseguire il reato meno grave contrasta con la *ratio* di

¹⁰² V., invece, per considerazioni sullo stesso tema, ma con riferimento alla disciplina contenuta nel Regolamento istitutivo dell'EPPO, *infra*, Par. III, § 12.

¹⁰³ Si tratta di R. E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo*, cit., p. 4742.

matrice umanitaria della norma. Dall'altra parte, però, la *rule 67* consente all'EPPO di "rimandare" un caso agli Stati in due circostanze, ossia quando ritiene che «*the matter is not within its competence*» o quando, ed è l'ipotesi che potrebbe rilevare, «*declines to prosecute the case*»¹⁰⁴.

5. La proposta di regolamento istitutivo

Tenute da parte le proposte di matrice dottrinale, l'iter legislativo che si conclude con l'approvazione del regolamento 1939/2017 prende avvio il 17 luglio 2013, data in cui la Commissione ha adottato la proposta istitutiva (la "Proposta")¹⁰⁵, dopo un periodo dedicato allo svolgimento di consultazioni e di studi¹⁰⁶.

La Proposta stabiliva già nell'articolato che compito della Procura europea fosse quello di «combattere[re] i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione». Essa, in altre parole, sarebbe stata competente «per individuare, perseguire e rinviare a giudizio» i relativi autori e i loro complici. A tal fine, «dirige e controlla

¹⁰⁴ Per la verità, ai sensi della *rule 66* la decisione sull'esercizio dell'azione è «*suspended*» e non v'è una decisione «*to decline*» la competenza. È altrettanto vero, tuttavia, che la spiegazione alla medesima *rule* afferma che la decisione di non perseguire il reato meno grave è da considerarsi «*a final disposal of the case*» (salvo quanto previsto dal subpar. 2).

¹⁰⁵ Si tratta di COM(2013) 534 final. Sul contenuto di essa, in generale, si vedano, tra gli altri, T. ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Arch. pen.*, 2014, n. 1, pp. 1 e ss.; S. ALLEGREZZA, *Statuto e poteri del pubblico ministero europeo*, cit., pp. 290 e ss.; EAD., *Verso una Procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani*, in *Dir. pen. cont.*, 31 ottobre 2013, pp. 4 e ss.; M. CASTELLANETA, sub art. 86 TFUE, in *Commentario breve ai Trattati*, cit., pp. 690 e ss.; M. CONINSX, *The European Commission's Legislative Proposal: An Overview of Its Main Characteristics*, in *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, cit., pp. 32 e ss.; G. DI PAOLO - S. MARCOLINI, *Verso l'istituzione di una Procura europea a protezione degli interessi finanziari dell'Unione: la proposta di regolamento COM(2013) 534 final*, in *Cass. pen.*, 2014, n. 1, pp. 362 e ss.; S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor Office. Anche gli entusiasti diventano scettici?*, in *Dir. pen. cont.*, 9 gennaio 2014, pp. 1 e ss.; F. SPIEZIA, *L'istituzione del procuratore europeo nella proposta di regolamento della Commissione europea del 17 luglio 2013, quali nuovi assetti per lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia?*, in *Cass. pen.*, 2014, n. 5, pp. 1839 e ss.; E. SQUILLACI, *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione*, in *Arch. pen.*, 2014, n. 1, pp. 168 e ss.; A. VENEGONI, *La proposta di Regolamento per istituire la Procura europea: ragioni, problemi e prospettive*, in *La nuova Procura europea*, cit., pp. 81 e ss.

¹⁰⁶ V. L. SALAZAR, *Habemus EPPO!*, cit., p. 9. Per maggiori dettagli si veda la relazione di accompagnamento alla proposta, pp. 3-4. Essa è reperibile in *eur-lex.europa.eu*.

le indagini ed esercita l'azione penale, comprensiva dell'archiviazione del caso» (art. 4).

Il modello previsto era di tipo integrato-decentralizzato¹⁰⁷. Esso prevedeva che la Procura europea costituisse un unico organo – con la propria personalità giuridica (art. 3) – ma che fosse suddivisa in un apparato centrale, al quale si affiancavano i procuratori europei stanziati a livello dei singoli Stati membri. Le risorse necessarie dovevano essere in parte messe a disposizione dall'Unione e in parte dagli Stati¹⁰⁸. Conseguiva all'adozione di un siffatto modello anche la possibilità che i procuratori stanziati nei singoli Stati vestissero il c.d. "doppio cappello", ossia conservassero le prerogative e lo *status* di pubblico ministero nazionale, cui sommavano quello di pubblico ministero europeo¹⁰⁹, e l'esistenza di un rapporto gerarchico fra livello centrale e livello decentrato¹¹⁰.

Dal punto di vista ordinamentale, veniva stabilito che la Procura europea «è indipendente» e non poteva sollecitare né accettare istruzioni da alcuno, compresi le istituzioni, organi e organismi dell'Unione europea, i quali avrebbero dovuto, comunque, rispettare tale *status* di indipendenza della Procura europea e non cercare di influenzarla. Tuttavia, era anche stabilito che il procuratore capo rispondesse al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione delle attività svolte dall'organismo (art. 5).

¹⁰⁷ Cfr. V. ALEXANDROVA, *Presentation of the Commission's Proposal on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office*, in *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, cit., pp. 12-13. Preferisce parlare di «centralizzazione leggera» S. ALLEGREZZA, *Statuto e poteri del pubblico ministero europeo*, cit., p. 292. Parlano invece di un modello «centralised» V. MITSILEGAS – F. GIUFFRIDA, *Bodies, Offices and Agencies*, in V. Mitsilegas, *EU Criminal Law*, 2^a ed., Oxford-New York-Dubliano, 2022, p. 440. Era stata dunque respinta la posizione franco-tedesca, favorevole ad un modello collegiale sulla scorta di quello di Eurojust. Sul punto si vedano A. CANDI, *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del pubblico ministero europeo nella proposta della Commissione europea del 17 luglio 2013*, in *Dir. pen. cont.*, 30 gennaio 2014, p. 5, e F. SPIEZIA, *L'istituzione del procuratore europeo*, cit., pp. 1849 e ss., entrambi critici verso tale posizione.

¹⁰⁸ Per le caratteristiche del modello integrato cfr. K. LIGETI – M. SIMONATO, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., pp. 15 e ss., i quali analizzano anche il modello collegiale e quello centralizzato.

¹⁰⁹ Si veda F. SPIEZIA, *ivi*, p. 1852. L'art. 10, par. 6, affermava che «[i] procuratori europei delegati possono espletare anche le funzioni di pubblici ministeri nazionali».

¹¹⁰ Effettivamente, previsto dalla proposta: M. CAIANIELLO, *Sull'istituzione del pubblico ministero europeo*, in *Riv. dir. proc.*, 2013, n. 6, p. 1454. Di «forte verticalizzazione interna» parla S. ALLEGREZZA, *Verso una Procura europea*, cit., p. 6.

Quest'ultima previsione, secondo taluni, avrebbe rischiato di intaccare quella posizione di indipendenza esterna enunciata nel primo paragrafo dello stesso articolo e garantita anche dalla nostra Costituzione¹¹¹, anche tenuto in considerazione che, come vedremo a breve, il procuratore europeo – che avrebbe dovuto nominare i procuratori delegati – e i suoi sostituti, dovevano essere scelti «dal Consiglio, con l'approvazione del Parlamento europeo» (e durare in carica per un periodo, non rinnovabile, di otto anni). Non solo, le tre stesse istituzioni potevano proporre la revoca dell'incarico al procuratore capo e ai suoi sostituti, con richiesta su cui avrebbe deciso la Corte di giustizia (artt. 8 e 9)¹¹².

Vedremo che tali questioni si ripropongono con riferimento alla versione definitiva del Regolamento.

Come accennato, la Proposta prevedeva una struttura di tipo gerarchico composta da un procuratore capo, quattro suoi sostituti e almeno un procuratore europeo delegato per ogni Stato membro (art. 6). Il rapporto tra procuratore capo e procuratori europei delegati aveva fatto sorgere, in parte della dottrina, ancora dubbi di compatibilità costituzionale¹¹³, atteso che i PED erano nominati dal primo e da questi potevano anche essere revocati, oltre al fatto che erano suscettibili di revoca anche per opera delle autorità nazionali competenti solo previo consenso del PCE, se si trattava dell'esercizio delle funzioni per conto della Procura europea (art. 10). Non solo, essi dovevano seguire le sue «istruzioni, linee guida e decisioni» (art. 6, par. 5).

¹¹¹ In questo senso M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del pubblico ministero europeo*, cit., p. 210; S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor Office*, cit., p. 3. Secondo F. SPIEZIA, *L'istituzione del procuratore europeo*, cit., pp. 1845 e ss., non vi è nessun problema di compatibilità costituzionale, sotto il profilo dell'indipendenza esterna. Non ritiene vi siano criticità – riferendosi alla versione finale del regolamento – L. DE MATTEIS, *Autonomia ed indipendenza della Procura Europea come garanzia dello Stato di diritto*, in *Quest. giust.*, 24 marzo 2021, §§ 2 e 4.

¹¹² Rispetto gli ultimi due profili, però, secondo M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del pubblico ministero europeo*, cit., pp. 207 e 210, da una parte, «[l]a devoluzione della nomina agli organi istituzionali appare una scelta obbligata», dall'altra, la mancanza di un organo di autogoverno competente in via disciplinare è compensata dall'attribuzione della stessa competenza alla Corte di giustizia.

¹¹³ Ancora, S. RECCHIONE, *European Public Prosecutor Office*, cit., p. 13. Concorda, in questo caso, F. SPIEZIA, *L'istituzione del procuratore europeo*, cit., p. 1847.

Anche la Proposta riprendeva il principio di territorialità già proposto nel *Corpus juris*¹¹⁴, affermando che «[a]i fini delle indagini e dell'azione penale promosse dalla Procura europea, il territorio degli Stati membri dell'Unione è considerato un unico spazio giuridico» (art. 25, par. 1). La disposizione veniva considerata simbolicamente molto forte¹¹⁵.

Permaneva, come era già nel *Corpus* e nel Libro verde, la separazione tra svolgimento eurounitario dell'indagine e giurisdizione nazionale, essendo previsto che «[l]a Procura europea esercita l'azione penale per i reati di cui al paragrafo 1 dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri» (art. 4, par. 3), sì da rispettare la volontà degli Stati di mantenere intatta la propria sovranità in materia di giurisdizione penale¹¹⁶.

Quanto alla scelta del Paese ove esercitare l'azione, l'art. 27 indicava dei criteri¹¹⁷, i quali, però, era stato osservato, risultavano piuttosto generici. Inoltre, la disposizione non stabiliva quale fosse il rapporto intercorrente fra gli stessi, ossia non chiariva se stessero tra loro in ordine gerarchico o dovessero avere, invece, tutti lo stesso peso; né era previsto un meccanismo giudiziale di controllo sulla scelta¹¹⁸. Peraltro, la scelta interveniva solo al momento di esercizio dell'azione penale, e non prima¹¹⁹.

¹¹⁴ V. *supra*, § 2.

¹¹⁵ Cfr. S. ALLEGREZZA, *Statuto e poteri del pubblico ministero europeo*, cit., p. 294, la quale, peraltro, sostiene trattarsi di «lettera morta», tenuto conto dell'assenza di una disciplina compiuta delle indagini o una piena affermazione del mutuo riconoscimento. Come si vedrà *infra*, § 6, peraltro, l'affermazione del principio verrà eliminata nella versione finale del regolamento.

¹¹⁶ V., sul punto, A. CANDI, *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità*, cit., p. 8, e R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni del Pubblico Ministero europeo*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizioni di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso, G. Illuminati, R. Sicurella e S. Allegrezza, Milano, 2013, p. 391, che segnalano le criticità di tale scelta.

¹¹⁷ Essi erano: «a) il luogo in cui è stato commesso il reato o, nel caso di più reati, la maggioranza dei reati; b) il luogo in cui l'imputato ha la residenza abituale; c) il luogo in cui è ubicata la prova; d) il luogo in cui le vittime dirette hanno la residenza abituale».

¹¹⁸ Queste le osservazioni di S. ALLEGREZZA, *Verso una Procura europea*, cit., p. 9. Come afferma, con riferimento a simile disposizione del *Corpus*, P. TONINI, *Il pubblico ministero europeo*, cit., p. 16, c'è una tensione con il principio del giudice naturale precostituito previsto dalla nostra Costituzione.

¹¹⁹ Diversamente dalla versione finale del regolamento: H.-H. HERRNFELD, sub art. 26, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO")*. *Article-by-Article Commentary*, a cura di H.-H. Herrnfeld, D. Brodowski e C. Burchard, Baden-Baden, 2021, p. 219;

Con riferimento alle decisioni relative all'esercizio dell'azione, la proposta prevedeva che il procuratore capo dovesse decidere se archiviare il caso, chiedere il rinvio a giudizio (art. 27, par. 2), oppure procedere ad un compromesso con l'accusato, che comportava il pagamento di una sanzione da parte di questi, effettuato il quale si sarebbe giunti all'archiviazione del caso (art. 29)¹²⁰.

L'art. 28, che disciplinava proprio l'archiviazione, pareva distinguere tra ipotesi in cui essa doveva essere obbligatoriamente disposta («il procuratore europeo archivia il caso») (par. 1) e casi in cui essa era facoltativa («il procuratore europeo può archiviare il caso»¹²¹) (par. 2)¹²². In questo secondo caso rientravano le ipotesi in cui il reato fosse «minore» ai sensi della legge nazionale attuativa della direttiva PIF e quella di archiviazione per mancanza di prove pertinenti.

Quanto al principio informatore l'esercizio dell'azione, la dottrina ha ritenuto che - a dispetto di quanto enunciato nei *considerando*¹²³ - non si potesse configurare un'obbligatorietà¹²⁴ o che si trattasse, tutt'al più, di obbligatorietà temperata¹²⁵. Tra i motivi adottati, oltre alla previsione dell'art. 28, appena citato, anche il fatto che l'archiviazione non sarebbe stata soggetta a controllo giurisdizionale e che il compromesso, nello specifico, oltre ad essere disposta in seguito ad una valutazione

¹²⁰ Sul compromesso e la sua evoluzione v. A. ZÁRATE CONDE - M. DE PRADA RODRIGUEZ, *Transactions and "Simplified Procedures" in the Framework of the European Public Prosecutor's Office. A National Perspective*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, 2018, pp. 169 e ss.

¹²¹ Corsivo aggiunto.

¹²² L'archiviazione obbligatoria era prevista nei casi seguenti: «a) morte dell'indagato; b) la condotta oggetto di indagine non costituisce reato; c) amnistia o immunità concessa all'indagato; d) scadenza del termine legale nazionale per l'esercizio dell'azione penale; e) l'indagato è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva per gli stessi fatti o il caso è stato trattato in conformità dell'articolo 29».

¹²³ In particolare il n. 20: «[a]l fine di garantire la certezza del diritto e una politica di tolleranza zero verso i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, è necessario che le attività di indagine e relative all'azione penale della Procura europea si informino al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, in base al quale la Procura europea avvia le indagini e, fatte salve ulteriori condizioni, persegue ogni reato di sua competenza». Anche la versione inglese parla di «*mandatory prosecution*».

¹²⁴ Cfr. A. CANDI, *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità*, cit., pp. 15-16; M. CAIANIELLO, *Sull'istituzione*, cit., p. 1458.

¹²⁵ Così F. SPIEZIA, *L'istituzione del procuratore europeo*, cit., p. 1855.

che poteva dirsi essere discrezionale¹²⁶, avrebbe anche impedito – in forza del principio del *ne bis in idem* – l’esercizio dell’azione a livello nazionale.

Non sembra invece revocabile in dubbio il fatto che l’EPPO, sulla base della proposta, avrebbe avuto l’obbligo di intraprendere le indagini, qualora vi fosse «fondato motivo di ritenere che sia stato commesso o si stia consumando un reato di competenza della Procura europea» (art. 16, par. 1)¹²⁷. Quanto alle misure investigative disponibili, l’art. 26, par. 1, ne elencava ventuno che gli Stati membri sarebbero stati obbligati a rendere disponibili. La Procura europea, inoltre, avrebbe avuto la facoltà di ricorrere agli altri mezzi eventualmente previsti dal diritto interno (par. 2). Il principio adottato in tema di regole applicabili agli atti di indagine era quello della c.d. *lex loci* e, dunque, le misure avrebbero trovato la propria disciplina in quella in vigore nel Paese di esecuzione¹²⁸.

L’art. 30 stabiliva che il giudice nazionale avrebbe dovuto ammettere le prove senza necessità di convalida, anche se esse non fossero state raccolte dall’EPPO in conformità al diritto dello Stato in cui è incardinato il processo (c.d. *lex fori*), purché non venissero pregiudicati l’imparzialità del giudice e i diritti di difesa sanciti dagli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea¹²⁹. Tuttavia, è stato notato, questo valore generalizzato delle prove non si doveva ad uno (avanzato) statuto europeo comune in tema, ma, più modestamente, al (tradizionale) principio del rispetto del diritto del luogo di raccolta della prova¹³⁰.

La Carta di Nizza veniva citata anche dagli artt. 11 e 32, i quali, con effetti più simbolici che precettivi¹³¹, stabilivano che la Procura europea avrebbe dovuto garantire i diritti ivi consacrati.

¹²⁶ Si sarebbe infatti dovuto valutare che la prosecuzione del procedimento fosse «nell’interesse della buona amministrazione della giustizia»: art. 29, par. 1.

¹²⁷ Lo ritengono G. DI PAOLO – S. MARCOLINI, *Verso l’istituzione di una Procura europea*, cit., p. 363.

¹²⁸ Cfr. S. ALLEGREZZA, *Verso una Procura europea*, cit., p. 7, in senso critico, e F. SPIEZIA, *L’istituzione del procuratore europeo*, cit., p. 1858.

¹²⁹ V., sul punto, R. E. KOSTORIS, *Le investigazioni*, cit., p. 400, il quale auspica una disciplina europea unitaria in materia di prove. È critico verso l’automatica ammissibilità della prova assunta all’estero M. CAIANIELLO, *Sull’istituzione*, cit., p. 1457, per contrasto con l’art. 111 Cost.

¹³⁰ Così, criticamente, R. E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo*, cit., p. 4746.

¹³¹ Atteso che la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea si applica comunque a tutte le istituzioni e a tutti gli organi dell’Unione: art. 51 CDFUE.

Ancora in temi di diritti, l'art. 32, par. 2, - con una disciplina forse non all'altezza del proprio obiettivo, a causa della eccessiva genericità che la caratterizzava - richiamava espressamente quelli previsti dalle c.d. direttive di Stoccolma esistenti all'epoca, nonché il diritto al silenzio, alla presunzione di innocenza, al patrocinio a spese dello Stato e alla prova; la portata di questi ultimi tre veniva poi meglio precisata negli articoli successivi¹³².

Quanto ai controlli giurisdizionali sull'operato dell'EPPO, la scelta effettuata con l'art. 36 era nel senso dell'esclusione della competenza della Corte di giustizia e l'affidamento degli stessi, quindi, alle corti nazionali¹³³.

Come anticipato, per l'individuazione dei reati attribuiti all'organismo¹³⁴, la Proposta faceva riferimento, come poi sarà anche nel regolamento definitivo, alla direttiva PIF, all'epoca in fase di approvazione (art. 12)¹³⁵. Ai reati PIF andavano aggiunti quelli attribuiti in forza della «competenza accessoria» regolata dall'art. 13, secondo il quale la Procura europea era «competente» anche per i reati «indissolubilmente legati» ai primi.

Il sistema delineato dalla Proposta non si sorreggeva, comunque, da solo, nel senso che veniva fatto rinvio alla disciplina nazionale dello Stato membro in cui si sarebbe dovuta svolgere l'indagine o fosse stata esercitata l'azione penale per gli aspetti non affrontati dal regolamento (il quale, comunque, in quanto tale, avrebbe prevalso in caso di contrasto¹³⁶) (art. 11, par. 3).

¹³² Cfr. S. ALLEGREZZA, *Verso una Procura europea*, cit., p. 8. Molto critico, in ragione della carenza in tema di garanzie e diritti, è T. RAFARACI, *Il controllo giurisdizionale delle attività del pubblico ministero europeo e l'innesto delle indagini nel procedimento nazionale*, in *I nuovi orizzonti*, cit., p. 327.

¹³³ La scelta è dovuta, in primo luogo, alla necessità di evitare l'affidamento di un amplissimo numero di casi alla Corte di giustizia, tenuto conto dell'assenza di un giudice europeo apposito: V. ALEXANDROVA, *Presentation of the Commission's Proposal*, cit., p. 19. In secondo luogo, è spiegabile con una certa resistenza alla cessione di sovranità da parte degli Stati: T. RAFARACI, *Il controllo giurisdizionale*, cit., p. 331.

¹³⁴ Così la definisce espressamente l'art. 3, par. 1.

¹³⁵ Sul tema dell'attribuzione v. *infra*, Sez. II, § 2.

¹³⁶ Sul rapporto tra fonti europee e nazionali v. *infra*, Cap. II, § 2.

1. Il regolamento istitutivo

L'iter legislativo seguito dalla Proposta non può che essere definito come travagliato.

In effetti, già poco dopo la presentazione, i parlamenti di undici Stati membri dell'Unione sollevarono questioni di compatibilità della stessa con il principio di sussidiarietà e proporzionalità, ai sensi del protocollo n. 2 ai Trattati istitutivi (c.d. *yellow card procedure*), cui la Commissione rispose negando la sussistenza di un contrasto con i principi evocati¹³⁷.

Nel 2014, sotto la presidenza greca del Consiglio dell'Unione europea vennero poi recepite quelle istanze nazionali – provenienti perlopiù da Francia e Germania¹³⁸ – volte ad ottenere una modifica dell'impronta data ai rapporti interni all'organo, con uno spostamento da un'impostazione gerarchica ad una collegiale¹³⁹. L'obiettivo venne raggiunto – pur senza arrivare ad un modello collegiale puro¹⁴⁰ – attraverso l'introduzione di un organo interno, il collegio, composto da un "rappresentante" per ogni Stato partecipante. Ad esso si aggiunse un altro organo collegiale, le camere permanenti, con il potere di assumere decisioni operative¹⁴¹.

¹³⁷ Cfr. P. CSONKA – A. JUSZCZAK – E. SASON, *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from vision to Reality*, in *eu crim*, 2017, n. 3, pp. 125 e 137.

¹³⁸ Le quali si opponevano, propendo un modello di stampo meno sovranazionale, a Belgio, Italia e Lussemburgo, che erano in favore di una forte europeizzazione dell'organo: L. SCHMEER, *The establishment of the European Public Prosecutor's Office: integration with limited supranationalisation?*, in *Journal of European Integration*, 2023, n. 6, pp. 853 e ss.

¹³⁹ Così S. ALLEGREZZA, *Statuto e poteri del pubblico ministero europeo*, cit., p. 298.

¹⁴⁰ V., sul punto, M. GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, 2022, n. 1, p. 6.

¹⁴¹ Un riassunto di quanto accaduto nel corso delle presidenze che si sono succedute è reperibile in L. SALAZAR, *Habemus EPPO!*, cit., pp. 13 e ss., cui faremo costante riferimento per la ricostruzione dell'iter legislativo. Un'altra panoramica su tale iter è offerta, per esempio, da L. KUHL, *The European Public Prosecutor's Office. More Effective, Equivalent, and Independent Criminal Prosecution against Fraud?*, in *eu crim*, 2017, n. 3, pp. 136 e ss.; V. MITSILEGAS – F. GIUFFRIDA, *Bodies, Offices and Agencies*, cit., pp. 435 e ss. Per un commento sulla struttura immaginata nel corso dei negoziati v. A. WEYEMBERGH – C. BRIÈRE, *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO). Study for the LIBE Committee*, novembre 2016, pp. 12 e ss., reperibile in europarl.europa.eu/supporting-analyses, le quali sottolineano il rischio di inefficacia, eccessiva onerosità economica e scarsa verticalizzazione.

Nel corso delle successive presidenze vennero discussi altri aspetti centrali del regolamento, tra i quali, per esempio, i temi del controllo giurisdizionale – compreso quello della Corte di giustizia –, il metodo di elezione del procuratore capo e degli altri procuratori europei, le garanzie difensive e i poteri di indagine.

Un'altra battuta d'arresto si verificò a fine 2016, quando la Svezia comunicò per la prima volta la propria intenzione di non voler partecipare al progetto. Questa decisione provocò il venire meno dell'unanimità richiesta dall'art. 86, par. 1, TFUE, per l'adozione del regolamento istitutivo. Venne così a crearsi il presupposto per l'instaurazione della cooperazione rafforzata prevista dal medesimo articolo¹⁴².

Quest'ultima prese formalmente avvio ad inizio 2017, quando diciassette Stati chiesero ed ottennero dal Consiglio europeo il riconoscimento della sussistenza dei requisiti per procedere¹⁴³. A questi si aggiunse formalmente anche l'Italia nel giugno del medesimo anno.

Senza dover scavalcare ulteriori grossi ostacoli, il 12 ottobre 2017 si giunse all'approvazione finale del Regolamento, entrato in vigore poi il 20 novembre (art. 120, par. 1).

Al momento dell'approvazione, tra i Paesi membri dell'Unione europea non partecipavano alla cooperazione rafforzata Danimarca, Regno Unito (Paese, com'è noto, che poi è fuoriuscito dell'Unione stessa), Irlanda, Paesi Bassi, Malta, Polonia, Svezia e Ungheria. Nel 2018 anche i Paesi Bassi¹⁴⁴ e Malta¹⁴⁵ hanno deciso di

Condivide la preoccupazione sul rischio di farraginosità S. ALLEGREZZA, *Statuto e poteri del pubblico ministero europeo*, cit., pp. 304, 317-318

¹⁴² Sulle problematiche e i vantaggi sottesi all'instaurazione della cooperazione rafforzata si vedano M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2016, n. 3, pp. 96 e ss.; S. PAWELEC, *Implications of Enhanced Cooperation for the EPPO Model and Its Functioning*, in *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, cit., pp. 209 e ss.

¹⁴³ In particolare, sulla procedura da seguire per l'instaurazione della cooperazione rafforzata "EPPO", v. J. J. E. SCHUTTE, *Establishing Enhanced Cooperation Under Article 86 TFEU*, in *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, cit., pp. 199 e ss.

¹⁴⁴ Decisione della Commissione (UE) 2018/1094 del 1° agosto 2018.

¹⁴⁵ Decisione della Commissione (UE) 2018/1103 del 7 agosto 2018.

aderire¹⁴⁶, mentre nel 2024 è stato il turno della Polonia, portandosi così a ventitre, allo stato attuale, il numero di aderenti all'EPPO¹⁴⁷.

Il Regolamento, pubblicato nella G.U.U.E del 31 ottobre 2017, è composto da 121 *considerando* e 120 articoli, ripartiti in undici capi e in sezioni¹⁴⁸. La disciplina delle attività della Procura europea viene completata dal regolamento interno di procedura (anche "reg. int."), adottato dal collegio dell'EPPO – in conformità all'art. 9, par. 4, reg. – il 12 ottobre 2020, modificato nell'agosto 2021 e, poi, anche nel giugno 2022, alla luce del primo mese di attività¹⁴⁹.

Negli articoli iniziali viene affermata la personalità giuridica dell'EPPO (art. 3, par. 1), nonché delimitati i suoi compiti, consistenti, in breve, nell'esplicazione delle «funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri» rispetto ai reati previsti dalla direttiva PIF (art. 4).

L'art. 5 richiama l'obbligo di rispetto, da parte della Procura europea, dei diritti sanciti dalla Carta di Nizza, nonché dei principi dello stato di diritto e della proporzionalità (parr. 1 e 2). Viene altresì stabilito che le indagini debbano essere svolte «in maniera imparziale» e vengano raccolte «tutte le prove pertinenti, sia a carico che a discarico» (par. 4)¹⁵⁰.

¹⁴⁶ La Svezia sembra aver poi espresso il proprio desiderio di aderire, infine: H.-H. HERRNFELD – J. HERRNFELD, *The European Public Prosecutor's Office – where do we stand?*, in *ERA forum*, 27 settembre 2021, p. 657.

¹⁴⁷ Con effetto a decorrere dal 1 giugno: <https://www.gov.pl/web/justice/poland-joins-the-european-public-prosecutors-office>.

¹⁴⁸ Forniscono una panoramica sul contenuto del regolamento, tra gli altri, S. ALLEGREZZA, *The European Public Prosecutor's Office (EPPO). A Milestone for the EU Integration Process*, in *The Cambridge Companion to European Criminal Law*, a cura di K. Ambos e P. Rackow, Cambridge, 2023, pp. 413 e ss.; G. BARROCU, *La Procura europea*, cit., pp. 47 e ss.; L. CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea: il nuovo organo investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali*, in *Cass. pen.*, 2018 n. 3, pp. 962 e ss.; P. CSONKA – A. JUSZCZAK – E. SASON, *The Establishment*, cit., pp. 125 e ss., F. LOMBARDI, *La Procura europea. A) Dal Corpus Juris al Decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Proc. pen. giust.*, 2021, n. 4, pp. 931 e ss.; L. SALAZAR, *Habemus EPPO!*, cit., pp. 19 e ss.

¹⁴⁹ Esso è stato adottato con la Decisione del collegio n. 3/2020. Le modifiche si devono, invece, alle Decisioni del collegio nn. 85/2021 e 26/2022.

¹⁵⁰ Sottolinea i rischi di stampo inquisitoriale legati alla previsione di un pubblico ministero europeo che venga definito "imparziale" M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del pubblico ministero europeo*, cit., p. 213.

Il medesimo articolo disciplina anche il rapporto tra Regolamento e diritto nazionale, stabilendo che quest'ultimo si applichi per gli aspetti non disciplinati dal primo (par. 3). Si approfondirà tale tema, centrale, più avanti¹⁵¹.

Non dissimilmente dalla proposta della Commissione, viene stabilita l'indipendenza dell'EPPO e l'obbligo per i suoi componenti di non accettare istruzioni esterne all'organismo (art. 6, par. 1). Tuttavia - in maniera apparentemente contraddittoria - viene anche confermato il fatto che la Procura debba rispondere alle istituzioni «delle sua attività generali» (art. 6, par. 2), anche attraverso una relazione annuale (art. 7). Si tratta, in realtà, di una forma di responsabilità politica che non intacca l'indipendenza operativa - ossia relativa ai singoli casi - del pubblico ministero europeo, tant'è che è l'EPPO (attraverso il collegio) a darsi gli indirizzi in tema di esercizio dell'azione (art. 9)¹⁵².

Gli artt. 18 e seguenti si occupano della struttura dell'organo, su cui ci si soffermerà in seguito¹⁵³.

L'art. 21 richiama il regolamento interno della Procura - il quale regola l'organizzazione del lavoro dell'organismo - e disciplina la procedura di adozione e di modifica dello stesso¹⁵⁴.

Di seguito, il regolamento si occupa dell'attribuzione dell'EPPO (artt. 22 e ss.)¹⁵⁵, della disciplina dell'avvio e dello svolgimento delle indagini, ivi comprese le misure a disposizione dell'organismo (artt. 26 e ss.)¹⁵⁶, delle regole riguardanti l'esercizio dell'azione penale e l'inazione (artt. 34 e ss.)¹⁵⁷, dei diritti riconosciuti all'accusato e dei controlli giurisdizionali sull'attività della Procura (artt. 41 e ss.)¹⁵⁸.

¹⁵¹ V. *infra*, Cap. II, § 2.1.

¹⁵² Questo il ragionamento svolto da L. DE MATTEIS, *Autonomia ed indipendenza*, cit., § 2. V., sul collegamento tra indipendenza e obbligatorietà dell'azione penale, *infra*, Par. III, § 4.

¹⁵³ Cioè *infra*, § 6.2.

¹⁵⁴ Su di esso v. *infra*, Sez. II, § 7.

¹⁵⁵ V. *infra*, Sez. II, § 2.

¹⁵⁶ V. *infra*, Sez. II, § 4.

¹⁵⁷ V. *infra*, Par. II.

¹⁵⁸ V. *infra*, Sez. II, § 5.

L'art. 43 stabilisce che l'EPPO può accedere alle informazioni contenute nelle banche dati nazionali con la garanzia del principio di equivalenza¹⁵⁹ – nel senso che le condizioni di accesso devono essere le stesse di quelle dei pubblici ministeri domestici – e in quelle contenute nelle banche dati dell'Unione europea.

Gli articoli successivi (44 e ss.) si occupano invece di disciplinare il sistema automatico di gestione dei fascicoli della Procura europea, il *case management system* ("CMS"), il quale deve contenere, ai sensi dell'art. 44, par. 4, innanzitutto, un registro delle *notitiae criminis* ottenute sia dagli organi (in senso lato) dell'Unione, sia dagli Stati membri. Il contenuto di tale registro è meglio precisato dall'art. 38 del regolamento interno. Quest'ultimo prevede che il CMS notifichi al procuratore europeo competente l'inserimento della notizia di reato, la quale verrà sottoposta alla verifica di un procuratore europeo delegato, incaricato dal primo, al fine di assumere le determinazioni relative (artt. 39 e 40 reg. int.).

Al registro si aggiungono, come contenuto del CMS, un indice di tutti i fascicoli e tutte le informazioni contenute in questi – il cui originale rimane esterno al sistema automatico – archiviate in forma elettronica¹⁶⁰.

Il sistema automatico svolge sia una funzione interna, rivolta allo svolgimento dei compiti dell'EPPO, che una funzione esterna, a fini, per esempio, statistici o di controllo sul trattamento dei dati personali da parte dell'organo¹⁶¹.

Il fascicolo di ciascuna indagine – il quale, per quanto possibile, deve, per l'appunto, essere immesso nel CMS in forma elettronica (art. 45, par. 3) – viene gestito dal procuratore europeo delegato incaricato dello specifico caso. A questi, inoltre, spetta il potere di concedere al sottoposto alle indagini, all'imputato o alle «altre persone coinvolte» l'accesso allo stesso, conformemente al diritto del proprio Stato di appartenenza (art. 45, par. 2).

¹⁵⁹ Così B. PIATTOLI, *Le notizie annotate nel case management system della Procura europea: indagini transfrontaliere e formazione della prova*, in *Pre-investigazioni (espediti e mezzi)*, a cura di A. Scalfati, Torino, 2020, p. 170.

¹⁶⁰ V. B. PIATTOLI, *ivi*, p. 173, che pone il problema se debbano essere conservate nel CMS solo le prove "originariamente" digitali o anche le altre prove, una volta digitalizzate, quando possibile.

¹⁶¹ Per questa bipartizione delle funzioni del sistema cfr. B. PIATTOLI, *ivi*, p. 170.

A partire dall'art. 47, fino all'art. 98, il regolamento offre una disciplina – speciale – in tema di protezione dei dati personali trattati dalla Procura europea¹⁶². Il sistema disegnato dal Regolamento è stato peraltro integrato dal regolamento (UE) 2020/2153¹⁶³, il quale ha previsto l'aggiunta di un allegato al corpo di regole in esame.

Gli artt. 99 e ss. trattano, poi, dei rapporti tra l'EPPO e i «partner»¹⁶⁴. Tra questi assume un ruolo privilegiato Eurojust, se non altro in ragione della relazione imposta dall'art. 86 TFUE¹⁶⁵. Da notare che con la disciplina definitiva non si è optato, alla fine, neppure per una mera condivisione delle infrastrutture tra i due organi – tant'è che l'EPPO ha sede a Lussemburgo (art. 106, par. 2), mentre Eurojust a L'Aia – ma ha previsto che il primo possa avvalersi del «sostegno e delle risorse amministrative del secondo» (art. 100, par. 4). Il medesimo articolo prevede che essi mantengano «relazioni strette [...], basate su una cooperazione reciproca», che il procuratore capo e il presidente di Eurojust si riuniscano periodicamente (par. 1), che l'EPPO possa «associare Eurojust alle proprie attività nei casi transfrontalieri» (par. 2) e che possa accedere, in base ad un sistema di riscontro *hit/no hit* ai fascicoli dell'altro organo (par. 3)¹⁶⁶.

Di rilievo, inoltre, sono i rapporti tra la Procura europea e OLAF, rispetto ai quali è nuovamente previsto che i due organi mantengano «relazioni strette [...], basate su una cooperazione reciproca» (art. 101, par. 1). È previsto che l'OLAF – che comunque non perde il proprio importante ruolo¹⁶⁷ – debba astenersi dallo svolgere

¹⁶² Segnalano, criticamente, la scelta di introdurre una regolamentazione *ad hoc* P. DE HERT – V. PAPA-KONSTANTINO, *Data Protection and the EPPO*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2019, vol. 10(1), in particolare pp. 37 e 40.

¹⁶³ Regolamento delegato (UE) 2020/2153 della Commissione del 7 ottobre 2020, pubblicato in G.U.U.E. del 21 dicembre 2020, L 431/1.

¹⁶⁴ Ossia – stando a quanto espresso nell'art. 99, par. 1, «le istituzioni, gli organi, gli uffici o le agenzie dell'Unione [...], le autorità degli Stati membri dell'Unione europea che non partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO e [...] le autorità di paesi terzi e [le] organizzazioni internazionali».

¹⁶⁵ Su tale relazione v. *supra*, Sez. I, § 3.

¹⁶⁶ Sui rapporti tra EPPO ed Eurojust nel regolamento 1939/2017 e nel successivo accordo di lavoro si veda A. VENEGONI, *L'EPPO nel panorama della cooperazione*, cit., pp. 67 e ss.

¹⁶⁷ Sul punto, v. L. KUHL, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 140, il quale sottolinea la più ampia competenza “materiale” e “territoriale”.

indagini amministrative quando è in corso un'investigazione dell'EPPO e che quest'ultimo fornisca al primo informazioni quando archivia un caso o decide di non svolgere indagini (parr. 2 e 4)¹⁶⁸.

Segnaliamo, inoltre, che la Procura europea ha concluso accordi di lavoro, come previsto dall'art. 99, par. 3, con numerosi Paesi e soggetti istituzionali, tra i quali figurano proprio anche Eurojust e OLAF¹⁶⁹.

2. I reati attribuiti alla Procura europea

Un cenno a parte meritano alcuni aspetti specifici della disciplina delineata dal regolamento istitutivo, tra i quali, in primo luogo, quello della "competenza"¹⁷⁰ della Procura europea¹⁷¹, la cui perimetrazione, forse, ha sofferto della diffidenza degli Stati membri verso il nuovo organo¹⁷².

Come anticipato, i reati attribuiti all'EPPO sono quelli previsti dalla direttiva PIF, per come attuata dal diritto nazionale di ciascuno Stato partecipante alla cooperazione rafforzata (artt. 4 e 22 Reg.)¹⁷³. La direttiva mira alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la repressione di varie fattispecie fraudolente che sono necessariamente lesive degli interessi finanziari eurounitari (quali la mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo

¹⁶⁸ Sui rapporti tra EPPO e OLAF nel regolamento 1939/2017, nel regolamento (UE, Euratom) 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 settembre 2013, che disciplina le attività di indagine di OLAF, e nell'accordo di lavoro concluso tra i due organi v. A. VENEGONI, *L'EPPO nel panorama della cooperazione*, cit., pp. 72 e ss., il quale enuclea il principio – il quale incontra, però, eccezioni – di alternatività tra le indagini di OLAF e EPPO. Cfr. anche M. BELLACOSA – M. DE BELLIS, *The Protection of the EU Financial Interests between Administrative and Criminal Tools: OLAF And EPPO*, in *Common Market Law Review*, 2023, vol. 60, pp. 31 e ss.

¹⁶⁹ Reperibili in epo.europa.eu/en/documents. Tra i soggetti con cui sono stati conclusi accordi segnaliamo anche, per esempio, la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e la Procura generale presso la Corte dei conti.

¹⁷⁰ Come segnalato *supra*, Sez. I, § 1, nota 25, si preferirà il termine "attribuzione".

¹⁷¹ In questo paragrafo ricorremo di frequente a quanto scritto da G. GRASSO – R. SICURELLA – F. GIUFFRIDA, *EPPO Material Competence*, cit., pp. 35 e ss.

¹⁷² In questo senso E. TRAVERSA, *Regolamento EPPO: le disposizioni che paralizzano l'esercizio delle competenze della Procura europea gridano vendetta al cospetto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Politica del diritto*, 2022, n. 1, pp. 32-33.

¹⁷³ V. *supra*, Sez. I, § 1, per una bibliografia di base sulla direttiva.

specifico) (art. 3) e di fattispecie che lo sono solo eventualmente, ossia il riciclaggio (art. 4, par. 1), la corruzione attiva e passiva (art. 4, par. 2) e l'appropriazione indebita (art. 4, par. 3)¹⁷⁴.

Da notare che, essendo l'attribuzione ancorata alla direttiva PIF, la quale può essere attuata in maniera differenziata tra un Paese e l'altro, è possibile che si creino disparità nel trattamento dello stesso fatto, con conseguenze sull'efficacia dell'azione dell'EPPO, sull'eguaglianza tra i cittadini dell'Unione¹⁷⁵ e che si incentivino un approccio di *forum shopping* da parte della Procura europea, la quale potrebbe decidere di svolgere l'indagine ed esercitare l'azione negli ordinamenti che presentano discipline più repressive¹⁷⁶. A volte, peraltro, potrebbe persino rivelarsi difficile comprendere se un certo reato rientri nell'area PIF o no¹⁷⁷.

La normativa italiana di attuazione, rappresentata dal già citato d.lgs. 75/2020, interviene apportando modifiche alle pene edittali di reati già previsti o inserendo l'Unione europea quale soggetto passivo del reato nelle fattispecie che vengono in gioco nel settore PIF. Si tratta di interventi tutto sommato di rilievo secondario, il che è probabilmente giustificabile in considerazione del fatto che l'ordinamento italiano già criminalizzava adeguatamente le fattispecie oggetto di armonizzazione¹⁷⁸.

Quanto alle frodi in materia di entrate provenienti dall'IVA, l'art. 22, par. 1, prevede l'attribuzione dell'EPPO solamente nel caso in cui le condotte criminose «siano connesse al territorio di due o più Stati membri» e solamente quando comportino un danno pari ad almeno 10 milioni di euro; requisiti, questi, non richiesti per le altre tipologie criminose.

¹⁷⁴ Per la distinzione tra reati necessariamente ed eventualmente lesivi degli interessi finanziari, cfr. M. PELISSERO, *I reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea di competenza del pubblico ministero europeo*, in *Dir. prat. trib.*, 2019, n. 3, p. 1121.

¹⁷⁵ Su questi due aspetti cfr. S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e azione penale*, cit., p. 230.

¹⁷⁶ Il problema è segnalato, per es., da G. BARROCU, *La Procura europea*, cit., specialmente p. 74. Sul punto, in maniera più approfondita v. *infra*, Par. II, Cap. I, § 5.1.

¹⁷⁷ In questo senso T. GUT, *EPPO's material competence and its exercise: a critical appraisal of the EPPO Regulation after the first year of operations*, in *ERA forum*, 31 gennaio 2023, p. 288.

¹⁷⁸ Come si deduce dalla disamina di M. PELISSERO, *I reati lesivi*, cit., pp. 1121 e ss.

È, in ogni caso, esclusa qualsiasi attribuzione in materia di imposte dirette nazionali e di reati indissolubilmente connessi a queste (par. 4). Le imposte dirette nazionali, peraltro, allo stato delle cose, non costituiscono entrate proprie dell'Unione e sono, dunque, comunque escluse dal settore PIF¹⁷⁹.

È importante notare come il requisito della "multiterritorialità" si applica, come detto, solo ai reati in materia di IVA, mentre la regola generale è che i reati previsti dalla direttiva PIF sono attribuiti alla Procura europea anche se non presentano elementi di transnazionalità, come si deduce dall'art. 23, lett. a)¹⁸⁰.

Proprio in merito alle frodi in materia di IVA, va segnalato come l'inserimento delle stesse all'interno della direttiva PIF e tra i reati attribuiti all'EPPO sia stato oggetto di intenso dibattito, sul quale – probabilmente – ha avuto influenza la nota sentenza della Corte di giustizia nel caso Taricco¹⁸¹. La Corte infatti, nell'occasione, aveva avuto l'opportunità di affermare che anche la materia relativa all'imposta sul valore aggiunto è meritevole di rientrare nel settore PIF, costituendo a pieno titolo fonte di entrate proprie dell'Unione europea¹⁸². Essa è dunque stata poi ricompresa nell'attribuzione dell'EPPO, ma con le limitazioni che abbiamo appena visto, le quali sono da leggersi come segnale della ritrosia degli Stati a cedere competenze sul punto¹⁸³.

La Procura europea inoltre può esercitare le proprie prerogative anche per i reati «relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale definiti nella

¹⁷⁹ Cfr. L. NEUMANN, *The EPPO's Material Competence and the Misconception of "inextricably linked offences"*, in *European Criminal Law Review*, 2022, n. 3, pp. 247 e ss., anche per l'osservazione per cui, qualora costituissero un reato indissolubilmente connesso con uno PIF – sul tema della c.d. competenza accessoria v. *infra*, in questo § - oltre ad operare la clausola di esclusione espressa, è il reato in tema di imposte dirette nazionali ad attrarre all'attribuzione del PM nazionale il reato PIF (art. 22, par. 4).

¹⁸⁰ Cfr. G. BARROCU, *La Procura europea*, cit., p. 18.

¹⁸¹ Corte giustizia UE, 8 settembre 2015, C-105/14, *Taricco e al.*

¹⁸² V., sul punto, S. ALLEGREZZA, *On Legality in Criminal Matters between Primacy of EU Law and National Constitutional Traditions. A Study of the Taricco Saga*, in *The Court of Justice and European Criminal Law. Leading Cases in a Contextual Analysis*, a cura di V. Mitsilegas, A. Di Martino e L. Mancano, Oxford, 2019, p. 169; E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Arch. pen. web*, 2019, n. 3, p. 23.

¹⁸³ In questo senso, criticamente, V. MITSILEGAS – F. GIUFFRIDA, *Bodies, Offices and Agencies*, cit., p. 448.

decisione quadro 2008/841/GAI, quale attuata dal diritto nazionale»¹⁸⁴, ma solamente nel caso in cui l'attività criminosa dell'organizzazione sia «incentrata» («*focus*» il termine utilizzato nella versione inglese) sulla commissione di uno dei reati attribuiti all'EPPO. La disposizione presenta il problema di capire cosa si debba intendere per “*focus*” dell'attività criminosa e paga il dazio rappresentato dal fatto che la decisione quadro citata non ha mai del tutto raggiunto il proprio obiettivo, ossia quello di armonizzare in maniera adeguata le legislazioni nazionali in tema di criminalità organizzata¹⁸⁵.

L'art. 22 disciplina anche quella che era definita «competenza accessoria» nella proposta della Commissione¹⁸⁶. Il par. 3 prevede, infatti, che alla Procura europea sia attribuito anche «qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso a una condotta criminosa» che rientri nelle attribuzioni dell'organo. Tuttavia, tale estensione anche a reati diversi è stata ritenuta giustificabile, agli occhi degli Stati, solo quando la sanzione massima¹⁸⁷ prevista per il reato connesso sia minore di quella prevista per il reato PIF, salvo che non vi sia un nesso di strumentalità alla commissione del secondo (art. 25, par. 3, lett. a)¹⁸⁸. Il *considerando* n. 56 interviene offrendo una spiegazione circa la portata di questo nesso di strumentalità¹⁸⁹.

Peraltro, rispetto alla previsione di cui alla lett. a) citata, si pone il problema – che è stato chiamato delle “competenze asimmetriche”¹⁹⁰ – rappresentato dal caso

¹⁸⁴ Anche per l'incriminazione delle organizzazioni criminali la disciplina italiana si presentava già adeguata: M. PELISSERO, *ivi*, p. 1124.

¹⁸⁵ Per queste due osservazioni cfr. F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*, in *www.ceps.eu*, 14 febbraio 2017, p. 10; G. GRASSO – R. SICURELLA – F. GIUFFRIDA, *EPPO Material Competence*, cit., pp. 36-37.

¹⁸⁶ V. *supra*, Sez. I, § 5.

¹⁸⁷ Rileva l'assenza di una definizione M. CAIANIELLO, *The decision to drop the case in the new EPPO's regulation: Res Iudicata or transfer of competence?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2019, vol. 10(2), p. 192.

¹⁸⁸ Cfr. G. GRASSO – R. SICURELLA – F. GIUFFRIDA, *EPPO Material Competence*, cit., p. 37. Segnala una criticità in caso di unicità di reato e contemporaneo danno alle finanze sia europee che di uno Stato aderente L. NEUMANN, *The EPPO's Material Competence*, cit., pp. 252-253.

¹⁸⁹ Che si ha quando il reato «sia stato commesso principalmente al fine di creare le condizioni per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione, come un reato strettamente finalizzato a procurarsi i mezzi materiali o giuridici per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione o per assicurarsi il relativo profitto o prodotto».

¹⁹⁰ Cfr. L. NEUMANN, *The EPPO's Material Competence*, cit., pp. 253 e ss.

in cui in uno Stato aderente sia prevista per il reato connesso una pena minore rispetto al reato PIF e in un altro Stato aderente la pena sia, invece, uguale o maggiore. In tale scenario, secondo taluni, la conseguenza è quella della possibile compresenza di indagini condotte dalla Procura europea e dal secondo Stato, quello nel quale il reato “ancillare” è di maggiore gravità, in contemporanea¹⁹¹. In realtà, questa posizione si poggia su assunzioni forse non insuperabili: si può ritenere, infatti, che per valutare la gravità del reato connesso si debba fare riferimento alla disciplina di un solo Stato e che tale sia quello individuato ai sensi dell’art. 26, par. 4¹⁹². Questa disposizione, infatti, individua la giurisdizione in cui un caso deve essere «aperto e trattato» e, a quel punto, «i[l] diritto nazionale» che l’art. 25, par. 3, lett. a), richiama dovrebbe esclusivamente essere quello di tale Stato¹⁹³.

Allora, a seguito delle valutazioni necessarie, l’EPPO potrà, se del caso, esercitare la propria competenza, impedendo così che allo stesso modo facciano i Paesi partecipanti alla cooperazione rafforzata, in forza dell’art. 25, par. 1.

Peraltro, è stato segnalato che, nella pratica, vi è spesso una coincidenza di sanzioni massime previste per il reato PIF e per il reato connesso, situazione che porterà, secondo parte degli interpreti, ad uno frequente spostamento dell’attribuzione in favore delle autorità nazionali¹⁹⁴.

Tornando all’espressione “reati indissolubilmente connessi”, nello svolgimento del difficile compito di comprendere quale ne sia lo spettro applicativo soccorre, almeno parzialmente, il *considerando* n. 54 del Regolamento, il quale afferma che tale nozione va intesa facendo riferimento alla giurisprudenza in tema di *ne bis in idem* e, dunque, «come esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro nel tempo e nello spazio». Questa

¹⁹¹ Con tutte le conseguenze in tema di rischio di duplice esercizio dell’azione. Cfr. L. NEUMANN, *The EPPO’s Material Competence*, cit., p. 254.

¹⁹² Certo, forse si aggrava il problema rappresentato dal rischio di *forum shopping* – su cui v. *infra*, Par. II, Cap. I, § 5.1 – considerato che la scelta del foro inciderebbe sulla stessa possibilità della Procura europea di effettuare le indagini ed esercitare l’azione.

¹⁹³ Nel senso che il rinvio al diritto nazionale generalmente va inteso come rinvio all’ordinamento del luogo dove sta il PED cui è assegnato il caso v. C. BURCHARD, sub *art. 5*, in *European Public Prosecutor’s Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., p. 26.

¹⁹⁴ Così T. GUT, *EPPO’s material competence*, cit., p. 292.

interpretazione, piuttosto restrittiva, secondo alcuni, sarebbe la sola conforme ai Trattati e, in particolare, al principio di attribuzione di cui all'art. 5, par. 2, TUE¹⁹⁵.

Tuttavia – viene da altri rilevato – la giurisprudenza in tema di *ne bis in idem* serve ad individuare i criteri in base ai quali due fatti possono dirsi essere, in realtà, il medesimo, mentre, nel caso della competenza ancillare dell'EPPO, il Regolamento sembrerebbe riferirsi all'attribuzione di fatti diversi¹⁹⁶. Taluni hanno considerato sia meglio allora ricorrere ad un altro *considerando*, il n. 56, il quale fa riferimento ad un reato che «sia stato commesso principalmente al fine di creare le condizioni per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione, come un reato strettamente finalizzato a procurarsi i mezzi materiali o giuridici per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione o per assicurarsi il relativo profitto o prodotto».

Altri, per dare un contenuto all'espressione, hanno preferito fare riferimento alla possibilità di considerare indissolubilmente connessi i reati uniti in concorso formale oppure quelli legati dalla connessione di cui all'art. 61, n. 2, del nostro codice penale¹⁹⁷.

Sul significato da attribuire alla disposizione è anche intervenuta una decisione del collegio, la quale, tuttavia, crea, forse, più problemi di quanti ne risolve¹⁹⁸: un po' perché, se è vero che alcuni dei criteri citati nella decisione – anche se non richiamando il principio esplicitamente – in realtà possono essere ricondotti alla valutazione di sussistenza del *ne bis in idem*, un po' perché l'elenco è, comunque, per espressa previsione, meramente esemplificativo¹⁹⁹.

¹⁹⁵ V., in questo senso, L. NEUMANN, *The EPPO's Material Competence*, cit., in particolare p. 245; E. SIBON, *Ancillary Crimes and Ne Bis in Idem*, in *Shifting Perspectives*, cit., pp. 134 e ss.

¹⁹⁶ Per questa considerazione, v. S. ALLEGREZZA, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 420; G. GRASSO – R. SICURELLA – F. GIUFFRIDA, *EPPO Material Competence*, cit., p. 37.

¹⁹⁷ La prima sarebbe l'opzione prescelta dalle procure italiane con alcune note interne: v. V. MILITELLO, *La competenza materiale*, cit., p. 22, il quale sembra invece personalmente propendere per la seconda soluzione.

¹⁹⁸ Ritiene invece F. FALATO, *Azione penale europea e principi costituzionali*, Napoli, 2023, p. 192, che la combinazione tra linee guida del collegio e *considerando* n. 54 offra parametri precisi.

¹⁹⁹ Sul punto vedi L. NEUMANN, *The EPPO's Material Competence*, cit., pp. 242-243. Si tratta della decisione del collegio n. 29/2021. I criteri, indicati nel par. 3.2, sono: «1. la decisione separata sull'eventuale esercizio dell'azione penale nei confronti di uno di essi può generare conseguenze *ne bis in idem* (duplice esame dello stesso reato) nel contesto dell'indagine, dell'azione penale o del

Tutto considerato, il criterio del *ne bis in idem* sembra quello preferibile: consente di neutralizzare l'obiezione di violazione del principio di sussidiarietà, attraendo all'attribuzione dell'EPPO solo quei reati per cui, se non esistesse la competenza accessoria, esso si vedrebbe privato della possibilità di procedere (appunto perché ci si scontrerebbe con il divieto di secondo giudizio), lasciando fuori tutti gli altri.

Il verso in cui opera l'attrazione di attribuzione nel caso di competenza accessoria (dalle autorità nazionali alla Procura europea) si inverte, come accennato, nel caso in cui ai reati PIF siano indissolubilmente connessi reati in materia di imposte dirette nazionali: in tal caso, le autorità nazionali dovranno considerarsi competenti anche per gli *eurocrimes* (art. 22, par. 4)²⁰⁰. Lo stesso effetto, peraltro, si ottiene nel caso dell'art. 25, par. 3, lett. a), sopra citato, qualora si accolga la tesi per cui il reato indissolubilmente connesso va individuato facendo riferimento al *ne bis in idem*: se così è, non si può duplicare il procedimento e, essendo esclusa l'attribuzione della Procura europea, dovrà procedere l'autorità nazionale²⁰¹.

Va notato che, quando il danno previsto da un reato PIF si presume abbia causato un danno minore a diecimila euro, la Procura europea può esercitare la propria attribuzione solamente se il caso «ha ripercussioni» a livello dell'Unione tali da necessitare lo svolgimento di un'indagine da parte di essa, oppure «quando possono essere sospettati» di aver commesso il reato funzionari o altri agenti dell'Unione o delle sue istituzioni (art. 25, par. 2). Anche in tal caso si pone un problema di indeterminatezza del testo legislativo, questa volta relativamente a

processo dell'altro; 2. entrambi i reati sono stati commessi tramite la medesima attività materiale e con il medesimo intento; 3. l'insieme dei fatti che compongono tali reati è stato compiuto nel contesto dell'esecuzione dello stesso piano criminale al fine di conseguire lo stesso obiettivo comune; 4. il concreto comportamento illecito che compone uno dei reati è legato in termini di tempo, spazio e oggetto all'altro reato, con il quale costituisce un insieme inscindibile; 5. i fatti che si ricollegano a tali reati sono interconnessi e pertanto un'indagine, un'azione penale o una sentenza separata in merito ai reati nel contesto di procedimenti diversi dividerebbero artificialmente la serie di eventi che costituiscono il processo naturale di azione».

²⁰⁰ Cfr. L. NEUMANN, *The EPPO's Material Competence*, cit., in particolare p. 248. V. E. TRAVERSA, *Regolamento EPPO*, cit., pp. 34 e ss., il quale ritiene che si configuri una illegittimità del regolamento per contrasto con l'art. 86 TFUE, considerato che la regola sottrae eccessivamente spazi all'attribuzione dell'EPPO.

²⁰¹ Cfr. L. NEUMANN, *The EPPO's Material Competence*, cit., p. 251.

quando possa considerarsi che un caso abbia ripercussioni a livello dell'Unione. Soccrono nuovamente i *considerando*, in particolare il n. 59, che offre dei criteri guida²⁰². La circostanza che la valutazione del danno possa, come è naturale, variare nel corso delle indagini apre ulteriori scenari di incertezza²⁰³.

L'art. 25, par. 3, lett. b), prevede che, qualora si possa presumere che il danno reale o potenziale agli interessi finanziari dell'Unione sia pari o inferiore al danno causato ad un'altra vittima, l'EPPO debba astenersi dall'esercitare la propria attribuzione. Taluno ha sottolineato il rischio che la previsione sottragga in modo eccessivo spazi all'azione dell'organo²⁰⁴.

Questa regola trova comunque due eccezioni: la prima risiede nell'ipotesi in cui la Procura europea appaia essere in una posizione migliore per svolgere l'indagine. In tal caso, infatti, potrà comunque agire, a patto che vi sia il consenso delle competenti autorità nazionali (par. 4). La seconda eccezione attiene alla materia dei reati legati alle spese eurounitarie e alle frodi IVA. Rispetto a queste seconde, la *ratio* dell'esclusione risiede nel fatto che la maggior parte del gettito proveniente dall'imposta sul valore aggiunto entra nelle casse degli Stati membri, con la conseguenza che l'EPPO, se si applicasse la regola generale, non potrebbe mai attivarsi²⁰⁵.

Infine, l'art. 23 stabilisce che alla Procura europea sono attribuiti i reati previsti dall'art. 22 solamente quando – come anticipato – sono commessi nel territorio di uno o più Stati membri (lett. a), oppure «sono stati commessi da un cittadino di uno Stato membro» – anche fuori dal territorio degli Stati membri – purché uno Stato di cittadinanza sia provvisto di competenza sul fatto (lett. b), oppure, infine, nel caso in cui, pur essendo il reato stato commesso fuori dal territorio degli Stati membri, il

²⁰² Esso afferma che un reato possa considerarsi avere ripercussioni a livello di Unione «quando ha natura e portata transnazionali, quando [...] vede coinvolta un'organizzazione criminale, o quando il tipo specifico di reato potrebbe costituire una grave minaccia per gli interessi finanziari dell'Unione o la reputazione delle istituzioni dell'Unione e la fiducia dei cittadini dell'Unione».

²⁰³ Così M. CAIANIELLO, *The decision to drop the case*, cit., p. 192.

²⁰⁴ In questo senso E. TRAVERSA, *Regolamento EPPO*, cit., pp. 34 e ss., il quale ritiene che si configuri una illegittimità del Regolamento per contrasto con l'art. 86 TFUE,

²⁰⁵ V., sul punto, H.-H. HERRNFELD, sub art. 25, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., pp. 205-206.

soggetto agente «al momento del reato era soggett[o] allo statuto o al regime applicabile, a condizione che uno Stato membro sia competente [...]» (lett. c).

In caso di conflitto tra l'EPPO e le procure nazionali, l'art. 25, par. 6, stabilisce che siano le «autorità nazionali competenti a decidere sull'attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale» a dirimere la questione. In merito, tuttavia, va ricordato che, testualmente, la regola appena enunciata si applica solo ai casi di cui agli artt. 22, parr. 2 e 3, e 25, parr. 2 e 3, con la conseguenza che, nell'ipotesi in cui si propenda per l'impossibilità di estenderla anche ad altri casi in cui potrebbe sorgere un conflitto, relativamente a questi ultimi sarebbe invece la Procura europea a poter stabilire a chi spetti l'indagine²⁰⁶.

3. La struttura e gli organi dell'ufficio

Si è già accennato al fatto che nella proposta di Regolamento la struttura prevista doveva essere di tipo integrato-decentralizzato, ossia con un livello centrale e un livello decentrato, e che i rapporti interni, *in primis* quelli tra procuratore europeo e procuratori delegati, fossero improntati ad una forte gerarchizzazione²⁰⁷.

Si è altresì detto che questa forte gerarchizzazione ha subito un'attenuazione nel corso dei negoziati, lasciando molti spazi alla collegialità²⁰⁸.

È stato invece mantenuta la prima scelta, quella rivolta all'adozione di un modello integrato-decentralizzato, tant'è che l'art. 8, dopo aver affermato che l'EPPO opera come «un ufficio unico con struttura decentrata» (par. 1), stabilisce che esso è organizzato «a livello centrale e a livello decentrato» (par. 2)²⁰⁹.

²⁰⁶ Sul tema v. L. PRESSACCO, *I «conflitti di competenza»*, cit., pp. 171 e ss., il quale individua anche tutti i casi di possibile contrasto.

²⁰⁷ V. *supra*, Sez. I, § 5.

²⁰⁸ V. *supra*, § 1.

²⁰⁹ Parla di «accentramento decentrato» G. BARROCU, *La Procura europea*, cit., p. 48. Parla di un «elemento di accentramento europeo» M. PANZAVOLTA, *Responsabilità e concetti: il regime normativo e la scelta della giurisdizione nelle indagini dell'EPPO in cerca di orientamento*, in *L'attuazione della Procura europea*, cit., p. 96.

La versione finale del Regolamento elenca, come organi esistenti a livello centrale, il collegio, le camere permanenti, il procuratore capo europeo (PCE), i sostituti del procuratore capo europeo, i procuratori europei (PE) e il direttore amministrativo (art. 8, par. 3). A livello decentrato possono invece essere trovati i procuratori europei delegati (PED) (par. 4)²¹⁰.

Il collegio – organo introdotto nel corso dei negoziati – è formato da un procuratore europeo per ogni Stato partecipante²¹¹ ed è presieduto dal PCE (art. 9, par. 1). Esso ha supervisione generale delle attività della Procura europea e prende decisioni strategiche generali e, anche se queste possono derivare da singoli casi, non ha potere di assumere decisioni operative relativamente a singoli procedimenti (par. 2). Il collegio ha poi i compiti che espressamente gli sono attribuiti, tra i quali si può segnalare l'adozione del regolamento interno (par. 4). Esso è adjuvato da un segretariato (art. 13 reg. int.).

Le camere permanenti sono il secondo organo collegiale. Esse sono istituite proprio dal collegio (art. 9, par. 3) e sono composte ciascuna da tre membri permanenti, tra i quali il presidente può essere il PCE, un suo sostituto, o un PE (art. 10, par. 1).

Esse, al contrario del collegio, prendono decisioni operative nei singoli procedimenti. Anzi, ad esse sono rimesse alcune decisioni cruciali, quali, per esempio, quella relativa allo scioglimento dell'alternativa tra esercizio dell'azione o archiviazione (par. 3, lett. a e b), oppure alla riassegnazione di un caso ad un PED di uno Stato diverso da quello del procuratore incaricato fino a quel momento (par. 4, lett. e). Esse, inoltre, possono fornire istruzioni al procuratore europeo delegato (par. 5), anche riguardo all'adozione o meno di specifiche misure (art. 46, par. 1, reg. int.).

Il regolamento interno (art. 15) rinvia ad una apposita decisione del collegio per la fissazione del numero di camere permanenti. Tale decisione – la n. 15/2020 –

²¹⁰ Per una panoramica sulla struttura cfr., per esempio, V. MITSILEGAS – F. GIUFFRIDA, *Bodies, Offices and Agencies*, cit., pp. 441 e ss.

²¹¹ Il regolamento parla di Stato «membro». Noi useremo la dizione di “Stato partecipante” (alla cooperazione rafforzata EPPO) per distinguerla da quella di “Stato membro” (dell’Unione europea).

ha stabilito che ne debbano essere istituite quindici, individuate secondo numerazione progressiva (art. 2, par. 1). È altresì previsto che, a seconda del carico di lavoro di ciascuno, ogni procuratore europeo sia membro permanente di una, due, oppure tre camere permanenti (par. 2). Quando il PCE o uno dei suoi sostituti sono membri permanenti, presiedono di diritto la relativa camera permanente (art. 17, par. 1, reg. int., e art. 2, par. 4, dec.).

Alle deliberazioni della camera permanente – con esclusione di alcuni tipi di decisione, per motivi di opportunità – prende parte e vota anche il procuratore europeo incaricato del caso di cui si discute (art. 10, par. 9, primo periodo, reg. int.), il quale può così contribuire grazie alle specifiche competenze possedute rispetto all’ordinamento nazionale nel cui ambito si svolgono le indagini²¹². Possono essere chiamati ad assistere alle riunioni, poi, ma senza diritto di voto, qualsiasi membro dell’EPPO e persone esterne all’organo (art. 8, parr. 1 e 2, dec.).

È previsto che i casi vengano assegnati alle camere permanenti in maniera casuale (art. 4), salvi gli “aggiustamenti” necessari nell’ipotesi di squilibrio nel carico di lavoro, secondo quanto previsto dall’art. 10 Reg. Il regolamento interno specifica che un caso non può essere assegnato ad una camera di cui il PE che ha la supervisione dello stesso sia membro permanente (art. 45, par. 1).

Il procuratore europeo capo è il vertice dell’EPPO, ne dirige il lavoro, ne organizza le attività (art. 11, par. 1, Reg.) e lo rappresenta (par. 3).

Egli viene nominato dal Parlamento europeo e dal Consiglio per un mandato non rinnovabile di sette anni (art. 14, par. 1). I candidati – che avanzano autonomamente la propria candidatura, senza necessità di appoggio da parte di uno Stato – vengono selezionati da un apposito comitato e, all’interno della rosa risultante, il Parlamento europeo sceglie quello da proporre al Consiglio per la nomina (par. 3). Il PCE deve possedere requisiti espressamente delineati dal regolamento istitutivo in tema di *status*, indipendenza e capacità (par. 2)²¹³.

²¹² Vedasi, sul punto, A. VENEGONI, *La Procura Europea (EPPO): prime riflessioni dall’esperienza concreta*, in *Giustizia insieme*, 6 febbraio 2024, § 2.

²¹³ È infatti previsto che il PCE è selezionato tra i candidati che: «a) sono membri attivi delle procure o della magistratura degli Stati membri, oppure procuratori europei attivi; b) offrono tutte le

Nel caso in cui il PCE non sia più in grado di esercitare il proprio incarico oppure abbia «commesso una colpa grave»²¹⁴, può essere rimosso dall'incarico in forza di decisione della Corte di giustizia, la quale può essere investita da una richiesta del Parlamento, della Commissione o del Consiglio (par. 5).

Come prima procuratrice capo europea è stata nominata, nell'ottobre 2019, Laura Codruța Kövesi.

Il PCE viene assistito o, a seconda dei casi, sostituito da due sostituti (art. 11, par. 2). Costoro sono nominati dal collegio tra i PE, per un mandato di due anni (art. 15, par. 1)²¹⁵.

Il compito dei procuratori europei, invece, è essenzialmente quello di supervisionare l'operato dei PED afferenti al proprio Stato di origine (art. 12, par. 1) e fare da «collegamento e canali di informazione» tra questi e la camera permanente incaricata di ciascun caso (par. 5), anche presentando a quest'ultima sintesi dei casi e progetti di decisione (par. 1). Inoltre, essi, lo si ricorda, formano il collegio dell'EPPO e sono membri delle camere permanenti.

I PE vengono scelti attraverso una procedura che prevede la designazione di tre candidati idonei²¹⁶ da parte di ciascun Paese partecipante (art. 16, par. 1). Allo stesso comitato di selezione che opera il vaglio sulle candidature per il posto da PCE è affidata la valutazione sulle proposte avanzate dagli Stati. Una volta esclusi i candidati che non soddisfano le necessarie condizioni (par. 2), il Consiglio seleziona e nomina il procuratore europeo, che rimarrà in carica per un periodo di sei anni,

garanzie di indipendenza; c) possiedono le qualifiche necessarie per essere nominati alle più alte funzioni a livello di procura o giurisdizionali nei rispettivi Stati membri e vantano una rilevante esperienza pratica in materia di sistemi giuridici nazionali, di indagini finanziarie e di cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale, o hanno svolto la funzione di procuratori europei, e d) possiedono una sufficiente esperienza manageriale e le qualifiche per il posto in questione».

²¹⁴ Nota l'assenza di fattispecie disciplinari e di norme attinenti al procedimento disciplinare F. ZACCHÈ, *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo: nomina, status e responsabilità disciplinare*, in *L'attuazione della Procura europea*, cit., p. 44.

²¹⁵ Attualmente i due sostituti sono il ceco Petr Klement, succeduto all'italiano Danilo Ceccarelli, e il tedesco Andrés Ritter.

²¹⁶ L'art. 16 prevede i seguenti tre requisiti: «a) sono membri attivi delle procure o della magistratura dello Stato membro interessato; b) offrono tutte le garanzie di indipendenza; e c) possiedono le qualifiche necessarie per essere nominati ad alte funzioni a livello di procura o giurisdizionali nei rispettivi Stati membri e vantano una rilevante esperienza pratica in materia di sistemi giuridici nazionali, di indagini finanziarie e di cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale».

non rinnovabile, ma eventualmente prorogabile per altri tre anni (par. 3), salve le regole speciale previste dal regime transitorio valido per il primo periodo di vita dell'EPPO²¹⁷.

Anch'essi hanno la facoltà, nel rispetto delle indicazioni fornite dalla camera permanente, di dare istruzioni al PED incaricato del caso di cui sono supervisor (art. 12, par. 3).

Quanto alla revoca, vale la stessa regola prevista per il procuratore capo europeo: la decisione in merito spetta alla Corte di giustizia – che viene adita dal Parlamento, dal Consiglio o dalla Commissione –, la quale rimuoverà il PE nel caso in cui questi non sia più in grado di esercitare le proprie funzioni o abbia commesso una «colpa grave» (art. 16, par. 5).

I procuratori europei delegati sono coloro che agiscono, per l'EPPO, all'interno degli Stati membri (art. 13, par. 1, primo periodo). Essi sono responsabili delle indagini e delle azioni penali nei casi loro affidati, ma svolgono il proprio compito seguendo le istruzioni della camera permanente e del procuratore europeo incaricati del caso (par. 1, secondo periodo)²¹⁸.

È previsto un numero minimo di due PED per ciascun Stato partecipante, ma, al di fuori di ciò, il numero effettivo di procuratori europei delegati per ciascun Paese, nonché la ripartizione funzionale e territoriale delle competenze all'interno di questo, viene decisa di concerto tra il PCE e le autorità nazionali (art. 13, par. 3). Per quanto riguarda l'Italia, l'accordo tra la Ministra della giustizia dell'epoca, Marta Cartabia, e la Procuratrice capo, concluso con scambio di lettere, ha individuato in venti il numero di PED dedicati alle indagini, suddivisi inizialmente

²¹⁷ È infatti previsto (art. 16, par. 4) che ogni tre anni vi sia un rinnovo parziale dei PE. Ciò ha reso necessario prevedere un regime secondo il quale un terzo dei procuratori europei di prima nomina vede la durata del proprio mandato ridotta a tre anni: decisione di esecuzione (UE) 2019/598 del Consiglio del 9 aprile 2019, pubblicata in G.U.U.E. del 12 aprile 2019, L 103/29. A questo fine sono stati estratti a sorte i seguenti Paesi: Grecia, Spagna, Italia, Cipro, Lituania, Paesi Bassi, Austria e Portogallo. V., sul punto, il *considerando* n. 11 della decisione di esecuzione (UE) 2020/1117 del Consiglio del 27 luglio 2020, pubblicata in G.U.U.E. del 29 luglio 2020, L 244/18.

²¹⁸ Il PE incaricato del caso sarà, di regola, quello proveniente dal medesimo Stato del PED, salvi i casi di sostituzione ai sensi dell'art. parr. 1 e 2.

in nove uffici territoriali²¹⁹, poi diventati otto²²⁰, pur potendo ciascuno di essi esercitare la propria funzione in tutto il territorio nazionale, come stabilito dal decreto legislativo attuativo in Italia del regolamento EPPO (art. 10, comma 2)²²¹. Sono in seguito stati nominati due PED presso la procura generale della Corte di cassazione, i quali esercitano esclusivamente la loro funzione di fronte alla corte di legittimità²²². Allo stato, sono concretamente attivi diciassette delegati italiani²²³.

I PED possono mantenere lo *status* di pubblici ministeri nazionali – indossano, cioè, il “doppio cappello” – e, dunque, «possono espletare anche le funzioni di pubblici ministeri nazionali» purché ciò «non impedisca loro di assolvere gli obblighi derivanti dal presente regolamento» (art. 13, par. 3). Questa opzione è stata tuttavia concretamente esclusa per quanto riguarda i PED italiani, i quali svolgono le proprie funzioni europee a tempo pieno²²⁴, circostanza che ha portato una parte della dottrina a parlare della creazione di un nuovo “terzo binario” investigativo²²⁵.

I procuratori europei delegati sono nominati dal collegio, su proposta del PCE e designazioni degli Stati membri. Il collegio può rifiutare la nomina di coloro i quali non «offrono tutte le garanzie di indipendenza, [non] possiedono le qualifiche necessarie e [non] vantano una rilevante esperienza pratica relativa al loro sistema giuridico nazionale» (art. 17, par. 1, che rimanda al par. 2).

Essi sono nominati per un periodo rinnovabile di cinque anni (art. 17, par. 1) e possono essere rimossi dal collegio (non, dunque, dalla Corte di giustizia, come per

²¹⁹ V. il comunicato *Conclusione dell' Accordo tra la Ministra Marta Cartabia e il Procuratore Europeo, sig.ra Laura Kövesi, sul funzionamento della Procura Europea*, pubblicato in G.U., Serie generale, n. 79, 1° aprile 2021. Critica sulla struttura di questi “super distretti” cui vengono assegnati i PED è R. BELFIORE, *L'articolazione funzionale e territoriale della Procura europea in Italia*, in *L'attuazione della Procura europea*, cit., pp. 58 e ss.

²²⁰ V. il decreto del Ministero della Giustizia del 12 aprile 2023, pubblicato in G.U., Serie generale, n. 130, 6 giugno 2023. Esse sono Bari, Bologna, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino e Venezia.

²²¹ Si tratta del d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 9. Su di esso v. *infra*, Cap. II, § 1.

²²² Cfr. R. BELFIORE, *L'articolazione funzionale e territoriale della Procura europea*, cit., pp. 49 e ss., che segnala le criticità di tale scelta. Tale soluzione era stata invece auspicata da A. BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura generale della Corte di cassazione e la Procura Europea*, in *Sist. pen.*, 4 dicembre 2019, § 2.

²²³ V. *EPPO Annual Report 2023*, cit., p. 36.

²²⁴ Cfr. il *Parere* del CSM n. 49/PA/2020, deliberato il 30 dicembre 2020, p. 12.

²²⁵ Si tratta di R. BELFIORE, *L'articolazione funzionale e territoriale della Procura europea*, cit., che segnala, ancora una volta, gli aspetti critici della scelta.

PCE e PE) se vengono meno i requisiti sopra enucleati, in caso di incapacità di esercizio delle funzioni e nell'ipotesi di commissione di una «colpa grave» (par. 3). Qualora lo Stato di appartenenza esercita il potere disciplinare verso un PED deve informarne il procuratore capo, quando si tratta di fatti non connessi alla funzione europea, o, nel caso contrario, deve ottenerne l'autorizzazione, così che egli possa valutare se l'azione disciplinare interna non sia uno strumento pretestuoso per rimuovere dalla funzione europea magistrati indesiderati (par. 4)²²⁶. Tuttavia, anche in caso di mancato assenso, è comunque possibile instaurare il procedimento disciplinare alla conclusione dell'incarico da PED, circostanza che sembra indebolire la garanzia, posta a presidio dell'indipendenza del procuratore europeo delegato²²⁷, ma che preserva le attribuzioni costituzionali del CSM²²⁸.

Il direttore amministrativo, infine, è colui che ha la gestione amministrativa e di bilancio della Procura europea (art. 19, par. 1) e che, agli stessi fini, ne ha la rappresentanza legale (par. 3). Più in particolare, ha i compiti che sono espressamente previsti dal par. 4.

Egli «è nominato dal collegio in base a un elenco di candidati proposto dal procuratore capo europeo, seguendo una procedura di selezione aperta e trasparente» (art. 18, par. 2). Il suo mandato dura quattro anni ed è eventualmente prorogabile una volta per un periodo massimo di quattro anni (parr. 3 e 4).

Come si è visto, taluno, con riferimento alla disciplina della nomina e della revoca di PCE e PE nella proposta della Commissione, aveva sollevato problemi relativamente all'indipendenza esterna dell'organo, in ragione del fatto del fatto che essi sono nominati dal Consiglio e possono essere revocati (dalla Corte di giustizia) dietro richiesta delle istituzioni. Tale posizione, tuttavia, non ha convinto chi ritiene

²²⁶ In questo senso F. ZACCHÈ, *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo*, cit., p. 44.

²²⁷ Critico, quindi, F. ZACCHÈ, *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo*, cit., p. 46.

²²⁸ Saluta quindi con favore la norma M. BONTEMPELLI, *Lo "statuto" del pubblico ministero europeo italiano*, in *Milan law review*, 2022, n. 1, pp. 34-35.

sufficienti le garanzie previste dal Regolamento, *in primis* la non rinnovabilità del mandato e la competenza della Corte di giustizia sulla rimozione²²⁹.

Sembra rimanere, invece, problematico il nodo dell'indipendenza interna dei PED, tenuto conto del fatto che, per molti aspetti, essi sono in condizione di sottoposizione alle camere permanenti e ai procuratori europei²³⁰.

4. Lo svolgimento delle indagini

Il regolamento fa obbligo a tutti gli organi (in senso lato) dell'Unione e alle autorità degli Stati membri di segnalare all'EPPO qualsiasi condotta criminosa in ordine alla quale questo potrebbe esercitare la propria competenza (art. 24, parr. 1 e 2). La segnalazione deve contenere alcuni elementi minimi indicati dal par. 4²³¹. Le autorità nazionali devono anche segnalare i reati che, pur rientrando in quelli indicato dall'art. 22, sono, secondo tali autorità, esclusi dall'attribuzione dell'organo in applicazione dell'art. 25, par. 3 (art. 24, par. 3).

Ricevuta la segnalazione, la Procura europea può decidere se aprire un'indagine oppure se avocarla, qualora ce ne fosse una già in corso condotta dalle autorità nazionali (art. 24, par. 7).

Nel primo caso, le indagini vengono aperte da un PED di uno Stato membro che, secondo il proprio diritto, avrebbe giurisdizione²³² sul reato, ma solo qualora ci siano «ragionevoli motivi» di ritenere che un reato sia stato commesso (art. 26, par. 1)²³³. Se alcun procuratore delegato si muove in tal senso, pur sussistendone le

²²⁹ Sul tema dell'indipendenza v. anche *infra*, Par. III, § 4. Peraltro, come visto, questo *deficit* di indipendenza esterna si sarebbe trasmesso, secondo l'opinione critica, anche ai PED, in quanto nominati, nella proposta, dal capo dell'ufficio. La considerazione potrebbe probabilmente essere estesa alla versione finale del regolamento, *mutatis mutandis*, tenendo conto che la nomina è effettuata (non dal PCE, bensì) dal collegio, composto però dai procuratori europei.

²³⁰ Con specifico riferimento alla versione definitiva del regolamento cfr. L. DE MATTEIS, *Autonomia ed indipendenza*, cit., § 4.

²³¹ Ossia: «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».

²³² L'espressione usata dal regolamento è: «è competente» (art. 26, par. 1).

²³³ Secondo H.-H. HERRNFELD, sub *art. 26*, cit., p. 216, l'individuazione del grado di probabilità di commissione del reato è lasciato al diritto nazionale.

condizioni, è la camera permanente cui è assegnato il caso a incaricare uno di essi di procedere (par. 3).

Nel secondo caso, quello dell'avocazione, la relativa facoltà deve essere esercitata nel più breve tempo possibile e, comunque, non oltre cinque giorni dal ricevimento delle informazioni dalle autorità nazionali (art. 27, par. 1). Il relativo potere è esercitato dal PED dello Stato membri in cui sono state avviate le indagini (par. 6) e se questi, ricevute le informazioni, decide di non effettuare l'avocazione, deve informare la camera permanente, la quale lo può incaricare, invece, di assumerle (par. 7).

La possibilità di operare l'avocazione incontra due limiti. Il primo è di applicazione obbligatoria, nel senso che l'EPPO non può esercitare tale prerogativa qualora esso avesse in un primo momento declinato la propria competenza e, nel frattempo, nello Stato membro l'imputazione è stata «presentata ad un organo giurisdizionale» (art. 27, par. 7, secondo periodo). L'altro è dovuto al fatto che, in realtà, il Regolamento non pare stabilire un obbligo di avocazione, bensì una mera facoltà, tant'è che il regolamento interno elenca dei criteri in base ai quali va valutata l'opportunità di procedere in tal senso²³⁴.

Inoltre, è eccezionalmente previsto che sia il PED - invece della camera permanente - a decidere di non avocare un caso quando il danno per gli interessi finanziari dell'Unione è (presumibilmente) inferiore ai centomila euro. Tale scelta viene presa sulla base di direttive generali da emanarsi a cura del collegio, nel rispetto dei criteri indicati nel par. 8, secondo periodo, tra i quali si segnala, per esempio, quello relativo all'«urgenza della situazione». Proprio la necessità di lasciar eventualmente spazio alle autorità nazionali per l'effettuazione di indagini veloci spiega la scelta di affidare al PED la decisione²³⁵.

²³⁴ V. *infra*, Par. III, Cap. II, § 4.

²³⁵ Cfr. H.-H. HERRNFELD, sub art. 27, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., pp. 240-241.

In ogni caso, quando la Procura europea viene a conoscenza della possibile commissione di un reato, la formale iscrizione della *notitia criminis* avviene solo dopo che sia stato effettuato lo scrutinio sulla segnalazione ricevuta²³⁶.

Di centrale importanza è la regola di cui all'art. 26, par. 4, perché essa delinea i criteri in base al quale si individua in quale, tra i Paesi che hanno giurisdizione, deve essere aperta l'indagine. Tali criteri - a differenza di quanto previsto nella proposta della Commissione - vengono in gioco già al momento dell'apertura delle indagini (prima, dunque, dell'esercizio dell'azione)²³⁷. Di norma, un caso è aperto e trattato dal PED dello Stato in cui si trova il «centro dell'attività criminosa» («*focus of the criminal activity*») o, in caso di più reati connessi di competenza dell'EPPO, nello Stato in cui è stata commessa la maggior parte di essi («*where the bulk of the offences has been committed*»)²³⁸.

Tuttavia, la norma prevede altri criteri che consentono di discostarsi dal principio base. Essi - elencati in ordine di priorità, risolvendo così un'altra criticità della proposta della Commissione - sono: il luogo di residenza abituale dell'indagato/imputato, la sua nazionalità e il luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale²³⁹.

Di regola, il PED che ha aperto o avocato un'indagine è colui che poi la conduce, salve riassegnazioni ad altro PED del medesimo Stato o svolgimento dell'indagine da parte del PE, nei casi di cui all'art. 28, par. 4, Reg. (art. 43, par. 1, reg. int.).

In via eccezionale, infatti, può essere il procuratore europeo a svolgere le indagini in luogo del PED, con l'autorizzazione della camera permanente, qualora ciò «risulti indispensabile ai fini dell'efficienza dell'indagine o azione penale»

²³⁶ Così M. PANZAVOLTA, *Responsabilità e concetti*, cit., p. 98.

²³⁷ V. *supra*, Sez. I, § 5.

²³⁸ Sull'indeterminatezza di tali criteri v. M. LUCHTMAN, *Forum Choice and Judicial Review Under the EPPO's Legislative Framework*, in *Shifting Perspectives*, cit., pp. 157-158.

²³⁹ Tenuto conto del fatto che tali criteri valgono anche per la giurisdizione ove esercitare l'azione, ai sensi dell'art. 36, par. 3: se ne tratterà più approfonditamente *infra*, Par. II Cap. I, § 5.

secondo valutazione da compiersi sulla base di criteri espressamente indicati (art. 28, par. 4)²⁴⁰.

L'art. 26, par. 5, prevede che, fino al momento dell'esercizio dell'azione, la camera permanente possa riassegnare il caso al PED di un altro Stato partecipante o riunire o separare più casi «se tali decisioni sono nell'interesse generale della giustizia».

Le misure di indagine possono essere adottate direttamente dal PED oppure dalle autorità competenti dello Stato partecipante, le quali devono rispettare le istruzioni da quello ricevute (art. 28). Come è stato segnalato in dottrina, la previsione della possibilità di ricorso alle autorità nazionali è stata una scelta obbligata, tenuto quantomeno in considerazione che non esiste una polizia giudiziaria europea²⁴¹.

L'art. 30 elenca – in modo per la verità scarno²⁴² – alcune misure investigative che gli Stati si impegnano a rendere disponibili all'EPPO, qualora la pena massima per il reato oggetto del procedimento sia superiore ai quattro anni di reclusione (par.

²⁴⁰ Ossia: «a) la gravità del reato, in particolare alla luce delle sue possibili ripercussioni a livello dell'Unione; b) quando l'indagine riguarda funzionari o altri agenti dell'Unione o membri delle istituzioni dell'Unione; c) in caso di fallimento del meccanismo di riassegnazione di cui al paragrafo 3», cioè nel caso in cui il caso dovrebbe essere assegnato ad un altro PED in ragione dell'impossibilità a svolgere le indagini o l'azione oppure delle omissioni dell'assegnatario.

²⁴¹ V., in questo senso, M. GIALUZ, *L'attività di indagine*, cit., p. 12.

²⁴² Così F. CASSIBBA, *Misure investigative e controllo giurisdizionale fra corti interne e Corte di giustizia*, in *L'attuazione della Procura europea*, cit., p. 137.

1)²⁴³. Tali misure, comunque, sono regolate anche dal diritto nazionale²⁴⁴, il quale, peraltro, rispetto a quelle indicate alle lettere c), e) ed f), può limitarne l'utilizzo riservandolo solamente a gravi reati, che devono essere specificamente segnalati all'EPPO. Può avvertirsi come, a dispetto della rubrica, alcuni degli strumenti elencati dall'articolo sono svincolati da finalità meramente probatorie: è il caso del congelamento degli strumenti o proventi del reato, il quale ha finalità recuperatoria di quanto illecitamente ottenuto con il reato²⁴⁵.

In ogni caso, le misure investigative possono essere disposte «soltanto qualora vi sia fondato motivo di ritenere che le misure specifiche in questione possano fornire informazioni o prove utili all'indagine, e qualora non sia disponibile alcuna misura meno intrusiva che consenta di conseguire lo stesso obiettivo» (art. 30, par. 5): si tratta di un'applicazione del principio di proporzionalità, enunciato in via generale nell'art. 5 Reg.²⁴⁶

La disciplina delle indagini transfrontaliere si pone come un avanzamento rispetto al tradizionale meccanismo della cooperazione, tipica, per esempio,

²⁴³ Come chiarito da Cass., Sez. VI, 1 marzo 2023, n. 1863, gli ordinamenti nazionali sono liberi, di principio, di prevedere che esse si applichino anche quando la pena massima sia inferiore ai quattro anni di reclusione. Le misure sono: «a) perquisizione di locali, terreni, mezzi di trasporto, abitazioni private, indumenti o altro bene personale e sistemi informatici, nonché qualsiasi misura cautelare necessaria a preservarne l'integrità o a evitare la perdita o l'inquinamento di prove; b) produzione di qualsiasi oggetto o documento pertinente in originale o in altra forma specificata; c) ottenere la produzione di dati informatici archiviati, cifrati o decifrati, in originale o in altra forma specificata, inclusi i dati relativi al conto bancario e i dati relativi al traffico, ad eccezione dei dati specificamente conservati conformemente al diritto nazionale ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, seconda frase, della direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio; d) congelamento degli strumenti o dei proventi di reato, compresi i beni, di cui si prevede la confisca da parte del giudice competente, ove vi sia motivo di ritenere che il proprietario o chi possiede o ha il controllo di detti proventi o strumenti di reato si adopererà per vanificare il provvedimento di confisca; e) intercettazione delle comunicazioni elettroniche di cui l'indagato o l'imputato è destinatario o mittente, su ogni mezzo di comunicazione elettronica utilizzato dall'indagato o dall'imputato; f) tracciamento e rintracciamento di un oggetto mediante mezzi tecnici, comprese le consegne controllate di merci».

²⁴⁴ In ogni caso, infatti, la dettatura della disciplina di dettaglio è rimessa all'ordinamento nazionale: M. GIALUZ, *L'attività di indagine*, cit., p. 13. V. anche l'art. 30, par. 5, che parla delle «procedure e modalità».

²⁴⁵ V., sul punto, E. SACCHETTO, *Selected issues on the role of the European Public Prosecutor's Office in cross-border freezing of assets*, in *Leg. pen. web*, 22 novembre 2023, p. 6.

²⁴⁶ Sul tema del rapporto tra principio di proporzionalità e misure investigative dell'EPPO si veda F. CASSIBBA, *Misure investigative del pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità*, in *Sist. pen.*, 22 settembre 2022, in particolare pp. 5 e ss.

dell'ordine europeo di indagine²⁴⁷, nonostante il fatto che il Regolamento non parli più di *single legal area*²⁴⁸. È previsto, infatti, che, quando sia necessario svolgere attività di indagine in un Paese diverso da quello del PED cui è assegnato il caso, quest'ultimo possa semplicemente "assegnarla" ad un collega dello Stato in cui deve essere eseguita (art. 31, par. 1). «La giustificazione e l'adozione» delle misure sono disciplinate dalla *lex fori* (par. 2), mentre per le modalità di svolgimento dell'atto si osservano le disposizioni della *lex loci*, pur potendo il PED che ha richiesto assistenza domandare che vengano rispettate certe formalità o procedure (art. 32).

In questo scenario, l'autorizzazione giudiziaria deve essere ottenuta qualora sia necessaria ai sensi del diritto dello Stato del PED che richiede assistenza o da quello del PED incaricato di prestarla (art. 31, par. 3)²⁴⁹.

Il PED richiesto può rifiutarsi di eseguire la misura per i motivi espressamente previsti dal Regolamento, tra i quali si può segnalare quello attinente alla possibilità di adottare una misura meno invasiva con gli stessi risultati (art. 31, par. 5)²⁵⁰. Nel caso di disaccordo sul punto e di mancata soluzione della questione a livello bilaterale tra i due procuratori, l'ultima parola spetta alla camera permanente (parr. 7 e 8).

L'interpretazione della disciplina esposta deve però ora confrontarsi con la giurisprudenza della Corte di giustizia, poiché, proprio sul tema delle indagini transfrontaliere è stata sollevata la prima questione pregiudiziale attinente al

²⁴⁷ Almeno, secondo la lettura preferibile delle disposizioni a riguardo: cfr. M. GIALUZ, *ivi*, pp. 15 e ss.

²⁴⁸ Cfr. H.-H. HERRNFELD, sub art. 30, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., p. 286.

²⁴⁹ È sufficiente, in ogni caso, una sola autorizzazione: H.-H. HERRNFELD, sub art. 25, cit., pp. 286-287.

²⁵⁰ Si tratta di un'altra applicazione del principio di proporzionalità: v. F. CASSIBBA, *Misure investigative del pubblico ministero*, cit., p. 9. Le ipotesi, più precisamente, sono quelle in cui: «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». Critica verso la formulazione dei motivi di rifiuto, perché ampia e imprecisa e, come tale, potenzialmente foriera di ritardi è S. ALLEGREZZA, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 428.

regolamento istitutivo della Procura europea. Nello specifico, è stato chiesto alla CGUE di esprimersi su tre questioni: 1) se il giudice cui si rivolge il PED incaricato di prestare assistenza nel caso in cui sia necessaria un'autorizzazione deve necessariamente svolgere un esame di «tutti gli elementi giuridici sostanziali, quali la responsabilità penale, gli indizi di reato, la necessità e la proporzionalità»; 2) se tale esame deve tenere conto del fatto che un'autorizzazione giudiziaria è stata già concessa nel Paese del PED incaricato del caso; 3) in caso di risposta negativa alla prima questione o di risposta positiva alla seconda questione, «in che misura debba avvenire il controllo giurisdizionale nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza»²⁵¹. Il giudice lussemburghese ha risposto che, nell'ambito di un sistema, quale quello europeo, generalmente improntato ai principi della fiducia e del riconoscimento reciproco, l'autorità di esecuzione di una misura non è tenuta «a controllare il rispetto, da parte dell'autorità di emissione, delle condizioni di emissione della decisione giudiziaria che essa deve eseguire»²⁵². Tenuto ciò in considerazione, risultando che l'intenzione del legislatore sia stata di creare, con il Regolamento, un meccanismo con un grado di efficacia «almeno altrettanto elevata»²⁵³, attribuire all'autorità competente dello Stato del PED che fornisce assistenza di esaminare «elementi relativi alla giustificazione e all'adozione della misura investigativa assegnata interessata» nuocerebbe agli obiettivi del Regolamento²⁵⁴. Viene aggiunto, tuttavia, che gli elementi relativi alla giustificazione della misura devono obbligatoriamente e in via preventiva essere soggetti ad un controllo giurisdizionale nello Stato del PED incaricato del caso «in situazioni di grave ingerenza nei diritti della persona interessata garantiti dalla Carta»²⁵⁵.

²⁵¹ V. la sintesi della domanda pregiudiziale nella causa C-281/22, G.K. e altri, in *curia.eu*. In tema cfr. il commento di A. VENEGONI, *Il rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia (caso C-281/22): l'EPPO alla sua prima, importante, prova*, in *Giur. pen. web*, 12 dicembre 2022, pp. 1 e ss.

²⁵² V. Corte giust. UE, 21 dicembre 2023, C-281/22, G.K., B.O.D. GmbH e S.L., § 64.

²⁵³ V. Corte giust. UE, 21 dicembre 2023, cit., § 67.

²⁵⁴ V. Corte giust. UE, 21 dicembre 2023, cit., § 68.

²⁵⁵ V. Corte giust. UE, 21 dicembre 2023, cit., § 78. Per una articolata serie di osservazioni critiche alla sentenza si veda H.-H. HERRNFELD, *Yes Indeed, Efficiency Prevails. A Commentary on the Remarkable Judgment of the European Court of Justice in Case C-281/22 G.K. and Others (Parquet européen)*, in *eucri*,

In altre parole, il sistema EPPO deve essere inteso in modo da non risultare meno efficace degli altri strumenti messi a disposizione dall'Unione e cioè, in particolare, l'OEI²⁵⁶.

L'EPPO, tramite il PED assegnatario, può disporre o può chiedere che venga disposto «l'arresto o la detenzione preventiva», in conformità al diritto nazionale (art. 33, par. 1). È anche espressamente prevista la possibilità di ricorrere, qualora ne sussistano i presupposti, al mandato d'arresto europeo (par. 2)²⁵⁷.

Va ricordato in questa sede anche il disposto dell'art. 37, il quale prevede che le prove presentate dall'EPPO o dall'imputato²⁵⁸ al giudice non possono essere escluse «per il solo motivo» che sono state raccolte in un altro Stato partecipante o conformemente al diritto di questo. Si tratta di una norma che, secondo la nostra opinione, rischia di essere fraintesa. Essa, infatti, non stabilisce – come, invece, sostanzialmente veniva fatto nella proposta di Regolamento – che una prova deve automaticamente essere ammessa qualora sia stata raccolta in conformità al diritto di un altro Stato, bensì – con una portata, quindi, molto più ridotta – che essa non può essere dichiarata inammissibile *per il solo motivo* che provenga dall'estero.

2023, n. 4, pp. 370 e ss. Si vedano, sulla pronuncia, anche i commenti di A. CASTALDO, *La Corte di Giustizia dell'Unione Europea si pronuncia, per la prima volta, sul regolamento istitutivo della Procura Europea, chiarendo limiti e integrazioni all'attività di indagini transfrontaliere tra Procuratori Europei delegati e Corti nazionali*, in *Giur. pen. web*, 2024, n. 3, pp. 1 e ss.; N. GIBELLI, *Sui controlli giurisdizionali nelle indagini transfrontaliere dell'EPPO: una prima lettura della sentenza C-281/22 della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Sist. pen.*, 2024, n. 3, pp. 31 e ss.; T. WAHL, *ECJ Ruling on the Exercise of Judicial Review in EPPO's Cross-Border Investigations*, in *eu crim*, 27 febbraio 2024.

²⁵⁶ Cfr. A. CASTALDO, *La Corte di Giustizia dell'Unione Europea si pronuncia*, cit., p. 13.

²⁵⁷ La Corte di cassazione italiana ha affermato che, quando le indagini sono condotte dall'EPPO, «i problemi di coordinamento intergiurisdizionale relativi alla pendenza di procedimenti penali per gli stessi fatti presso diverse Autorità giudiziarie di più Stati membri dell'Unione Europea» trovano una soluzione, sia pur provvisoria, dimodoché deve escludersi che possa essere applicato il motivo di rifiuto facoltativo all'esecuzione del MAE di cui all'art. 18-bis, comma 1, lett. a), della l. 22 aprile 2005, n. 69: v. Cass., Sez. VI, 31 maggio 2023, n. 23941, con nota di M. PERRUCCIO, *Mandato d'arresto europeo: il rifiuto facoltativo alla consegna tra disciplina interna e coordinamento con EPPO*, in *Dir. pen. proc.*, 2024, n. 2, p. 253.

²⁵⁸ Probabilmente la disposizione deve essere interpretata estensivamente ed applicata anche quando le prove vengano presentate da colui che ancora non è imputato o dagli altri soggetti del procedimento, quale potrebbe essere, per esempio, la persona offesa. Cfr., in questo senso, C. BURCHARD, sub art. 37, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., p. 349.

Dunque, può benissimo essere esclusa per il fatto che non rispetti i requisiti posti dalla legge domestica²⁵⁹.

È dubbio invece, se il giudice del dibattimento possa scrutinare il rispetto (non della *lex fori*, compito che, appunto, può/deve svolgersi, bensì) della *lex loci*, ossia del luogo dove la prova è stata assunta²⁶⁰.

In ogni caso, la regola deve essere letta alla luce del principio del contraddittorio nella formazione della prova: per le prove assunte dalla Procura europea non v'è nessuna eccezione alla regola all'inutilizzabilità fisiologica accolta nel nostro sistema processuale²⁶¹.

5. I diritti dell'accusato e i controlli giurisdizionali

L'art. 41 enuncia la portata dei diritti della persona sottoposta alle indagini e dell'imputato, ribadendo l'obbligo, già enunciato nell'art. 5, di rispettare quelli sanciti dalla Carta di Nizza, «in particolare il diritto a un giudice imparziale e i diritti della difesa». Il medesimo articolo elenca – aggiornando, sul punto, quanto già previsto dalla proposta della Commissione – le direttive del “programma di Stoccolma”²⁶², i diritti garantiti dalle quali devono essere riconosciuti agli accusati assieme agli altri «diritti procedurali stabiliti dal diritto dell'Unione».

Non solo, sono altresì richiamati i «diritti procedurali previsti dal diritto nazionale applicabile, compresa la possibilità di presentare prove, di chiedere la

²⁵⁹ V., nello stesso senso, S. ALLEGREZZA, *The European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 328; C. BURCHARD, sub art. 37, cit., pp. 349 e ss., M. GIALUZ, *L'attività di indagine*, cit., pp. 21 e ss.; L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, n. 4, p. 1384. Contra L. SEILER, *Les garanties procédurales offertes à la défense face au Parquet européen*, in *Towards European Criminal Procedural Law – Second Part*, a cura di A. Turmo, in *European Papers*, 2021, n. 1, p. 344.

²⁶⁰ V., sul punto, A. MANGIARACINA, *Dalle indagini all'ammissione della prova in giudizio*, in *L'attuazione della Procura europea*, cit., p. 221.

²⁶¹ Nello stesso senso A. MANGIARACINA, *Dalle indagini all'ammissione della prova*, cit., p. 227.

²⁶² Vengono quindi richiamate le direttive sul diritto all'interpretazione e alla traduzione (2010/64/UE), sul diritto all'informazione e sul diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine (2012/13/UE), sul diritto di accesso a un difensore e il diritto di comunicare e informare terzi in caso di detenzione (2013/48/UE), sul diritto al silenzio e il diritto alla presunzione di innocenza (UE 2016/343), sul diritto al patrocinio a spese dello Stato (UE 2016/1919).

nomina o l'audizione di periti e l'escussione di testimoni, nonché chiedere che l'EPPO ottenga tali misure per conto della difesa» (art. 41, par. 3).

All'interno del Regolamento possono anche essere reperite altre specifiche previsioni in tema di garanzie procedurali²⁶³.

La disciplina delle garanzie riconosciute nei casi attribuiti all'EPPO è forse una di quelle che lascia maggiormente a desiderare, in ragione della sua eccessività genericità²⁶⁴.

Con riguardo al richiamo alla Carta di Nizza e alle direttive di Stoccolma, è stato però sostenuto che, se pur è vero che la prima è già comunque parte del diritto primario dell'UE²⁶⁵ – e, dunque, già applicabile all'EPPO²⁶⁶ – e che le seconde nulla aggiungono a questo previsto dal diritto nazionale che già le ha recepite, il richiamo ha una certa rilevanza sistematica e può comunque avere effetti sull'interpretazione delle restanti previsioni del Regolamento²⁶⁷.

Un altro punto delicato del sistema delle guarentigie concerne la disparità tra Procura europea e difesa in termini di strumenti processuali a disposizione. In altre parole, di fronte ad un organo che può agire in (quasi) tutto il territorio dell'Unione europea²⁶⁸ e gode dell'uso di meccanismi privilegiati nello svolgimento delle indagini transfrontaliere²⁶⁹, la difesa rimane perlopiù “confinata” all'interno del singolo Stato. Si possono, al massimo, immaginare forme di collaborazione volontaria tra difensori collocati nei diversi Paesi interessati da ciascun singolo

²⁶³ Cfr. D. BRODOWSKI sub art. 41, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., p. 383, il quale fa gli esempi delle disposizioni degli artt. 31, par. 3, 45, par. 2, e 47 e ss.

²⁶⁴ Cfr. N. CANESTRINI, *Le garanzie per i diritti della difesa nei procedimenti di competenza del pubblico ministero europeo*, in *L'attuazione della Procura europea*, cit., in particolare p. 156; M. GIALUZ, *L'attività di indagine*, cit., p. 19; V. MITSILEGAS – F. GIUFFRIDA, *Raising the bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, in *www.ceps.eu*, 30 novembre 2017, p. 12. Cfr. per una ricognizione degli strumenti di tutela applicabili nei procedimenti EPPO anche E. MARTIN-VIGNERTE, *Procedural safeguards in EPPO cross-border investigations*, in *ERA forum*, 28 settembre 2020, pp. 502 e ss.

²⁶⁵ Ha, infatti, lo stesso valore giuridico dei Trattati (art. 6 TUE). V., sul punto, M. PEDRAZZI, sub art. 6 TUE, in *Commentario breve ai Trattati*, cit., p. 37.

²⁶⁶ Ciò è pacifico secondo V. MITSILEGAS – F. GIUFFRIDA, *Bodies, Offices and Agencies*, cit., p. 451.

²⁶⁷ V., per questa riflessione, D. BRODOWSKI, sub art. 41, cit., p. 383.

²⁶⁸ Analizzeremo il rapporto tra scelta della giurisdizione ove esercitare l'azione e diritto di difesa *infra*, Par. II, Cap. I, § 5.2.

²⁶⁹ Come visto *supra*, § 6.3.

procedimento, ma manca una struttura, preferibilmente un vero e proprio organismo dell'Unione europea²⁷⁰ – che potrebbe essere denominato “difensore europeo”²⁷¹ – in grado di stare al passo con l'EPPO²⁷².

Il tema del diritto di difesa si interseca con quella della disciplina dei controlli giurisdizionali da far valere nei confronti degli atti della Procura europea.

L'art. 42 stabilisce che «[g]li atti procedurali dell'EPPO destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi sono soggetti al controllo degli organi giurisdizionali nazionali competenti», secondo le relative procedure e requisiti. La stessa regola si applica alla loro mancata adozione.

Poiché l'EPPO è un organo dell'Unione, la regola generale vorrebbe che fosse la Corte di giustizia ad esercitare il controllo sugli atti destinati a produrre effetti giuridici verso terzi, ai sensi dell'art. 263, comma 1, TFUE. Viceversa, il Regolamento affida tale controllo alle corti nazionali²⁷³, con una scelta la cui compatibilità con i Trattati non è affatto scontata²⁷⁴.

Va segnalato che la previsione riguarda il controllo giurisdizionale *ex post*. Non viene disciplinata in questa sede, invece, l'autorizzazione *ex ante*, che non sarebbe comunque di competenza della Corte di Lussemburgo ed è (anche'essa) affidata dal Regolamento alla disciplina degli Stati membri²⁷⁵. Secondo

²⁷⁰ In questo senso, cfr. A. GUALAZZI, *Il processo penale transnazionale e la prospettiva di un «euro difensore»*, in *Processo penale, lingua e Unione europea*, cit., p. 104.

²⁷¹ Utilizzano l'espressione V. COMI, *Le garanzie della difesa nella prospettiva evolutiva da OLAF alla Procura Europea*, in *Arch. pen. web*, 2015, n. 2, p. 7; A. GUALAZZI, *Il processo penale transnazionale*, cit., p. 103.

²⁷² V. L. SEILER, *Les garanties procédurales*, cit., in pp. 354 e ss. Nello stesso senso si vedano F. BALDUCCI, *Lo scudo di carta. Le garanzie procedurali e i diritti della difesa nella disciplina della futura Procura europea*, in *La nuova Procura europea*, cit., p. 17; A. GUALAZZI, *Il processo penale transnazionale*, cit., p. 102.

²⁷³ Cfr., sul punto, H.-H. HERRNFELD, sub art. 42, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., p. 402. Egli ricorda come, nella proposta della Commissione, si utilizzasse una finzione giuridica, equiparano l'EPPO ad una autorità nazionale agli effetti del controllo giurisdizionale. L'obiettivo era, comunque, il medesimo. Dei motivi di tale scelta si è accennato *supra*, § 5, nota 133.

²⁷⁴ Cfr. V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), pp. 260-261.

²⁷⁵ V., sul punto, H.-H. HERRNFELD, sub art. 42, cit., pp. 403-404.

l'interpretazione preferibile, peraltro, l'autorizzazione accordata ai sensi del diritto nazionale non può essa stessa essere fatta oggetto di scrutinio a livello europeo²⁷⁶.

Aiuta a delimitare la portata del par. 1 anche il disposto del par. 8, il quale afferma che la norma in commento non pregiudica la competenza dei giudici europei sugli atti che non possono dirsi procedurali, quali le decisioni riguardanti il diritto di accesso del pubblico ai documenti, le decisioni di rimozione dei procuratori europei delegati o «qualsiasi altra decisione amministrativa». Nei casi da ultimo citati rimane dunque ferma la competenza della corte lussemburghese.

Nella restante parte dell'art. 42 il Regolamento delinea, poi, altre ipotesi nelle quali è competente la Corte di giustizia. Il par. 2 stabilisce che essa possa pronunciarsi – in via pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 TFUE – su: «a) la 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) l'interpretazione o la validità di disposizioni del diritto dell'Unione, compreso il presente regolamento; c) l'interpretazione degli articoli 22 e 25 del presente regolamento relativamente a eventuali conflitti di competenza tra l'EPPO e le autorità nazionali competenti».

Il par. 3, ancora, afferma che, in deroga al par. 1, il quale affida il controllo giurisdizionale sugli atti dell'EPPO alle corti nazionali, e ai sensi dell'art. 263, comma 4, TFUE, la CGUE è competente a conoscere delle «decisioni dell'EPPO di archiviare un caso, nella misura in cui siano contestate direttamente sulla base del diritto dell'Unione». Ci si soffermerà in seguito sulla disposizione²⁷⁷.

Tra le altre competenze della Corte ricordiamo specialmente²⁷⁸, infine, quella relativa alla rimozione del procuratore capo europeo e dei procuratori europei (par. 7).

6. Una chiosa linguistica a partire dal concetto di "caso" nel Regolamento

²⁷⁶ V., in questo senso, M. GIALUZ, *L'attività di indagine*, cit., p. 21.

²⁷⁷ Poiché attiene al tema dei controlli sull'archiviazione. V. *infra*, Par. II, Cap. II, § 6.

²⁷⁸ Le altre sono: quella sulle controversie relative al risarcimento dei danni causati dall'EPPO, quella relativa a clausole compromissorie contenute nei contratti conclusi dall'EPPO e quella in tema di controversie relative a «questioni connesse al personale» (parr. 4, 5 e 6).

La sede è opportuna per fare una considerazione generale sul concetto di “caso” (“*case*”) utile per le disamine effettuate nei capitoli successivi. L’espressione – che non trova una definizione espressa neanche nell’art. 2 – è utilizzata in tutto il Regolamento, comprese le disposizioni che riguardano l’esercizio dell’azione o l’archiviazione, come, per esempio, l’art. 35²⁷⁹ o l’art. 39 Reg.²⁸⁰

Ebbene, ci si potrebbe chiedere quale sia esattamente il significato da attribuire al termine. Esso pare poter essere approssimativamente reso anche attraverso l’uso della parola “procedimento”²⁸¹; tuttavia, non è chiaro se il riferimento al procedimento – al singolare – possa essere mantenuto anche nell’ipotesi in cui il termine “caso” sia ricollegabile ad una situazione in cui vi è un cumulo oggettivo (di imputazioni) o soggettivo (di indagati/imputati).

In altre parole: ad un singolo “caso” corrisponde una sola accusa e un solo accusato oppure no?

In alcune ipotesi il termine pare riferito a situazioni in cui vi può anche essere un siffatto cumulo (sia oggettivo che soggettivo). Si veda l’art. 26, par. 4, il quale stabilisce, al primo periodo, che « [u]n 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 reati connessi di competenza dell’EPPO, dello Stato membro in cui è stata commessa la maggior

²⁷⁹ Il cui par. 1, per es., recita: «[q]uando ritiene che l’indagine sia giunta a conclusione, il procuratore europeo delegato incaricato del *caso* presenta, al procuratore europeo incaricato della supervisione, una relazione contenente una sintesi del *caso* e un progetto di decisione di esercitare o no l’azione penale dinanzi a un organo giurisdizionale nazionale o di valutare un rinvio del *caso*, un’archiviazione o una procedura semplificata di azione penale ai sensi degli articoli 34, 39 o 40. [...]». Corsivo aggiunto.

²⁸⁰ Il cui par. 1, per es., recita: «[s]e l’esercizio dell’azione penale è divenuto impossibile a norma del diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del *caso*, la camera permanente decide, sulla base di una relazione fornita dal procuratore europeo delegato incaricato del *caso* conformemente all’articolo 35, paragrafo 1, di archiviare il *caso* nei confronti di una persona per uno dei motivi seguenti: [...]». Corsivo aggiunto.

²⁸¹ Ritiene – con riferimento alla proposta di Regolamento – che “caso” possa appunto essere reso con “procedimento” F. RUGGIERI, *Spigolature “multilinguiste” nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (note minime sull’obbligatorietà dell’azione penale nella proposta di istituzione del pubblico ministero europeo)*, in *Cass. pen.*, 2015, n. 2, p. 800. Approssimativamente, secondo noi, perché, lo si deduce dall’art. 36, par. 4, può succedere che un singolo caso sia patologicamente suddiviso in più procedimenti che pur riguardano la stessa persona o le stesse persone (e, si suppone, lo stesso reato).

parte dei reati». A leggere la disposizione sembra che si possa parlare di “caso” anche quando vi sono più reati connessi.

La domanda che sorge allora è la seguente: se nello scenario di un cumulo, si parla di “caso”, quando, per es., l’art. 39 parla di archiviazione del “caso” intende dire che l’inazione deve essere decisa in blocco, per tutti gli eventuali reati e soggetti coinvolti? Analogamente, si può, in forza dell’art. 40, esercitare un’azione semplificata solo per alcuni reati e non per altri?

Il dubbio si rafforza leggendo l’art. 36, par. 4, il quale sembra implicare che vi sia un solo “caso” anche qualora vi siano più procedimenti aperti contro una o più persone (per i quali, infatti, può essere disposta la riunione).

Tuttavia, non va dimenticato che il legislatore europeo usa un linguaggio «di regola generico, spesso volutamente atecnico. Le versioni nelle singole lingue nazionali (tradotte da quell’inglese che pure non costituisce ufficialmente il parametro di riferimento) sono caratterizzate da formulazioni di frequente del tutto inusuali per il giurista, e da un lessico non sempre specialistico»²⁸².

In altre parole, probabilmente sono da scartarsi interpretazioni che diano eccessivo peso a supposti significati tecnici di un’espressione. Ciò semplicemente perché la finalità perseguita nella scelta della terminologia è tutt’altro che tecnica: al contrario, si cercano termini che siano adattabili a contesti diversi e, per ciò stesso, non si può fare affidamento sulla presenza di significati precisi, perché non ve ne sono.

Se così è, “caso” andrebbe inteso nel senso più consono a ciascun contesto di volta in volta considerato. Così, per es., in quello dell’archiviazione e dell’azione penale può essere inteso come riferirsi ad un’imputazione elevata contro una singola persona, così da evitare conseguenze assurde come ritenere la stessa decisione vada presa per tutti gli accusati e tutti i reati connessi (che sono, quindi, trattati congiuntamente).

Ma il discorso, ovviamente, è più generale e vale come indicazione metodologica nell’affrontare l’ermeneusi del testo europeo: di fronte a termini che

²⁸² Così F. RUGGIERI, *Spigolature “multilinguiste”*, cit., p. 795.

sembrano non avere un significato preciso, andrebbe generalmente preferita un'interpretazione non eccessivamente formalistica.

7. Il regolamento interno di procedura e altri atti

Negli ultimi paragrafi si è perlopiù parlato del contenuto del regolamento 1939/2017, che ha istituito l'EPPO. Nel corso della (non lunga) vita dell'organo sono stati però adottati dello stesso molti atti interni, di cui alcuni di particolare importanza, cui merita fare cenno.

In primis si deve ricordare il regolamento interno di procedura²⁸³. Esso è stato adottato sulla base dell'art. 21 Reg., il quale prevede che debba disciplinare la «organizzazione del lavoro dell'EPPO» (par. 1), e consta di settantadue articoli, suddivisi in sette titoli.

Il primo titolo è rubricato «Disposizioni generali». L'articolo 1, ivi contenuto, ripete che compito del regolamento interno è quello di disciplinare l'organizzazione del lavoro dell'EPPO.

L'articolo 2 afferma che la lingua di lavoro della Procura europea viene usata in tutti gli atti e in tutte le comunicazioni ufficiali. Si fa l'eccezione dei rapporti con la Corte di giustizia, nello svolgersi dei quali può essere utilizzato anche il francese, e con le persone coinvolte in procedimenti penali, per i quali si applicano le norme processuali domestiche o quelle dei «pertinenti strumenti giuridici dell'UE o internazionali per la cooperazione giudiziaria in materia penale».

Va notato che l'individuazione della lingua ufficiale dell'EPPO è stata fatta con una apposita decisione del collegio²⁸⁴, con la quale è stata effettuata una scelta – non scontata²⁸⁵ – in favore dell'inglese (assieme al francese nei rapporti, come detto, con la CGUE).

²⁸³ Si tratta della decisione del collegio n. 3/2020. Dopo l'approvazione è stato modificato numerose volte, di cui l'ultima volta in data 7 febbraio 2024 con la decisione 10/2024 del collegio. Per un commento al regolamento interno cfr. B. PIATTOLI GIRARD, *La Procura europea. B) Il nuovo quadro delle regole di procedura interne*, in *Proc. pen. giust.*, 2021, n. 4, pp. 953 e ss.

²⁸⁴ La decisione del collegio n. 2/2020.

²⁸⁵ Tenuto conto del fatto che il Regno Unito era destinato ad uscire dall'Unione europea e che l'Irlanda non partecipa alla cooperazione rafforzata.

Il titolo II, rubricato «questioni organizzative», si apre con un capo dedicato al collegio, nel quale vengono stabilite alcune norme di funzionamento dell'organo. Tra queste, quella che stabilisce che la presidenza spetta al PCE (art. 4, par. 1) e quella che prevede come le informazioni su questioni generali, che però derivano da singoli casi, sono comunicate al collegio «in forma anonima» (art. 5, par. 2). Si vuole garantire, come è evidente, la funzione di indirizzo generale dell'organo, ma rendendo difficoltoso, contemporaneamente, il tentativo di ingerirsi indebitamente nei singoli casi²⁸⁶.

L'art. 7 stabilisce che, salve le eccezioni previste, il collegio deve riunirsi in via ordinaria almeno una volta al mese. Alle riunioni partecipano, oltre ai membri, anche il direttore amministrativo, quando si tratta di materia di sua pertinenza, o - dietro invito - qualsiasi altra persona che debba essere sentita per un parere. Gli articoli che seguono ne disciplinano lo svolgimento e le modalità di voto.

Nel capo II del titolo, dedicato alle camere permanenti, come anticipato, si rinvia ad una apposita decisione per individuarne il numero, la ripartizione delle competenze, l'assegnazione dei casi e la composizione²⁸⁷. Tra le disposizioni di rilievo che non abbiamo già citato, può essere ricordata quella dell'art. 20, la quale stabilisce che, una volta assegnato un caso alla camera permanente questa, di regola, rimane competente fino alla pronuncia del provvedimento definitivo.

Il presidente di ciascuna camera permanente informa il collegio qualora emergano questioni che possono «essere rilevanti per il lavoro dell'EPPO nel suo complesso» (art. 21, par. 1). Così mettendo l'organo dei PE in grado di prendere le decisioni di indirizzo generale che gli competono. A questo canale di informazione si aggiunge una relazione annuale da svolgersi a cura del presidente di ciascuna camera (art. 22).

L'art. 25, di apertura del capo sul PCE e i suoi sostituti, individua come provvedimento tipici di competenza del procuratore capo, da una parte, la

²⁸⁶ Come si è già avuto modo di dire, infatti, il collegio non ha funzioni decisorie nel singolo caso.

²⁸⁷ Abbiamo parlato di tale decisione *supra*, § 6.2.

decisione (par. 2) e, dall'altra, gli strumenti, quali sono gli accordi di lavoro, che firma per conto dell'EPPO (par. 3).

I sostituti del PCE sono nominati dal collegio, che vota a scrutinio segreto dopo aver ricevuto la proposta del procuratore capo e in seguito alle candidature avanzate dai PE interessati (art. 26).

Nel capo dedicato ai procuratori europei viene regolata la loro sostituzione. Nel caso questa debba essere disposta per breve periodo di tempo, il sostituto viene individuato tra gli altri PE (art. 30). Quando la cessazione dell'incarico sia invece definitiva, un PED predesignato dal PE interessato agisce in vece di questi, *ad interim* (art. 31). L'art. 32 disciplina, invece, la riassegnazione di singoli casi ad altri PE.

Dopo aver regolato alcuni aspetti della nomina, delle funzioni e della sostituzione dei PED (artt. 33-35), il regolamento interno si occupa del direttore amministrativo stabilendo, tra le altre cose, che il PCE debba - con l'aiuto di esperti - formare una rosa di tre nomi da sottoporre, ai fini della nomina, per la scelta finale, al collegio (art. 36).

Il titolo III, dedicato agli «aspetti organizzativi», consta di alcune disposizioni delle quali abbiamo già parlato, per cenni²⁸⁸. Esso disciplina, nel dettaglio, le iscrizioni che devono essere fatte nel *case management system*.

L'art. 42-*bis* disciplina la gestione delle notizie di reato di cui all'art. 24, par. 3, Reg.²⁸⁹ Viene stabilito che la verifica della notizia debba essere compiuta entro il termine di dieci giorni. Se il PED decide di non esercitare la propria attribuzione, deve inviare una relazione alla camera permanente, la quale può incaricarlo di assumere comunque le indagini.

Il procuratore delegato incaricato dell'indagine deve redigere e mantenere una relazione sull'avanzamento dei lavori (art. 44). Abbiamo già accennato al monitoraggio delle indagini da parte della camera permanente (art. 45) e alla

²⁸⁸ V. *supra*, § 1.

²⁸⁹ Si tratta di quei reati che rientrano nel campo di applicazione dell'art. 22, ma vengono considerati dalle autorità nazionali escluse dall'attribuzione dell'EPPO in ragione dei criteri enucleati dall'art. 25, par. 3.

funzione di indirizzo delle indagini (art. 46)²⁹⁰. Rimane da fare un cenno alla possibilità, per il PED che abbia ricevuto istruzioni che ritiene contrarie al diritto dell'Unione o a quello nazionale, di chiedere il riesame della decisione alla stessa camera permanente e, in caso di rigetto, al procuratore capo (art. 47). L'art. 48 stabilisce la competenza del PE nel caso in cui il diritto nazionale richieda un controllo interno all'ufficio della Procura sugli atti dei PED.

Gli articoli successivi disciplinano la riassegnazione dei casi o la loro riunione o separazione (artt. da 49 a 51-*bis*), nonché l'ipotesi delle indagini svolte direttamente dal PE (art. 52) e la procedura di assegnazione delle misure di indagini transfrontaliere (art. 53).

L'art. 54 disciplina le misure investigative che comportino oneri economici eccezionali, stabilendo che esse devono essere fatte oggetto di specifica richiesta del PED alla camera permanente. Qualora la richiesta venga accolta, è fatto d'obbligo il coinvolgimento del direttore amministrativo.

Gli artt. da 55 a 59, riguardando la chiusura delle indagini e l'esercizio dell'azione penale, verranno esaminati a tempo debito²⁹¹.

L'art. 60 stabilisce che la rappresentanza in giudizio dell'EPPO è affidata, di regola, al PED, il quale deve anche tenere aggiornata una relazione con gli sviluppi più significativi del procedimento, similmente a quanto previsto nel corso delle indagini, ai sensi dell'art. 44.

Il titolo VI è dedicato al *case management system*. L'art. 61 stabilisce, come norma generale a tutela del diritto di riservatezza, che il PCE, i suoi sostituti, i PE e i PED accedono al registro e all'indice «solo nella misura necessaria all'esercizio delle loro funzioni». I paragrafi successivi disciplinano aspetti più dettagliati sull'accesso.

Il titolo V è dedicato alla «protezione dei dati» e pone, come principi generali in tema, quelli di «limitazione delle finalità, liceità e correttezza, minimizzazione dei dati, esattezza, limitazione della conservazione, integrità, riservatezza e responsabilità» (art. 63, par. 1).

²⁹⁰ V. *supra*, § 3.

²⁹¹ Cioè *infra*, Par. II.

Il titolo VI disciplina le relazioni con i *partner*. È stabilito che i negoziati per la conclusione degli accordi di lavoro sono condotti dal PCE, il quale deve tenere informato il collegio, che ha comunque competenza per la loro adozione finale (art. 66). L'art. 67 affida al collegio l'individuazione di Paesi terzi in cui la Procura europea tenta di istituire punti di contatto.

Il titolo VII, dedicato alle «disposizioni finali», disciplina, tra le altre materie, il conflitto di interessi dei procuratori. Quando si trovi in una situazione siffatta, ciascun procuratore deve avvisare il proprio “superiore”²⁹². Il rimedio previsto nel caso in cui venga rilevata l'effettiva sussistenza del conflitto, è la riassegnazione del caso.

L'art. 70 disciplina il procedimento di revisione del regolamento interno, sulla quale decide il collegio.

²⁹² Cioè: se si tratta di un PED, va informato il PE. Se si tratta di un PE va informato il PCE. Nel caso di conflitto di interessi in cui è coinvolto il procuratore capo, invece, esso deve informare uno dei suoi sostituti.

L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO ITALIANO E I RAPPORTI TRA FONTI EUROPEE E NAZIONALI

SOMMARIO: 1. L'implementazione del Regolamento 1939/2017 nell'ordinamento italiano. - 2. Il rapporto tra norme europee e diritto interno: in generale. - 2.1 (*segue*): il sistema delineato dal Regolamento. - 2.2. (*segue*): il tema dei c.d. controlimiti.

1. *L'implementazione del Regolamento 1939/2017 nell'ordinamento italiano*

Il regolamento istitutivo, in quanto atto normativo direttamente applicabile, non solo non necessita di attuazione interna, ma, al contrario, questa, "mascherando" la natura europea della fonte e ritardandone l'applicabilità, è vietata dal diritto dell'Unione europea¹.

Il legislatore italiano, tuttavia, ha sentito la necessità di adottare, come gli altri Stati aderenti all'EPPO, delle norme che permettano la migliore interazione possibile tra il regolamento istitutivo e il sistema italiano². Le relative disposizioni, per il motivo detto, devono tuttavia considerarsi essere di mero adeguamento³: il loro scopo, in altre parole, è quello di apportare all'ordinamento interno quelle modifiche necessarie ad una corretta integrazione tra norme domestiche e Regolamento e non a trasporre quest'ultimo nel sistema italiano.

Proprio per evitare possibili censure il legislatore ha peraltro preferito mantenere in ogni caso un approccio "minimalistico", limitando il proprio

¹ V., nel senso della illegittimità di atti di attuazione interne dei regolamenti, A. PIETROBON, sub art. 288 TFUE, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, 2ª ed., a cura di F. Pocar e M. C. Baruffi, Padova, 2014, p. 1404; nonché R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, 5ª ed., Torino, 2022, pp. 150-151.

² V., sul punto, L. DE MATTEIS, *The EPPO's legislative framework: Navigating through EU law, national law and soft law*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2023, vol. 14(1), p. 8, il quale sottolinea anche l'importanza delle disposizioni di adeguamento.

³³ Cfr. L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sist. pen.*, 2021, n. 4, pp. 53-54.

intervento alla formulazione delle disposizioni considerate strettamente necessarie⁴, peraltro aventi primariamente natura ordinamentale e non processuale⁵.

Il primo passaggio dell'intervento normativo interno è stato rappresentato dall'approvazione della legge di delegazione europea 2018 - la l. 4 ottobre 2019, n. 117⁶ - la cui delega è stata esercitata per mezzo del d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 9⁷.

Il d.lgs. individua nel Consiglio superiore della magistratura - coerentemente con il disposto costituzionale relativo ai compiti dell'organo⁸ - l'autorità nazionale competente ai fini della designazione dei tre candidati al posto di procuratore europeo per l'Italia (art. 2, comma 1). Il CSM deve valutare se i candidati possiedano i requisiti richiesti e, di seguito, trasmettere i tre nominativi selezionati al Ministero della giustizia, il quale può formulare osservazioni (comma 6)⁹. Tali osservazioni hanno solo tuttavia il solo effetto di imporre all'organo di autogoverno della magistratura l'indicare dei motivi per cui se ne volesse, eventualmente, discostare (comma 7).

L'art. 3 stabilisce che il PE per l'Italia viene collocato al di fuori del ruolo organico della magistratura. Attualmente, il procuratore europeo italiano è Andrea Venegoni.

La designazione dei procuratori europei delegati è parimenti affidata all'organo di autogoverno della magistratura (art. 5, comma 1). In questo caso, unico

⁴ V., ancora, L. SALAZAR, *ivi*, p. 54.

⁵ Cfr. C. VALENTINI, *Forme ulteriori di cooperazione europea e internazionale*, in AA.VV., *Manuale di diritto processuale penale*, 4^a ed., Torino, 2023, p. 1154.

⁶ Sulla legge di delegazione cfr. R. BELFIORE, *L'adeguamento della normativa nazionale al regolamento sulla Procura europea: il punto della situazione*, in *Sist. pen.*, 2020, n. 7, pp. 166 e ss.

⁷ Analizzato, tra gli altri, da G. PIAZZOLLA, *L'adattamento dell'ordinamento italiano all'istituzione della Procura europea*, in *Cass. pen.*, 2021, n. 9, pp. 2964 e ss.; F. LOMBARDI, *La Procura europea. A) Dal Corpus Juris al Decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Proc. pen. giust.*, 2021, n. 4,, pp. 942 e ss.; B. PIATTOLI, *Procura europea e criminalità finanziaria nella UE. Principi e modelli processuali*, Pisa, 2022, pp. 197 e ss.; L. SALAZAR, *L'adeguamento interno*, cit., pp. 53 e ss.; E. ZANETTI, *La via italiana alla procura europea nella delega per l'implementazione del Regolamento (UE) 2017/1939*, in *Proc. pen. giust.*, 2020, n. 1, pp. 265 e ss.

⁸ Questa, almeno, l'opinione di L. SALAZAR, *L'adeguamento interno*, cit., p. 55. *Contra* F. FALATO, *Azione penale europea e principi costituzionali*, Napoli, 2023, p. 180.

⁹ Critica verso la previsione di un ruolo del Ministro è F. FALATO, *ivi*, pp. 182 e ss.

compito del Ministro è quello di comunicare al PCE i nominativi dei magistrati designati dal CSM (comma 7)¹⁰.

Il sistema, così delineato, fornisce una tutela adeguata contro le ingerenze del potere esecutivo, tenuto conto del fatto che il potere di nomina è sostanzialmente rimesso nelle mani del solo CSM¹¹.

L'art. 4 individua nel Ministro della giustizia l'autorità competente a concordare con il procuratore capo il numero di PED per l'Italia e la ripartizione funzionale e territoriale delle loro competenze¹².

In ragione della competenza del CSM per i provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati, è disposto che esso debba richiedere annualmente all'EPPO se siano stati presi provvedimenti di tale genere nei confronti dei PED o se vi siano stati casi in cui il PE abbia preso la decisione di "sottrarre" un'indagine ad un PED, svolgendola di persona (art. 6, comma 4). Il PED stesso deve informare il procuratore generale presso la Corte di cassazione e il Ministro della giustizia – in quanto titolari dell'azione disciplinare – nel caso di avvio di un procedimento disciplinare o nell'ipotesi di "avocazione" di un caso da parte di un PE o, ancora, di riassegnazione dello stesso ad altro procuratore europeo delegato (comma 5).

L'art. 9, comma 2, come già ricordato in altra sede, dispone che le funzioni del PED sono da costoro esercitate su tutto il territorio nazionale. Rimane invece invariata la competenza territoriale del giudice¹³.

L'art. 9, comma 3, in ragione delle diverse forme di direzione interna previste dal Regolamento, provvede ad escludere il PED dall'applicazione di quelle norme ordinamentali e processuali che presuppongono una direzione o un coordinamento

¹⁰ Essa avviene a seguito di candidatura spontanea. Notare che, nell'ipotesi in cui siano nominati PED con sola funzione di pubblico ministero dinanzi alla Corte di cassazione, i candidati devono svolgere o aver svolto funzioni di legittimità.

¹¹ Questa l'opinione di F. ZACCHE', *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo: nomina, status e responsabilità disciplinare*, in *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di G. Di Paolo, L. Pressacco, R. Belfiore e T. Rafaraci, Trento, 2022, p. 46.

¹² Si è accennato al tema *supra*, Cap. I, § 6.2.

¹³ Scelta contraria a quella effettuata da altri Paesi aderenti: L. SALAZAR, *L'adeguamento interno*, cit., p. 60. L'Autore, peraltro, è critico verso la decisione presa a questo riguardo dal legislatore italiano.

affidato ad organi domestici, quali quelli del procuratore generale presso la Corte d'appello¹⁴. La previsione, tuttavia, ha sollevato critiche da una parte della dottrina in ragione del fatto che comporterebbe un indebolimento dell'autonomia interna del magistrato ed esterna dell'EPPO¹⁵.

L'art. 10 stabilisce che è il Ministro, con proprio decreto, a stabilire le sedi dei PED (comma 1) e fonda il principio di «eguaglianza di trattamento rispetto ai procuratori pubblici ministeri nazionali nelle condizioni generali di lavoro e nella fruizione dell'ambiente lavorativo» (comma 3), con l'evidente obiettivo di anticipare e neutralizzare possibili tentativi di discriminazione a danno dei magistrati dedicati alle sole indagini PIF¹⁶. Tant'è che devono essere prese iniziative volte ad assicurare la loro «piena integrazione» presso gli uffici della procura.

Gli artt. 12 e 13 si occupano dei rapporti tra autorità nazionali ed EPPO in tema di responsabilità disciplinare. Conformemente al Regolamento, l'art. 12 stabilisce che, nel caso vi sia l'avvio di un procedimento per motivi non connessi alle funzioni svolte a livello europeo, deve esserne data comunicazione al PCE. Viceversa, quando tale connessione sussista, è necessario che, oltre ad essere informato, il procuratore capo fornisca il proprio consenso al procedere dell'azione disciplinare. Contro l'eventuale diniego è prevista la possibilità di ricorrere al collegio, che prende la decisione definitiva.

L'art. 14 assume primario rilievo processuale, in quanto disciplina la destinazione delle *notitiae criminis* relative a reati attribuiti alla Procura europea¹⁷. Nello specifico, viene prevista, nel silenzio del Regolamento sul punto, la “doppia comunicazione”, ossia effettuata a beneficio sia del pubblico ministero nazionale che del procuratore europeo delegato¹⁸. Dal lato nazionale, la notizia viene annotata (non iscritta) in un registro appositamente istituito e denominato “R.A. EPPO”,

¹⁴ In questo senso v. L. SALAZAR, *L'adeguamento interno*, cit., p. 61.

¹⁵ La posizione appartiene a F. FALATO, *Azione penale europea e principi*, cit., pp. 171 e ss.

¹⁶ Sulle possibili ritrosie dei PM nazionali a collaborare con i PED v. G. MELILLO, *Il ruolo delle Procure della Repubblica di fronte alla nuova normativa sulla Procura Europea*, in *Quest. giust.*, 29 aprile 2021, § 1.

¹⁷ La disposizione è specificamente analizzata da G. MASTRANGELO, *Comunicazione ed iscrizione della notizia criminis per i reati di competenza della Procura Europea*, in *Dir. pen. proc.*, 2022, n. 9, pp. 1251 e ss.

¹⁸ Come sottolineato da G. MASTRANGELO, *ivi*, p. 1251, che non rileva criticità sotto questo profilo. Utilizza il concetto di “doppia comunicazione” anche L. SALAZAR, *L'adeguamento interno*, cit., p. 62.

salvo che sia necessario il compimento di atti urgenti, nella qual ipotesi si procede all'iscrizione, secondo le modalità ordinarie. L'iscrizione ordinaria segue, inoltre, alla eventuale comunicazione dell'EPPO di non voler esercitare la propria competenza o al decorrere del termine massimo previsto per la decisione relativa.

Rilevante ai nostri fini è anche il disposto dell'art. 16, il quale individua nel procuratore generale presso la Corte di cassazione l'autorità deputata a risolvere i contrasti tra l'EPPO e i pubblici ministeri interni, ai sensi dell'art. 25, par. 6, Reg.¹⁹ A riguardo, tuttavia, la dottrina ha segnalato che potrebbero crearsi problematicità in ragione del fatto che è dubbio se il procuratore generale disponga della legittimazione a sollevare rinvio pregiudiziale presso la Corte di giustizia, nel caso l'intervento della corte europea dovesse rivelarsi necessario ai fini della risoluzione del conflitto²⁰.

L'art. 19 stabilisce che, quando sono trasferiti nello Stato procedimenti relativi a indagini condotte dai PED di altri Stati membri, si applicano, nell'ordinamento domestico, le norme sull'assunzione di procedimenti penali dall'estero di cui all'art. 746-ter, commi 3, 4, 5, 6 e 7, c.p.p.

Va segnalato, inoltre, che, da ultimo, il d.lgs. 4 maggio 2023, n. 54²¹, ha introdotto l'art. 17-bis nel decreto legislativo. Attraverso la nuova norma viene istituito un apposito archivio nazionale per la conservazione dei verbali e delle registrazioni relative alle intercettazioni disposte nell'ambito dei procedimenti attribuiti all'EPPO.

In via incidentale vale la pena come, fino ad ora, al di là delle iniziative legislative, l'Italia sembra aver aderito con entusiasmo al progetto della Procura europea. Ciò sembra dimostrato dal fatto che, allo stato attuale delle cose, è il terzo Paese per numero di procuratori europei delegati a disposizione²².

¹⁹ Egli è anche competente ai fini indicati dagli artt. 25, par. 4, e 34, parr. 5 e 6, reg. (art. 18).

²⁰ V., sul punto, L. PRESSACCO, *I «conflitti di competenza» tra il pubblico ministero europeo e gli organiquirenti nazionali*, in *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di G. Di Paolo, L. Pressacco, R. Belfiore e T. Rafaraci, Trento, 2022, pp. 175 e 178; L. SALAZAR, *L'adeguamento interno*, cit., pp. 64-65.

²¹ Pubblicato in G.U., Serie generale, n. 116, 19 maggio 2023.

²² Diciassette, dopo i diciannove della Germania e i venti della Romania: v. *EPPO Annual Report 2023*, p. 79, reperibile in www.eppo.europa.eu.

2. Il rapporto tra norme europee e diritto interno: in generale

L'interprete, dunque, di fronte a procedimenti condotti dall'EPPO si trova di fronte ad una moltitudine di fonti diverse tra le quali districarsi: da una parte il regolamento istitutivo – il quale deve comunque essere conforme al diritto primario dell'Unione –, il regolamento interno di procedura e gli atti adottati dal collegio e, dall'altra parte, ossia sul fronte domestico, le regole processuali italiane, compresi gli adattamenti apportati dal d.lgs. 9/2021 e la Costituzione.

Di fronte a tale interazione tra fonti, appare necessario esaminare il rapporto esistente tra le norme europee che regolano l'attività dell'EPPO e l'ordinamento interno, così da poter disporre di un quadro chiaro delle relazioni reciproche tra di esse nel prosieguo della trattazione.

Lo svolgimento di tale compito impone, innanzitutto, di ricostruire, a grandi linee, le interazioni che intercorrono innanzitutto in via generale tra diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali, per poi esaminare, in particolare, il caso del "sistema EPPO".

Le fonti del diritto dell'Unione europea sono rappresentate, innanzitutto, dai Trattati e dalle altre norme di diritto primario, ossia i Protocolli ai Trattati e la Carta di Nizza, i principi generali di diritto, il diritto internazionale, comprensivo del diritto consuetudinario e dei trattati conclusi dall'Unione europea²³. Seguono a questi gli atti normativi tipici di diritto derivato: i regolamenti, le direttive e le decisioni (art. 288, par. 1, TFUE)²⁴.

Quanto ai regolamenti, categoria che ci interessa da vicino essendo tale, appunto, il regolamento 1939/2017, essi sono obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili negli Stati membri (art. 288, par. 2, TFUE). Se essi debbono essere rispettati in tutte le proprie disposizioni, ciò non significa, tuttavia, che non possano essere integrati da altri atti, compresi atti legislativi nazionali, quando il

²³ Sulle fonti del diritto dell'Unione europea cfr. R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti*, cit., pp. 113 e ss.

²⁴ V. R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti*, cit., p. 139.

regolamento stesso lo preveda o quando sia comunque necessario²⁵. Come vedremo, questo è ciò che accade – in maniera cospicua, per di più – nel caso della disciplina della Procura europea²⁶.

Come già anticipato, è invece vietato dare attuazione ai regolamenti attraverso atti legislativi interni, i quali avrebbero l'effetto di "nascondere" la natura europea della fonte, che invece è, in quanto tale, essa stessa direttamente applicabile²⁷.

Va ricordato che il secondo tipo di atto normativo derivato tipico, ossia la direttiva, viceversa, obbliga gli Stati membri quanto al fine da raggiungere, ma necessita, per la propria applicazione, di regola, dell'intervento del legislatore nazionale²⁸.

La produzione di diritto derivato deve, come è ovvio, trovare una base giuridica nei Trattati per essere legittimo²⁹.

Allo stesso modo, vi sono atti – che potrebbero essere definiti "di diritto terziario" – che devono trovare una base giuridica nel diritto derivato: per quanto ci interessa, l'esempio principe ai nostri fini è rappresentato dal regolamento interno di procedura della Procura europea³⁰. Come fonte del diritto, in generale, le regole interne di procedura servono a regolare il lavoro interno degli organismi dell'Unione, con effetti sì obbligatori, ma non verso l'esterno³¹.

Escluse le eccezioni quali quella da ultimo enunciata, di regola il diritto dell'Unione europea – qualsiasi ne sia il livello – si impone sugli Stati membri e sui

²⁵ Cfr. R. ADAM – A. TIZZANO, *ivi*, p. 150.

²⁶ V. *infra*, § 2.1.

²⁷ V. *supra*, § 1.

²⁸ In questo senso R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti*, cit., p. 152.

²⁹ Sostanzialmente in questo senso v. M. KLAMERT – P.-J. LOEWENTHAL, sub art. 288 TFUE, in *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: a commentary*, a cura di M. Kellerbauer, M. Klamert e J. Tomkin, Oxford, 2019, p. 1897.

³⁰ V., sul punto, D. BRODOWSKI, sub art. 21, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO"). Article-by-Article Commentary*, a cura di H.-H. Herrfeld, D. Brodowski e C. Burchard, Baden-Baden, 2021, p. 139.

³¹ Cfr. D. BRODOWSKI, *ibidem*. Sui rapporti, in particolare, tra regole interne di procedura dell'EPPO e diritto domestico v. *infra*, § 2.1.

loro cittadini³². Ciò significa che, nel caso in cui si verifici un conflitto, le norme europee dovrebbe prevalere su quelle interne: c.d. principio del primato³³.

Come è noto, il meccanismo con cui gli effetti di tale primato si dovessero concretamente esplicitare è stato a lungo oggetto di un “dialogo” tra la Corte di giustizia e la Corte costituzionale³⁴, dialogo che si è concluso, in buona sostanza, con l’adeguamento dei giudici costituzionali alla posizione dei colleghi di Lussemburgo³⁵.

La Corte costituzionale, infatti, aveva dapprima affermato che l’art. 11 Cost., pur permettendo di stipulare e dare esecuzioni a patti internazionali limitativi della sovranità – come già affermato in precedente giurisprudenza – tuttavia non conferisce alla legge di esecuzione alcun valore particolare, per cui, per risolvere i conflitti tra questa e la legislazione interna contrastante, era possibile far ricorso solamente al criterio cronologico³⁶. Diretta conseguenza era che le disposizioni nazionali contrastanti con norme dell’Unione potevano prevalere comunque su queste, quando successive.

A seguito della sentenza della CGUE nel caso *Costa c. Enel*³⁷, con successiva decisione, il giudice delle leggi italiano correggeva parzialmente il tiro, ammettendo che il diritto europeo dovesse prevalere sulle norme italiane sia precedenti che successive, ma individuava come strumento di rilevazione e risoluzione del conflitto normativo l’incidente di costituzionalità³⁸.

La decisione, tuttavia, non lasciava ancora soddisfatto il giudice lussemburghese, il quale, con nuovo arresto, adottato nel caso *Simmenthal*, affermava che l’unico strumento di risoluzione dei conflitti ammesso doveva

³² Cfr. R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti*, cit., p. 193.

³³ V. R. ADAM – A. TIZZANO, *ivi*, pp. 194-195.

³⁴ Sul quale si vedano R. ADAM – A. TIZZANO, *ivi*, pp. 198 e ss.; V. ONIDA, *A cinquanta anni dalla sentenza “Costa-Enel”: riflettendo sui rapporti fra ordinamento interno e ordinamento comunitario alla luce della giurisprudenza*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. II, Torino, 2016, pp. 1575 e ss.

³⁵ Cfr., in questo senso, P. IVALDI, voce *Costituzione e diritto dell’Unione europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. IV, Milano, 2010, p. 61.

³⁶ Corte cost., 24 febbraio 1964, n. 14, § 6 del *considerato in diritto*.

³⁷ Corte giust. UE, 15 luglio 1964, C-6/64, *Costa c. ENEL*.

³⁸ Corte cost., 22 ottobre 1975, n. 232, in particolare § 6 del *considerato in diritto*.

consistere nella disapplicazione della norma interna contrastante e affermava altresì che doveva ritenersi incompatibile con il diritto comunitario una regola per cui il giudice nazionale è obbligato, per rimuovere il contrasto, a ricorrere ad una specifica procedura³⁹, tra cui il procedimento incidentale di costituzionalità.

A tale posizione si adeguava, infine, la Corte costituzionale, con la sentenza *Granital*⁴⁰, affermando che il giudice italiano può applicare direttamente la norma europea in caso di contrasto⁴¹. Va notato che la regola si applica anche nei confronti delle norme che assurgono, nell'ordinamento interno, a livello costituzionale⁴².

Un discorso a parte meritano gli atti di *soft law*. I due atti europei tipici di *soft law*, citati dall'art. 288 TFUE, sono le raccomandazioni e i pareri⁴³. Volendo provare a individuare – con decisa semplificazione⁴⁴ – la caratteristica fondamentale del *genus*, si può fare riferimento all'assenza di una forza vincolante. Nonostante questa “debolezza”, essi possono, o, anzi, preferibilmente, devono essere tenuti in considerazione nell'interpretazione degli atti legislativi nazionali di implementazione o degli atti legislativi dell'Unione ai quali si riferiscono⁴⁵.

Qualche precisazione con riferimento alle fonti nel settore della procedura penale in particolare. Come è noto, con il Trattato di Lisbona si è avuta la “comunitarizzazione” del c.d. terzo pilastro, che era rappresentato dalle materie della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale⁴⁶, che fanno così ora

³⁹ Corte giust. UE, 9 marzo 1978, C-106/77, *Simmmenthal*, § 24. V., per un commento critico alla sentenza, V. ONIDA, *A cinquanta anni dalla sentenza “Costa-Enel”*, cit., pp. 1579-1581.

⁴⁰ Corte cost., 8 giugno 1984, n. 170.

⁴¹ Prevalle la norma italiana solo nel caso dei c.d. controlimiti, su quali v. *infra*, § 2.2.

⁴² Vedi P. IVALDI, voce *Costituzione e diritto dell'Unione*, cit., p. 62; G. TESAURO, *Sui limiti all'applicazione di norme esterne*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, t. II, a cura di E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin e R. Virzo, Bari, 2017, p. 1029.

⁴³ Cfr. M. KLAMERT – P.-J. LOEWENTHAL, sub art. 288 TFUE, cit., p. 1910.

⁴⁴ V., sulla nozione di “*soft law*”, F. TERPAN, *Soft Law in the European Union-The Changing Nature of EU Law*, in *European Law Journal*, 2015, vol. 21(1), pp. 70 e ss.

⁴⁵ V., sul punto, M. KLAMERT – P.-J. LOEWENTHAL, sub art. 288 TFUE, cit., p. 1910. V. anche A. HOFMANN, *Types of EU Soft Law and Their National Impact*, in *EU Soft Law in the Member States: Theoretical Findings and Empirical Evidence*, a cura di M. Eliantonio, E. Korkea-aho e O. Stefan, Hart, 2021, p. 2.

⁴⁶ Cfr. K. AMBOS, *European Criminal Law*, Cambridge, 2018, p. 411.

parte a pieno titolo del diritto dell'Unione⁴⁷: la disciplina sulla cooperazione giudiziaria può essere rinvenuta negli artt. 82-86 TFUE e quella di polizia negli artt. 87-89⁴⁸.

Altro settore fondamentale della competenza penale dell'Unione è rappresentato dal ravvicinamento delle legislazioni nazionali⁴⁹. Infatti, basandosi il sistema della cooperazione sul principio della fiducia reciproca⁵⁰, all'Unione europea è stata anche attribuita la competenza a facilitare tale riconoscimento attraverso l'adozione delle norme necessarie al ravvicinamento delle disposizioni nazionali nei settori – per quanto riguarda il diritto processuale – indicati dall'art. 82, par. 2, TFUE. Lo strumento legislativo concesso a tale fine è, tuttavia, esclusivamente quello della direttiva⁵¹.

Lo stesso limite attinente al mezzo normativo utilizzabile, invece, non è previsto dal par. 1 del medesimo articolo, attinente alle competenze in tema di mutuo riconoscimento, nell'ambito delle quali, dunque, l'Unione europea può adottare anche regolamenti⁵². Il regolamento, poi, è altresì l'atto legislativo espressamente indicato dal Trattato come strumento da utilizzarsi per la disciplina di Eurojust e, come noto, dell'EPPO (artt. 85 e 86 TFUE).

2.1. (segue): *il sistema delineato dal Regolamento*

Veniamo allora al tema specifico dell'interazione tra il sistema delineato proprio dal regolamento EPPO e le norme nazionali⁵³.

⁴⁷ Così R. E. KOSTORIS, *Diritto europeo e giustizia penale*, in *Manuale di procedura penale europea*, a cura di R. E. Kostoris, 5^a ed., Milano, 2022, p. 8.

⁴⁸ V. K. AMBOS, *ivi*, pp. 411-412.

⁴⁹ Cfr. R. E. KOSTORIS, *Diritto europeo*, cit., p. 8.

⁵⁰ "Mutual trust": W. BOGENBERGER, sub art. 82 TFUE, in *The EU Treaties*, cit., p. 881.

⁵¹ Sul ravvicinamento del diritto processuale v. K. AMBOS, *European Criminal Law*, cit., pp. 414-415.

⁵² Cfr. W. BOGENBERGER, sub art. 82 TFUE, cit., p. 882.

⁵³ In tema v. L. DE MATTEIS, *The EPPO's legislative framework*, cit., pp. 6 e ss.; M. PANZAVOLTA, *Responsabilità e concetti: il regime normativo e la scelta della giurisdizione nelle indagini dell'EPPO in cerca di orientamento*, in *L'attuazione della Procura europea*, cit., pp. 100 e ss., nonché E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Arch. pen.*, 2019, n. 3, pp. 7 e ss.

Come detto, il Regolamento trova la propria base giuridica nell'art. 86 TFUE. Dunque, con riferimento alla Procura europea, il legislatore eurounitario è stato incaricato dell'adozione di un genere di atto che, per sua natura, in genere, gode di applicazione immediata e diretta negli ordinamenti nazionali⁵⁴.

Tuttavia, si deve segnalare la peculiarità per cui lo stesso testo legislativo europeo opera numerosissimi richiami al diritto nazionale, il quale, dunque, a dispetto della "forza" che teoricamente viene veicolata dalla fonte regolamentare, mantiene un ruolo decisivo e di primario rilievo nella ricostruzione dei riferimenti normativi del sistema EPPO⁵⁵. Si è trattata di una scelta deliberata, motivata dalla volontà di non creare, con riferimento ai reati PIF attribuiti all'inquirente europeo, un macrocosmo autonomo le cui caratteristiche si distacchino eccessivamente dalle regole generali vigenti in ciascuno Stato⁵⁶.

Norma cardine in questo contesto di interazione tra diritto europeo e nazionale è l'art. 5, par. 3, Reg.

Tale disposizione stabilisce, innanzitutto, che le indagini e le azioni penali attribuite all'EPPO sono disciplinate dallo stesso regolamento istitutivo. Si tratta, probabilmente, di una previsione superflua, tenuto conto del fatto che, come abbiamo già ricordato, poiché si sta parlando di un regolamento, esso è direttamente applicabile negli ordinamenti interni⁵⁷ e tutte le norme domestiche contrastanti con lo stesso dovrebbero rimanere non applicate dal giudice ordinario⁵⁸.

Altrettanto scontata, ma speculare, risulta la precisazione secondo cui, nell'ipotesi in cui il Regolamento si astenga dal disciplinare alcuni «aspetti» delle indagini e delle azioni penali affidati all'EPPO si deve applicare il diritto

⁵⁴ V. *supra*, § 2.

⁵⁵ V., sul punto, L. DE MATTEIS, *The EPPO's legislative framework*, cit., p. 7.

⁵⁶ Così L. DE MATTEIS, *The EPPO's legislative framework*, cit., p. 9.

⁵⁷ Cfr. C. BURCHARD, sub art. 5, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced*, cit., p. 25.

⁵⁸ V. A. PIETROBON, sub art. 288, cit., p. 1414. V. *supra*, § 2.1.

nazionale⁵⁹. Ci riferiremo a questa ipotesi come a quella di un rinvio “implicito”: non v'è un richiamo che riferimento espresso ad aspetti specifici della disciplina.

Scenario parzialmente diverso è quello in cui (non succede che il regolamento non preveda niente, bensì che), viceversa, il diritto domestico venga espressamente richiamato dalla fonte europea. Ciò accade, a titolo di esempio, relativamente alle procedure e alle modalità di adozione delle misure investigative disposte dall'EPPO, le quali sono «disciplinate dal diritto nazionale» per previsione esplicita (art. 30, par. 5). In questo caso, dunque, il diritto nazionale non si applica a causa di una lacuna del Regolamento, ma per effetto di espressa specifica previsione.

Un'ulteriore distinzione può essere fatta tra rinvii alla disciplina nazionale – che siano impliciti o espressi è indifferente – i quali affidano a questa l'intera regolamentazione di una certa categoria di atti, oppure, dall'altro lato, rinvii che consentono l'applicazione del diritto domestico ad alcuni aspetti di un istituto, mentre altri aspetti dello stesso rimangono disciplinati del regolamento, creando una sovrapposizione che comporta difficoltà di ricostruzione della normativa vigente a causa delle necessità di verificare dove finisca l'uno e dove inizi l'altro⁶⁰.

Come proposto da un Autore, ciascuno degli scenari in cui si verificano tali intrecci tra fonti di origine diversa può essere inserito in una di quattro categorie⁶¹. La prima ricomprende casi in cui il rinvio al diritto nazionale è assolutamente indispensabile, per esempio perché l'Unione europea non gode delle competenze di legiferare sul punto (ciò, accade, per esempio, relativamente alla definizione degli elementi costitutivi dei reati PIF).

In una seconda categoria possono essere ricomprese le ipotesi in cui non vi è la necessità di rinviare al diritto nazionale, ma questa è stata la scelta inequivocabile del legislatore europeo, fermo restando che l'EPPO deve comunque, a prescindere da ciò che dispongono gli ordinamenti statali, rispettare i diritti fondamentali e che

⁵⁹ Nel senso che si applica per come interpretato dalle corti nazionali e senza che sussista obbligo di interpretazione conforme rispetto agli obiettivi del Regolamento, né le norme che vengono in rilievo possono considerarsi attuazione del diritto dell'Unione europea ai fini dell'applicazione della Carta di Nizza: E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali*, cit., pp. 8-9.

⁶⁰ Si veda, sul punto, E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali*, cit., p. 16.

⁶¹ Elaborati da L. DE MATTEIS, *The EPPO's legislative framework*, cit., pp. 10 e ss.

tali ordinamenti devono comunque conformarsi al diritto dell'Unione europea nel suo complesso.

La terza categoria fa riferimento alle ipotesi in cui – e si tratta perlopiù di rinvii impliciti – non è chiaro fino a che punto l'interpretazione della norma regolamentare debba condurre all'applicazione del diritto nazionale. In questi scenari si presenta il dilemma consistente nella scelta che ha come conseguenza, da una parte, l'esclusione del riferimento al diritto nazionale, con l'effetto desiderabile di ottenere una norma uniforme per tutti i Paesi aderenti all'EPPO e quello, meno desiderabile, di rendere più difficile il lavoro interpretativo del giudice nazionale; oppure, dall'altra, nel lasciare spazio a quest'ultimo, con il vantaggio esattamente opposto⁶².

La quarta categoria riguarda i casi in cui il richiamo al diritto nazionale comporta la creazione di tensione con lo stesso regolamento istitutivo o, comunque, con il diritto dell'Unione europea in generale. In tale caso, con tutta probabilità, la preferenza, in caso di dubbio, deve essere data alla disposizione europea, così da preservare l'unità degli effetti del regolamento EPPO e, dunque, in ultima analisi, la sua efficacia⁶³.

Uno dei maggiori problemi, forse, consiste, tuttavia, prima ancora, nell'individuare le ipotesi in cui il Regolamento opera un rinvio implicito: quando esso non si preoccupa di specificare espressamente quale debba essere il diritto applicabile in un certo settore, si deve tentar di comprendere se ed, eventualmente, in quale misura, la regolamentazione europea debba considerarsi esaustiva. Nelle ipotesi in cui si conclude per l'esaustività, infatti, non c'è spazio per le regole nazionali: queste si applicano, infatti, solo per gli «aspetti non disciplinati» (art. 5, par. 3)⁶⁴.

⁶² I *pro* e *contro* sono frutto della generalizzazione del discorso effettuato con specifico riferimento all'interpretazione dell'art. 23, lett. a), da L. DE MATTEIS, *The EPPO's legislative framework*, cit., p. 13.

⁶³ Sostanzialmente in questo senso v. L. DE MATTEIS, *The EPPO's legislative framework*, cit., p. 15.

⁶⁴ In altre parole, bisogna valutare in che misura ciascuna norma del regolamento sia «*self executing* o richieda invece un'integrazione a opera del diritto nazionale»: M. PANZAVOLTA, *Responsabilità e concetti*, cit., p. 101.

Possiamo fare un esempio con riferimento ad una materia su cui torneremo successivamente: i controlli sull'archiviazione⁶⁵. L'art. 39, par. 1, disciplina l'istituto e afferma che la decisione spetta alla camera permanente, la quale «decide [...] di archiviare il caso nei confronti di una persona». Nulla viene detto della sorte degli eventuali controlli giurisdizionali nazionali sull'archiviazione. Viene dunque da chiedersi se questo silenzio debba far considerare l'aspetto come "non disciplinato", con conseguente applicazione del diritto nazionale, che, come è noto, nel caso italiano prevede un controllo affidato al giudice per le indagini preliminari, oppure come indice della esaustività del procedimento di archiviazione previsto dal regolamento, cui conseguirebbe l'illegittimità dell'intervento del GIP italiano.

Si tratta, nostro a modo di vedere di questioni che vanno affrontate – in via interpretativa – caso per caso.

Peraltro, nel sistema legislativo EPPO, un ruolo importante – accanto al Regolamento – è svolto dalle regole di procedura interne. Esse, come accennato nel paragrafo precedente, rappresentano una fonte terziaria, che trova la propria legittimazione nel Regolamento stesso. Esse non sono tuttavia dotate di efficacia esterna all'organo, essendo il loro scopo quello di regolamentarne solo l'attività interna, tant'è che la loro approvazione è semplicemente rimessa al collegio. Ne dovrebbe discendere che, qualora le relative disposizioni eccedano i limiti della propria competenza e si pongano in contrasto con il diritto degli Stati, è quest'ultimo a dover prevalere.

Un altro genere di fonti presenti nel sistema EPPO è quello rappresentato dagli atti di *soft law*. Una delle principali è certamente rappresentata dai *considerando* del regolamento istitutivo. A questi, tuttavia, si devono anche ad aggiungere le linee guida che il collegio dell'organo è incaricato di adottare in numerose situazioni⁶⁶. Tenuto conto della loro natura, gli atti *soft law* svolgono una funzione di supporto nell'attività di interpretazione della fonte regolamentare⁶⁷, ma non possono creare

⁶⁵ V. *infra*, Par. II, Cap. II, §§ 6 e 6.1. Il problema è posto con riferimento generale alla disciplina dell'archiviazione, da M. PANZAVOLTA, *ivi*, pp. 112 e 120.

⁶⁶ Sulle linee guida come atto di *soft law* cfr. L. DE MATTEIS, *The EPPO's legislative framework*, cit., p. 16.

⁶⁷ Sull' "effetto interpretativo" degli atti di *soft law* v. *supra*, § 2.

situazioni giuridiche direttamente in capo a soggetti, né, comunque, comportano l'invalidità degli atti dell'EPPO che siano in contrasto con essi⁶⁸.

2.2. (segue): *il tema dei c.d. controlimiti*

Il discorso qui sviluppato non sarebbe completo senza un rapido accenno al (complicato) tema dei c.d. controlimiti. Essi sono da intendersi come quelle norme di rango costituzionale che fungono da limite all'ingresso nell'ordinamento italiano di norme provenienti da altri ordinamenti, compreso quello dell'Unione europea⁶⁹, il quale – come già detto – di principio dovrebbe invece prevalere qualsiasi sia il livello che la norma interna possiede nella gerarchia nazionale delle fonti.

L'esigenza sottesa all'elaborazione di tali ostacoli consiste nel preservare il «nucleo di principi fondamentali» che definiscono l'«identità costituzionale» del nostro ordinamento⁷⁰.

Essi sono state più volte consacrati nella loro esistenza dalla Corte costituzionale⁷¹ (ma non sono affatto estranei anche a ordinamento diversi dal nostro⁷²). In occasione della c.d. saga Taricco, per esempio, i giudici costituzionali hanno avuto modo di ricordare come sulla base della propria costante giurisprudenza si potesse affermare «che l'osservanza dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona è condizione perché il diritto dell'Unione possa essere applicato in Italia»⁷³.

⁶⁸ Così L. DE MATTEIS, *The EPPO's legislative framework*, cit., p. 16, il quale però solleva il tema della prevedibilità delle decisioni e dell'abuso di potere, che si impone nel caso in cui gli organi della Procura europea deviano dalle linee guida adottate.

⁶⁹ Cfr., in questo senso, A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica Italiana*, in *Enc. dir.*, Ann., vol. VIII, Milano, 2015, p. 268. Notare che è possibile ritenere che l'ampiezza dei controlimiti può variare a seconda della norma "indiziata": per esempio, com'è noto, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo può esplicare effetti nel nostro ordinamento solo ove compatibile con tutti gli articoli della nostra Costituzione, con l'applicazione, quindi, di «una sorta di controlimiti rafforzati e ampliati»: P. IVALDI, voce *Costituzione e diritto dell'Unione*, cit., p. 68.

⁷⁰ Queste le espressioni di P. IVALDI, *ivi*, p. 62.

⁷¹ Cfr. P. IVALDI, *ivi*, p. 63.

⁷² Vedi, sul punto, G. TESAURO, *Sui limiti all'applicazione*, cit., p. 1036.

⁷³ V. Corte cost., ord. 23 novembre 2016, n. 24, §2 del *ritenuto in fatto e considerato in diritto*.

I controlimiti sono dunque quei “principi fondamentali” che «marcano la identità dell’ordinamento costituzionale e racchiudono le informazioni genetiche attorno a cui si modella l’ordinamento costituzionale e, attraverso questo, l’intero ordinamento giuridico»⁷⁴. Essi, tuttavia, non sono mai stati “codificati” dalla Corte costituzionale in un’elencazione esaustiva⁷⁵, così lasciando perlopiù all’interprete il compito di individuare quelle norme che possano essere considerate imprescindibili per la nostra identità costituzionale.

Se dal punto di vista dell’ordinamento interno non paiono esserci dubbi sul fatto che tali principi fondamentali operino effettivamente come uno sbarramento all’ingresso di norme europee con esso in contrasto, la posizione della Corte di giustizia, invece, è meno chiara.

Nella nota sentenza Melloni, il giudice lussemburghese aveva affrontato il caso di un imputato condannato in contumacia in Italia che chiedeva all’autorità spagnola di non dare esecuzione al mandato di arresto europeo emesso nei suoi confronti, ciò sulla base del fatto che l’ordinamento italiano non consentiva la revisione della condanna emessa *in absentia*, al contrario di quanto imposto dalla Costituzione spagnola. La Corte europea nell’occasione rilevava che la decisione quadro sul mandato d’arresto europeo non prevedeva, nel caso specifico, un motivo di non esecuzione⁷⁶ e che permettere ad uno Stato di rifiutare l’esecuzione sulla base di un motivo non previsto – anche se in base a ragioni di diritto costituzionale interno – «comporterebbe, rimettendo in discussione l’uniformità dello standard di tutela dei diritti fondamentali definito da tale decisione quadro, una lesione dei principi di fiducia e riconoscimento reciproci che essa mira a rafforzare e, pertanto, un pregiudizio per l’effettività della suddetta decisione quadro»⁷⁷.

In conclusione, rispondendo alle tre distinte questioni pregiudiziali sollevate dal Tribunale costituzionale spagnolo, la CGUE aveva stabilito che la garanzia

⁷⁴ La citazione è di A. BARBERA, *ibid.*

⁷⁵ Cfr. P. IVALDI, voce *Costituzione e diritto dell’Unione*, cit., p. 63.

⁷⁶ V. Corte giust. UE, 26 febbraio 2013, C-399/11, *Melloni*, § 42. Per un riassunto del caso v. V. MITSILEGAS – L. MANCANO, *Melloni: Primacy versus Rights?*, in *The Court of Justice and European Criminal Law. Leading Cases in a Contextual Analysis*, a cura di V. Mitsilegas, A. Di Martino e L. Mancano, Oxford, 2019, pp. 393 e ss.

⁷⁷ V. Corte giust. UE, 26 febbraio 2013, cit., § 63.

prevista dalla Carta fondamentale nazionale non potesse trovare applicazione nel caso di specie.

Con questo arresto, i giudici dell'Unione europea – è stato detto – hanno forse sottovalutato le implicazioni sui diritti umani della loro ri-affermazione del principio di primazia⁷⁸. E, in effetti, la posizione sembra cambiare nella giurisprudenza successiva.

Infatti, più nel particolare, nella c.d. decisione Taricco II⁷⁹, la CGUE pare discostarsi dal ragionamento confezionato nella motivazione della sentenza Melloni⁸⁰, offrendo alle corti nazionali maggiore discrezionalità su quali standard di garanzia applicare, aprendo così la possibilità di ricorrere a quelli previsti dalle Costituzioni nazionali⁸¹. Questa diversità di approccio risulta particolarmente evidente nel passaggio in cui i giudici affermano che, nel disapplicare le disposizioni del codice penale, i tribunali nazionali «sono tenuti ad assicurarsi che i diritti fondamentali delle persone accusate di aver commesso un reato siano rispettati» e che «resta consentito [...] 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 o l'effettività del diritto dell'Unione»⁸².

In altre parole, la CGUE nella sentenza citata sembra lasciare maggiore spazio alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri⁸³. Così stando le cose è probabilmente possibile affermare che anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia – ferma restando la posizione granitica della Corte costituzionale in proposito – si sia aperto almeno un varco per un riconoscimento europeo dei controlimiti.

⁷⁸ Così V. MITSILEGAS – L. MANCANO, Melloni: *Primacy versus Rights?*, cit., p. 401.

⁷⁹ Si tratta di Corte giust. UE, 5 dicembre 2017, C-42/17, M.A.S. e M.B.

⁸⁰ In questo senso v. S. ALLEGREZZA, *On Legality in Criminal Matters between Primacy of EU Law and National Constitutional Traditions. A Study of the Taricco Saga*, in *The Court of Justice and European Criminal Law*, cit., p. 182.

⁸¹ V., ancora, S. ALLEGREZZA, *ivi*, p. 184.

⁸² V. Corte giust. UE, 5 dicembre 2017, cit., §§ 46 e 47.

⁸³ Così D. PELLEGRINI, *I controlimiti al primato del diritto dell'Unione europea nel dialogo tra le Corti*, Firenze, 2021, p. 94.

PARTE SECONDA

L'AZIONE E L'INAZIONE NEI PROCEDIMENTI PER I REATI ATTRIBUITI ALLA PROCURA EUROPEA

CAPITOLO I

L'ESERCIZIO DELL'AZIONE PENALE

SOMMARIO: 1. Il monopolio della Procura europea sull'esercizio dell'azione. - 2. L'atto di esercizio dell'azione. - 3. Il procedimento di decisione sull'esercizio dell'azione. - 4. Il *favor actionis*, la natura del controllo della camera permanente e i suoi poteri. - 5. La scelta della giurisdizione nazionale ove esercitare l'azione. - 5.1. (*segue*): i riflessi sul principio del giudice naturale precostituito per legge tra eurogiurisdizione e giurisdizione nazionale. - 5.2. (*segue*): i riflessi sui diritti della difesa e il controllo giurisdizionale. - 6. I procedimenti di esercizio dell'azione: ordinario e semplificato. - 7. La partecipazione alla decisione sull'esercizio dell'azione da parte dei soggetti interessati - 8. I controlli sull'esercizio dell'azione e le relative regole di giudizio. - 9. L'irretrattabilità dell'azione. - 10. Gli effetti dell'apertura delle indagini e dell'esercizio dell'azione nelle giurisdizioni degli Stati aderenti alla cooperazione rafforzata: la litispendenza.

1. *Il monopolio della Procura europea sull'esercizio dell'azione*

Nel capitolo precedente abbiamo visto che l'ambito di attribuzione della Procura europea è individuato facendo riferimento ai reati indicati dalla direttiva PIF e a quelli ad essi connessi. L'organo, per espressa previsione del TFUE, rispetto a tali crimini «esercita l'azione penale [...] dinanzi agli organi giurisdizionali degli Stati membri» (art. 86).

In questo paragrafo si cercherà di comprendere se tale potere di esercizio dell'azione, che la norma del Trattato chiaramente affida all'EPPO, sia esercitato in

via monopolistica o meno. In altre parole, la domanda è se esso è uno dei titolari dell'azione per i reati individuati dal Regolamento oppure l'unico titolare.

Il tema può essere affrontato distinguendo due possibili scenari: in primo luogo, quello dell'eventuale azione concorrente o sussidiaria che potrebbe essere esercitabile da degli altri organi dell'Unione europea¹ e, in secondo luogo, quello in cui tale azione potrebbe essere esercitabile da soggetti che afferiscono all'ordinamento nazionale.

Quanto al primo caso, è agevole concludere nel senso che, a livello europeo, l'unico soggetto titolare del potere di azione è l'EPPO: invero, come già visto, proprio in ciò risiede, almeno in parte, il carattere di dirompente novità dell'art. 86 TFUE²: si tratta del primo organo europeo che svolge vere e proprie funzioni giudiziarie. Quanto agli organi che potrebbero essere più agevolmente avvicinati all'EPPO dal punto di vista delle funzioni esercitate, come OLAF ed Eurojust, è fuori discussione il fatto che non possano esercitare l'azione penale³.

Quanto alla titolarità del potere di azione all'interno dell'ordinamento italiano, va distinto il caso dell'azione esercitabile dalle "autorità nazionali" da quello dell'azione esercitabile da altri soggetti, che non siano riconducibili a tale categoria. La distinzione va tracciata in quanto l'art. 25, par. 1, Reg., stabilisce che, se la Procura europea decide di esercitare la propria attribuzione, «le autorità nazionali competenti non esercitano la loro competenza in relazione alla stessa condotta criminosa»⁴. Dunque, la regola espressa dal Regolamento vuole che le «autorità

¹ Potremmo definire "concorrente" quell'azione, per la quale la legittimazione spetti ad un soggetto diverso dall'EPPO, che può essere esercitata a prescindere dall'esercizio anche da parte della Procura europea, la quale, a sua volta, mantiene il potere di agire. Nel caso di azione "sussidiaria", invece, il diverso soggetto può esercitare l'azione solo nel caso in cui l'EPPO non agisca.

² Sul superamento, con l'EPPO, della mera logica della cooperazione attraverso la creazione di un ufficio europolitano del pubblico ministero v. *supra*, Par. I, Cap. I, Sez. I, § 1.

³ Quanto ad OLAF, si tratta di un organo di natura amministrativa che non può incidere sui poteri delle autorità degli Stati membri in tema di esercizio dell'azione: in questo senso G. DE AMICIS, *Gli organismi centralizzati della cooperazione amministrativa e di polizia*, in *Manuale di procedura penale europea*, a cura di R. E. Kostoris, 5ª ed., Milano, 2022, p. 249. I compiti di Eurojust, invece, afferiscono alla materia penale, ma si traducono nel mero potere di richiedere di avviare l'azione e in poteri di coordinamento delle azioni esercitate. Per un riassunto dei compiti di Eurojust v. *ID.*, *ivi*, p. 273.

⁴ Dei casi in cui la Procura europea potrebbe non esercitare le proprie prerogative sono quelli descritti nei parr. 2 e 3 dello stesso art. 25.

nazionali» non possano esercitare l'azione se l'EPPO ha deciso di trattare il caso⁵. Si può ritenere – leggendo *a contrario* la disposizione – che a soggetti diversi da queste non si applichi la limitazione: ai privati dovrebbe poter essere concessa la facoltà, se prevista dal diritto domestico, di esercitare l'azione penale per i reati PIF⁶.

Ovviamente, l'autorità pubblica primariamente preposta all'esercizio dell'azione, nell'ordinamento italiano, è il pubblico ministero⁷. Tuttavia, non è logicamente impossibile pensare a casi in cui si diano azioni affidate esclusivamente a soggetti diversi da questi, oppure, tantomeno, ad azioni concorrenti o sussidiarie⁸. Il tema diventa, casomai, la legittimità di siffatte eventualità.

Quanto alla prima ipotesi, quella delle azioni affidate in via esclusiva a soggetti estranei all'ufficio del pubblico ministero, con sottrazione del potere di azione a quest'ultimo, l'ammissibilità nell'ordinamento italiano è subordinata ad una previsione in tale senso da parte della Costituzione, incorrendosi altrimenti nella violazione dell'art. 112 Cost⁹. Le azioni concorrenti o sussidiarie sono, invece, legittimamente introducibili dal legislatore ordinario¹⁰.

⁵ Cfr. H.-H. HERRNFELD, sub art. 25, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO")*. *Article-by-Article Commentary*, a cura di H.-H. Herrnfeld, D. Brodowski e C. Burchard, Baden-Baden, 2021, p. 197.

⁶ Ciò, beninteso, purché lo Stato in cui l'azione è esercitata abbia giurisdizione. Si chiarirà l'importanza di tale precisazione *infra*, § 10.

⁷ Cfr., in questo senso, F. RUGGIERI, voce *Pubblico ministero (diritto processuale penale)*, in *Enc. dir.*, Ann., vol. II, t. 1, Milano, 2008, p. 998.

⁸ Si veda, sul punto, l'accenno fatto alla distinzione da G. LEONE, voce *Azione penale*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, p. 855: «per i reati suddetti [quello *ex art.* 90 Cost. e quello *ex art.* 96 Cost. nella formulazione vigente all'epoca] l'azione penale spetta *esclusivamente* al Parlamento, mentre in altri casi la titolarità dell'azione penale in soggetti diversi dal pubblico ministero non esclude la partecipazione di questo alla titolarità dell'azione penale».

⁹ V., sul punto, Corte cost., 12 luglio 1979, n. 84: «[c]iò che la ratio della norma [ossia l'art. 112 Cost.] esclude è che al Pubblico Ministero possa essere sottratta la titolarità dell'azione penale in ordine a determinati reati (salvo che nelle ipotesi costituzionalmente previste)». In dottrina cfr. M. CHIAVARIO, *L'azione penale tra diritto e politica*, Padova, 1995, pp. 35-36.

¹⁰ Nel senso della legittimità *v.*, tra le altre, la sentenza citata nella nota precedente e, in dottrina, tra i molti, O. DOMINIONI, voce *Azione penale*, in *Dig. disc. pen.*, vol. I, Torino, 1987, pp. 406 e ss.; E. MARZADURI, voce *Azione. IV) Diritto processuale penale*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1996, p. 3; E. SPAGNA MUSSO, *Potere di promovimento dell'azione penale da parte dell'ingegnere capo del genio civile ed art. 112 della Costituzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1963, p. 674; G. UBERTIS, voce *Azione. II) Azione penale*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, p. 4. *Contra*, tra gli altri, autorevolmente, G. CONSO, *Introduzione alla riforma*, in *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, a cura di G. Conso, Bologna, 1979, p. XVIII.

Si tratta di verificare se vi siano casi in cui la titolarità dell'azione venga effettivamente affidata a soggetti - pubblici o privati - diversi dal pubblico ministero nel settore dei reati PIF e, in tale ipotesi, come si concili ciò con il regolamento EPPO.

A seguito dell'entrata in vigore nel codice di procedura penale del 1989, con il quale sono venute meno tutte le forme precedentemente previste, a livello di fonte primaria, di azione penale sussidiaria o concorrente¹¹, nonché in seguito all'abrogazione dell'art. 577 c.p.p.¹², tre sono i casi che interessano: quello dei reati commessi dal Presidente della Repubblica nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 90 Cost., per i quali la messa in stato di accusa è deliberata dal Parlamento in seduta comune¹³; quello dei reati commessi, nell'esercizio delle loro funzioni, dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri; infine, quello della citazione e giudizio su istanza della persona offesa nei procedimenti di competenza del giudice di pace, ai sensi degli artt. 21 e ss. del d.lgs. 274/2000.

Nell'ipotesi accennata da ultimo l'azione, secondo alcuni, sarebbe in ogni caso esercitata dal PM, senza che possa dunque configurarsi alcuna deroga al monopolio¹⁴. Secondo altri, invece, di tale potere sarebbe titolare il giudice¹⁵. Secondo un'ulteriore opinione, ancora, ad esercitare l'azione penale sarebbe la persona offesa, ma solo nel caso in cui il PM non faccia pervenire il proprio parere sul ricorso presentato da quella¹⁶ e, quindi, in via solamente sussidiaria rispetto all'iniziativa della pubblica accusa.

¹¹ Si veda, in questo senso, E. MARZADURI, voce *Azione*, cit., p. 4.

¹² Che prevedeva l'impugnazione a fini penali della parte civile nel caso di procedimenti per i reati di ingiuria o diffamazione. Si trattava di un'ipotesi di azione privata secondo F. CORDERO, *Procedura penale*, IX^a ed., Milano, 2012, p. 1098. Di diversa opinione, invece, E. MARZADURI, voce *Azione*, cit., pp. 5-6.

¹³ È, appunto, la messa in stato di accusa il momento di esercizio dell'azione: G. LEONE, voce *Azione penale*, cit., p. 855; E. MARZADURI, voce *Azione*, cit., p. 6.

¹⁴ In questo senso R. NORMANDO, *L'esercizio dell'azione e la richiesta di giudizio del processo penale*, Torino, 2000, p. 107.

¹⁵ In questo senso F. CORDERO, *Procedura penale*, cit., p. 1316.

¹⁶ Di questa opinione è P. TONINI, *La nuova competenza penale del giudice di pace: un'alternativa alla depenalizzazione?*, in *Dir. pen. proc.*, 2000, n. 8, p. 930. In senso contrario E. MARZADURI, *Procedimento penale davanti al giudice di pace*, in *Compendio di procedura penale*, X^a ed., a cura di M. Bargis, Milano, 2020, p. 1086.

Tuttavia, a prescindere dalla dibattuta possibilità di intravedere effettivamente nella disciplina sul giudice di pace un caso di azione penale esercitata da soggetto diverso dal PM¹⁷, per quanto riguarda l'EPPO, il problema rimane neutralizzata dal fatto che competenza del giudice di pace e attribuzione della Procura non paiono sovrapporsi, nemmeno parzialmente, come si può dedurre mettendo a confronto la fattispecie PIF interne e quelle attribuite alla cognizione del citato giudice¹⁸.

In ogni caso, il contenuto del Regolamento, letto alla luce del principio di primazia del diritto UE, escluderebbe l'applicabilità – per contrasto con il diritto dell'Unione – di una disciplina che attribuisca al giudice il potere di esercitare l'azione. Sarebbe invece ammissibile l'ipotesi dell'azione sussidiaria della persona offesa, appunto perché esercitabile solo nel caso di inerzia dell'organo europeo.

Relativamente all'ipotesi dei c.d. reati ministeriali, in realtà, è, ancora una volta, dubbio già a livello domestico quale sia l'autorità dotata del potere di azione. Si segnalano, infatti, opinioni divergenti sull'interpretazione da darsi all'art. 9, co. 4, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (la quale ha affidato alla giurisdizione ordinaria i suddetti reati). La disposizione prevede che, una volta concessa la necessaria autorizzazione al termine delle indagini da parte del ramo parlamentare competente, il medesimo «rimette gli atti al collegio di cui all'articolo 7 perché continui il procedimento secondo le norme vigenti». Il dubbio, allora, è se l'espressione significhi che l'azione penale debba essere esercitata dal collegio citato

¹⁷ Ampiamente sul tema v. M. CAIANIELLO, *Poteri dei privati nell'esercizio dell'azione penale*, Torino, 2003, pp. 183 e ss.

¹⁸ I reati di competenza del giudice di pace sono individuati dall'art. 4 del d.lgs. 274/2000. Per un'elencazione – necessariamente frutto di un'attività interpretativa – delle fattispecie di reato domestiche riconducibili all'area PIF v. D. P. COSTA, *Obblighi di segnalazione e ricerca delle notizie di reato del pubblico ministero europeo*, in *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di G. Di Paolo, L. Pressacco, R. Belfiore e T. Rafaraci, Trento, 2022, pp. 89-90. V. anche *A practical guide on the EPPO for defence lawyers who deal with cases investigated and prosecuted by the EPPO in their day-to-day practice*, a cura di R. Sicurella, Z. Durdevic, K. Ligeti, M. Costa, 2022, pp. 34 e 35, reperibile in www.fondazionebasso.it/2015/ricerche-progetti/progetti-corso/eulaw-european-lawyers-training-on-epo.

- ossia quello appositamente istituito presso il Tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'appello competente - oppure dal pubblico ministero, come di regola¹⁹.

Nel caso si accedesse alla seconda opzione interpretativa, nell'ipotesi dei reati PIF sarebbe competente la Procura europea, in applicazione semplicemente delle regole generali: il PM nazionale è "sostituito" dall'EPPO, come per tutti gli altri *eurocrimes*. Nel caso in cui, invece, si ritenesse che il potere di esercizio dell'azione spettasse al collegio *ex art. 7*, la conclusione dovrebbe essere la medesima, ma al risultato si giungerebbe attraverso la doverosa disapplicazione - nel solo caso dei reati individuati dal Regolamento - della disposizione interna, in quanto contrastante con il diritto eurounitario, qualora la Procura europea decida di esercitare la propria attribuzione. Evidente sarebbe, infatti, il contrasto con l'art. 25, par. 1, della fonte europea.

Quanto ai reati commessi dal Presidente della Repubblica nell'esercizio delle sue funzioni²⁰, è probabilmente da escludere che la perpetrazione di reati PIF possa iscriversi nelle fattispecie costituzionalmente previste di alto tradimento o di attentato alla Costituzione. Ciò è certo se si aderisce a quelle opinioni che, rispettivamente, ritengano vada fatto riferimento - per individuare l'ambito della responsabilità del Capo dello Stato - agli artt. 283 c.p. e 77 c.p.m.p.²¹, che non sono fattispecie PIF, oppure a reati preesistenti da individuarsi attraverso apposita indicazione legislativa, mai intervenuta²², oppure che neanche si possa parlare di responsabilità penale con riferimento all'art. 90 Cost.²³

Anche a prescindere dall'adesione a una o l'altra di queste teorie, la dottrina sembra generalmente ritenere necessario, perché si configuri la responsabilità del Presidente della Repubblica, il compimento di atti che, in qualche modo, ledano

¹⁹ Sul problema si veda E. MARZADURI, voce *Azione*, cit., pp. 7-8.

²⁰ Per quelli commessi al di fuori dell'esercizio delle funzioni si applicano le regole ordinarie: L. A. MAZZAROLLI, sub *art. 90 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, 2^a ed., Padova, p. 819; P. VERONESI, voce *Responsabilità penale costituzionale del Presidente della Repubblica (giudizio sulla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Milano, 1997, p. 277.

²¹ Per un riassunto di questa posizione v. L. A. MAZZAROLLI, sub *art. 90 Cost.*, cit., p. 822.

²² Su quest'opinione si veda P. VERONESI, voce *Responsabilità penale costituzionale*, cit., p. 280.

²³ Vedi, sul punto, P. VERONESI, *ivi*, p. 282.

gravemente gli equilibri istituzionali o mettano in pericolo lo Stato²⁴. Se ciò è corretto, pare difficile allora ricomprendere nell'ambito dell'art. 90 gli *eurocrimes*, sia perché le fattispecie tutelano interessi meramente finanziari, anche ma anche perché il bene giuridico protetto afferisce all'Unione europea, circostanza che rende difficile pensare che possa essere messo in pericolo l'equilibrio costituzionale italiano²⁵.

Questo per quanto riguarda le ipotesi di esercizio dell'azione affidato a soggetti diversi dal pubblico ministero nell'ordinamento italiano. Quanto al caso ordinario, quello dell'azione esercitata dal PM, ovviamente la regola di riferimento rimane quella di cui all'art. 25 Reg.: l'iniziativa di quello è bloccata, quando si sia già mossa la Procura europea.

Tuttavia, quando l'EPPO non ha esercitato la propria attribuzione, o prima che l'abbia esercitata tramite avocazione, o, ancora, quando l'abbia esercitata e poi abbia accertato che mancavano le condizioni necessarie indicate nell'art. 25, parr. 2 e 3²⁶, le autorità nazionali sono, viceversa, libere di iniziare le indagini²⁷. E, dunque, anche di esercitare l'azione al termine di queste.

Merita una analisi a parte, invece, la questione della possibilità, per le autorità nazionali, di esercitare l'azione penale dopo che la Procura europea abbia avviato o avocato le indagini, ma poi abbia deciso per l'archiviazione della notizia di reato²⁸. Basti in questa sede anticipare che tale possibilità è, con tutta probabilità, da escludersi.

²⁴ Di «comportamenti [...] di natura non meramente *in-*, ma addirittura *anti-costituzionale*, che turbano, attraverso sovversione o eversione dell'ordine costituzionale, la regolare vita dello Stato» parla A. SPADARO, sub *art. 90 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, 2006, p. 1757. Per una panoramica sulle opinioni dottrinali circa il significato di "attentato alla Costituzione" e di "alto tradimento" si veda P. VERONESI, voce *Responsabilità penale costituzionale*, cit., p. 282.

²⁵ Peraltro, non fosse così, cioè se il Presidente della Repubblica potesse commettere reati attribuiti all'EPPO, si tratterebbe di capire se la norma costituzionale che assegna la messa in stato d'accusa al Parlamento costituisca un controlimito all'ingresso del regolamento europeo o no.

²⁶ Salvo, in questo caso, quanto previsto dagli art. 25, par. 4, e 34, par. 5.

²⁷ Così H.-H. HERRNFELD, sub *art. 25*, cit., p. 196.

²⁸ V. *infra*, Cap. II, § 7.

Nel rapporto tra EPPO e autorità nazionali si è affermato, anche sulla base del *considerando* n. 13 al regolamento istitutivo, che vi sarebbero delle «competenze concorrenti»²⁹, nel senso che i reati enucleati dal Regolamento sono attribuiti ad entrambi e che non v'è un sistema di suddivisione mutualmente esclusiva³⁰. Tuttavia, l'affermazione non può essere riferita anche alla titolarità sull'esercizio dell'azione: dalla lettura delle disposizioni sopra citate si deduce che non si dà mai il caso, infatti, che EPPO e autorità nazionali, rispetto al medesimo fatto concreto, abbiamo entrambi il potere di svolgere le indagini ed esercitare l'azione, quantomeno nel medesimo Stato³¹. Insomma, si può dire che la competenza è concorrente in astratto, fino a che la Procura europea non la esercitò concretamente in un caso: da quel momento diventa esclusiva, rispetto a quel procedimento.

Alla luce di tutte le considerazioni svolte sin qui si deve concludere che la Procura europea goda, per i reati ad essa attribuiti, del monopolio nell'esercizio dell'azione.

La conclusione trova però due eccezioni. L'azione dell'EPPO, infatti, può essere considerata (non monopolistica, ma) sussidiaria rispetto a quella delle autorità nazionali nel caso previsto dall'art. 34, par. 5: ai sensi della disposizione, dopo che la Procura europea rinvia un caso a quelle ai sensi dei parr. 2 e 3 dello stesso articolo³², l'ufficio europeo conserva il potere di esercitare l'azione, ma solo

²⁹ Cfr. H.-H. HERRNFELD, *sub art. 25*, cit., p. 196; G. GRASSO – R. SICURELLA – F. GIUFFRIDA, *EPPO Material Competence: Analysis of the PIF Directive and Regulation*, in *The European Public Prosecutor's Office at Launch. Adapting National Systems, Transforming EU Criminal Law*, a cura di K. Ligeti, M. J. Antunes e F. Giuffrida, Milano, 2020, p. 38.

³⁰ Cfr. H.-H. HERRNFELD, *sub art. 25*, cit., p. 197.

³¹ Cfr. V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 249, il quale, con particolare riferimento al caso dell'avocazione da parte dell'EPPO, sostiene che la competenza dell'ufficio diventa essenzialmente esclusiva.

³² Il par. 2 dell'art. 34 prevede il rinvio del caso nell'ipotesi in cui rivelino che non sussistono più le condizioni necessarie all'esercizio dell'attribuzione ai sensi dell'art. 25, parr. 2 e 3. Il par. 3 dell'art. 34 prevede il rinvio in un duplice caso: quando il danno cagionato dal reato è inferiore a 100.000 euro e «tenuto conto del grado di gravità del reato o della complessità del procedimento nel singolo caso, non sia necessario svolgere indagini o esercitare l'azione penale a livello dell'Unione e che sia nell'interesse dell'efficienza delle indagini o dell'azione penale» purché il collegio abbia emanato linee guida in proposito; nonché quando l'EPPO eserciti la propria attribuzione rispettivamente a reati che riguardano le spese eurounitarie «e il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima».

nel caso di inerzia delle stesse autorità o di rifiuto da parte loro di assumere il caso loro rinviato³³. Parimenti ascrivibile alla categoria dell'azione sussidiaria, con tutta probabilità, è il caso di cui all'art. 25, par. 4, secondo il quale, nei casi in cui l'EPPO dovrebbe "perdere" la propria attribuzione ai sensi del par. 3, lett. b) dello stesso articolo, può nondimeno esercitarla quando appaia essere «in una posizione migliore per svolgere indagini o esercitare l'azione penale»³⁴, purché – e questo è il nodo centrale – vi sia il consenso delle autorità nazionali competenti, le quali, attraverso tale consenso, rinunciano, si deve ritenere, alla loro facoltà di esercizio dell'azione³⁵.

Quanto detto sin qui circa il monopolio vale certamente per i rapporti tra la Procura europea e le autorità nazionali all'interno di una specifica giurisdizione: non può darsi che – per fare un esempio – sia il pubblico ministero italiano che l'EPPO possano esercitare l'azione per lo stesso fatto in Italia. Il discorso potrebbe potenzialmente cambiare – se ne tratterà nel prosieguo – nell'ipotesi in cui la Procura europea eserciti l'azione in un certo Paese e le autorità nazionali di un altro Paese facciano altrettanto all'interno della loro giurisdizione: come vedremo, tuttavia, probabilmente anche in quello scenario è corretto riconoscere all'organo inquirente europeo il monopolio dell'azione³⁶.

³³ Si veda H.-H. HERRNFELD, sub art. 34, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., p. 317.

³⁴ Così il *considerando* n. 60: «[...] L'EPPO potrebbe apparire in una posizione migliore, tra l'altro, quando sarebbe più efficace lasciare che sia l'EPPO a svolgere indagini ed esercitare l'azione penale in merito ai reati in questione in ragione della loro natura e della loro portata transnazionali, quando i reati vedono coinvolte organizzazioni criminali, o quando un tipo specifico di reato potrebbe costituire una grave minaccia per gli interessi finanziari dell'Unione o il credito delle istituzioni dell'Unione e la fiducia dei cittadini dell'Unione [...].

³⁵ Per la verità, che le autorità nazionali perdano il potere di esercitare l'azione non è espressamente previsto. A nostro avviso, tuttavia, la conclusione è corroborata da due ordini di ragioni: il primo è che l'art. 25, par. 1, che pur non sembra direttamente applicabile al caso in esame, potrebbe considerarsi esprimere un principio generale di non concorrenza delle azioni; il secondo è che la circostanza che l'EPPO venga concordemente giudicato essere in una posizione migliore per indagare e formulare l'imputazione sembra deporre in favore della necessità che sia unicamente questo ad esercitare, appunto, l'azione.

³⁶ V., in particolare, *infra*, § 10. Netta la posizione di A. ZUIDEMA, *To which prosecution service? Analyzing the way the Union resolves conflicts of criminal jurisdiction*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2023, vol. 14(3), p. 379, secondo il quale indagini parallele non sono mai possibili, ai sensi del Regolamento.

2. L'atto di esercizio dell'azione

A livello di ordinamento interno, le disposizioni del codice di procedura penale del 1988 hanno dissipato tutti i dubbi, esistenti sotto la vigenza del codice previgente, su quali fossero gli atti con cui l'azione penale dovesse considerarsi esercitata.

Attraverso l'adozione di una concezione dell'azione penale – intesa così in senso c.d. astratto³⁷ – secondo la quale questa sarebbe considerabile come una richiesta di decisione al giudice che prescinde dal suo contenuto di merito (non sarebbe, cioè, «una richiesta di una certa decisione»), una parte della dottrina concludeva, prima del 1988, nel senso che anche le richieste diverse da quelle di condanna, come, per esempio, la richiesta di archiviazione avanzata dal pubblico ministero, dovessero essere qualificate come atti di esercizio dell'azione³⁸. Altra opinione, in modo non del tutto dissimile, voleva che la richiesta di archiviazione fosse da considerarsi «come un *promovimento condizionato dell'azione penale*»³⁹.

Tali impostazioni, come si diceva – oltre ad essere state, per la verità, già minoritarie all'epoca della loro proposizione⁴⁰ – sono state definitivamente superate dal legislatore, il quale ha prefigurato l'esercizio dell'azione come una alternativa alla richiesta di archiviazione, come è evincibile, primariamente, dal testo degli articoli 50 e 407-*bis* (405 prima della c.d. riforma Cartabia) c.p.p.⁴¹

³⁷ Su astrattezza e concretezza dell'azione cfr. M. CHIAVARIO, *L'azione penale*, cit., pp. 20 e ss.

³⁸ Così G. LEONE, voce *Azione penale*, cit., pp. 852-853. Secondo l'Autore, peraltro, a ritenere diversamente, si violerebbe il principio del *ne procedat iudex ex officio*. Riteneva che la richiesta di archiviazione comportasse esercizio dell'azione anche G. CONSO, *Il provvedimento di archiviazione*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1950, p. 331.

³⁹ Così G. D. PISAPIA, *Presupposti e limiti del decreto di non doversi procedere*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1954, p. 178.

⁴⁰ Come affermato da F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, Napoli, 1994, p. 186. V., infatti, in senso critico da questo punto di vista O. DOMINIONI, voce *Azione penale*, cit., p. 401.

⁴¹ Vedi F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, cit., per es. p. 328; V. GREVI, *Archiviazione per «inidoneità probatoria» ed obbligatorietà dell'azione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, n. 4, p. 1280; E. MARZADURI, voce *Azione*, cit., p. 1; F. RUGGIERI, voce *Azione penale*, in *Enc. dir.*, Ann., vol. III, Milano, 2010, p. 130.

Allo stesso modo, ponendosi l'alternativa appena accennata al termine delle indagini, è rimasta evidentemente sconfessata una ancora diversa opinione, la quale voleva che l'esercizio dell'azione consistesse nella prima attività del pubblico ministero in seguito alla ricezione della notizia di reato⁴².

Stando ad autorevole dottrina, è pure da respingere la risalente tesi secondo cui, accanto all'azione penale principale, se ne dessero di ulteriori, quali l'azione cautelare o l'azione esecutiva⁴³.

L'opzione prescelta dal più recente codice italiano è stata quella di legare chiaramente l'esercizio dell'azione all'atto con cui viene formulata l'imputazione⁴⁴. In altre parole, l'azione assume certamente una natura concreta, ossia consiste non in una richiesta qualsiasi alla giurisdizione, ma specificamente in una richiesta di condanna⁴⁵.

Gli atti di esercizio dell'azione risultano poi tipizzati dal legislatore. L'elenco originariamente contenuto nell'art. 405 c.p.p. non risultava esaustivo⁴⁶. Infatti, oltre ai «casi previsti nei titoli II, III, IV e V del libro VI» e alla richiesta di rinvio a giudizio, andavano tenute in considerazione altresì le ipotesi dell'esercizio dell'azione nell'ambito della sospensione del procedimento con messa alla prova (dopo l'introduzione dell'istituto), del decreto di citazione diretta a giudizio, della formulazione coatta dell'imputazione *ex art. 409, comma 5, c.p.p.*, nonché della contestazione del reato connesso o del fatto nuovo in udienza preliminare, dibattimento o nel corso del giudizio abbreviato⁴⁷. La l. 27 settembre 2021, n. 134, e

⁴² Riteneva così P. DE LALLA, *Il concetto legislativo di azione penale*, Napoli, 1966, specialmente p. 107: «[i]l primo comportamento o atto del pm. temporalmente e, soprattutto, logicamente susseguente alla sua conoscenza della notizia di reato sembrerebbe potersi comunque considerare già senz'altro "inizio" dell'azione penale». Critica questa tesi O. DOMINIONI, voce *Azione penale*, cit., p. 400.

⁴³ V., sul punto, M. CHIAVARIO, *L'azione penale*, cit., pp. 26 e ss., il quale considerava il dibattito in merito desueto già quasi trent'anni fa. Sostenitore della configurabilità di tali categorie è invece O. MAZZA, *I soggetti*, in AA.VV., *Procedura penale*, 8ª ed., Torino, 2023, p. 138.

⁴⁴ Cfr. F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, cit., pp. 333-334; E. MARZADURI, voce *Azione*, cit., p. 2.

⁴⁵ V., tra gli altri, V. GREVI, *Archiviazione per «inidoneità probatoria»*, cit., p. 1287; C. VALENTINI REUTER, *Le forme di controllo sull'esercizio dell'azione penale*, Padova, 1994, pp. 258-259.

⁴⁶ V. E. MARZADURI, voce *Imputato e imputazione*, in *Dig. disc. pen.*, vol. VI, Milano, 1992, p. 284.

⁴⁷ Per una panoramica sulle forme di esercizio dell'azione: F. CASSIBBA, sub *art. 405*, in *Commentario breve al codice di procedura penale*, a cura di G. Illuminati e L. Giuliani, Milano, 2020, p. 1942.

il conseguente d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, (riforma Cartabia) hanno solo parzialmente colmato la lacuna in occasione della trasposizione della disposizione nel nuovo art. 407-*bis* c.p.p. attraverso l'inserimento di un riferimento anche al titolo al titolo V-*bis* del libro VI, dedicato alla sospensione del procedimento con messa alla prova⁴⁸.

Quanto agli atti di esercizio dell'azione penale da parte della Procura europea, ricordiamo come nel *Corpus juris* – al pari dell'ordinamento interno – le attività di indagine preliminare non comportavano esercizio dell'azione, mentre diversamente sembrava prefigurare la Commissione nel proprio Libro verde, nel quale sembrava immaginarsi che l'azione fosse considerabile già esercitata prima dell'inizio della fase propriamente processuale⁴⁹.

Il regolamento istitutivo, per parte propria, torna all'impostazione fatta propria dal *Corpus juris*. L'art. 35, rubricato «chiusura delle indagini», risulta chiarissimo in questo senso, affermando al par. 1 che il procuratore europeo delegato deve presentare un progetto di decisione se esercitare o no l'azione penale «quando ritiene che l'indagine sia giunta a conclusione». È evidente che la decisione sull'esercizio dell'azione sia situi, dunque, al termine della fase investigativa.

Ancora, appare in maniera evidente dal sistema del Regolamento che l'archiviazione del caso o la relativa richiesta non comportano esercizio dell'azione. Ciò è desumibile, innanzitutto, dal fatto che l'art. 39, che disciplina, appunto, l'archiviazione, è inserito nella sezione 4 del capo V, intitolata alle «norme relative alle *alternative* all'azione penale»⁵⁰. La conclusione, inoltre, è suffragata dal disposto dell'art. 36, il quale, rubricato «esercizio dell'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali» parla di decisione «di portare un caso in giudizio» come passaggio che prelude – o, almeno, così sembra – all'esercizio dell'azione: viene tracciato un parallelismo, dunque, tra esercizio dell'azione e decisione di iniziare il giudizio.

⁴⁸ M. GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia (profili processuali)*, in *Sist. pen.*, 2 novembre 2022, p. 46.

⁴⁹ V. *supra*, Par. I, Cap. I, Sez. I, § 2.

⁵⁰ Corsivo aggiunto.

Manca all'interno del Regolamento, invece, una norma paragonabile a quella contenuta ora nell'art. 407-*bis* c.p.p., che elenchi espressamente quali siano gli atti con cui l'azione penale viene esercitata. L'assenza, però, si spiega facilmente con il fatto che essi dipendono dal diritto nazionale, il quale deve certamente considerarsi richiamato dall'art. 5, par. 3, Reg.⁵¹ Il discorso verrà sviluppato quando si tratterà delle due "forme" (così definite) di esercizio dell'azione prefigurate dal Regolamento: come si vedrà, comunque, si tratta di discipline che devono essere riempite di contenuto facendo riferimento, appunto, al diritto interno⁵².

3. Il procedimento di decisione sull'esercizio dell'azione

È necessario ora esaminare il procedimento delineato dal regolamento istitutivo per l'assunzione della decisione sull'esercizio dell'azione penale⁵³.

In via preliminare, tuttavia, va ricordato che, come accade in questa sede, quando il Regolamento parla di "caso", il termine va riferito ad una singola imputazione elevata contro un singolo soggetto⁵⁴: ne consegue che è ben possibile che non per tutti i reati ascritti ad un singolo indagato o non per tutti gli indagati venga presa la medesima decisione, come è peraltro naturale che sia.

L'art. 35 prevede che, al termine delle indagini, il PED incaricato del caso rediga una relazione – il cui contenuto è delineato con precisione dall'art. 56 del regolamento interno – e una proposta di decisione sul prosieguo del procedimento, entrambe da trasmettersi al procuratore europeo incaricato della supervisione. Qualora il procuratore europeo delegato proponga di portare il caso in giudizio,

⁵¹ Sostiene, appunto, che sia rimesso alle determinazioni del diritto nazionale ciò che l'EPPO deve o può fare per portare un caso in giudizio H.-H. HERRNFELD, sub art. 36, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., p. 333.

⁵² V. *infra*, § 6.

⁵³ Cfr., in proposito, M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, in *L'attuazione della Procura europea*, cit., pp. 194 e ss.; H.-H. HERRNFELD, sub art. 35, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., pp. 321 e ss.

⁵⁴ V. *supra*, Par. I, Cap. I, Sez. II, § 6.

dovrebbe allegare, altresì, un progetto di imputazione (art. 56, par. 1, ult. periodo, reg. int.).

La proposta del PED può mirare all'esercizio o no dell'azione, al rinvio del caso alle autorità nazionali, all'archiviazione o all'accesso ad una procedura semplificata di azione penale (art. 35, par. 1, primo periodo)⁵⁵.

Qualora voglia proporre una procedura semplificata e si tratti dei reati di cui all'art. 3, par. 2, lett. a) e b) della direttiva PIF e il danno al *budget* dell'Unione non sia superiore al danno provocato ad un'altra vittima, il PED deve preventivamente consultarsi con le autorità nazionali (art. 40, par. 1, Reg.). La regola si spiega con il fatto che si tratta di crimini che le autorità nazionali potrebbero avere maggiore interesse dell'EPPO a perseguire (coerentemente, l'art. 34, par. 3, consente in ogni caso il rinvio da parte della Procura europea a dette autorità). Dunque, prima dell'assunzione di una decisione che precluderebbe future azioni nazionali in forza del *ne bis in idem*, è imposto un dialogo, i cui risultati non hanno comunque – è bene precisarlo – effetti vincolanti per la Procura europea⁵⁶.

Le determinazioni del PED vengono inviate al procuratore europeo, il quale trasmette a propria volta quanto ricevuto alla camera permanente cui è assegnato il caso entro il termine di dieci giorni (art. 56, par. 3, reg. int.), eventualmente integrando la documentazione con una propria valutazione.

A questo punto la camera permanente può decidere di accogliere la proposta, oppure di discostarsene. Quando essa decide nel primo senso può «agire per le vie brevi»⁵⁷ incaricando il procuratore europeo delegato di attuare la decisione (art. 35, par. 1, ult. per.). Spetta, peraltro, alla camera permanente la decisione circa il foro statale ove esercitare, eventualmente, l'azione, come stabilito dall'art. 36, par. 3.

L'accoglimento della proposta del procuratore europeo delegato può essere non solo espresso, ma, altresì, dipendere dalla mancata adozione di una decisione

⁵⁵ Non è chiarissimo a cosa si riferisca il regolamento quando fa riferimento all'esercizio «o no» dell'azione, tenuto conto del fatto che le altre possibili opzioni sono poi autonomamente delineate. Probabilmente la portata dell'espressione non deve essere sopravvalutata.

⁵⁶ V., sul tema, D. BRODOWSKI, sub art. 40, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., pp. 376-377.

⁵⁷ Così, testualmente, M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione)*, cit., p. 195.

da parte dell'organo collegiale entro ventuno giorni. Ciò, tuttavia, deve ritenersi possibile solo nel caso in cui la proposta del PED sia nel senso di esercitare l'azione penale e non, invece, per altre determinazioni, come pare desumersi dall'art. 36, par. 2. In questo senso, infatti, depongono l'inserimento della disposizione citata all'interno dell'articolo dedicato specificamente all' «esercizio dell'azione penale [...]», il fatto che nel par. 1 del medesimo articolo si richiami solo il progetto di decisione di portare un caso in giudizio e, infine, il fatto che il termine di ventuno giorni sia ancorato dal medesimo par. 1 all'adozione di una decisione relativamente a «tale progetto», cioè a quello di esercizio dell'azione⁵⁸.

Al di fuori dei casi in cui la proposta del PED sia volta al portare il caso a giudizio si deve dunque dedurre, ragionando *a contrario*, che il silenzio della camera permanente paralizzi la prosecuzione del procedimento. Ciò, si deve ritenere, vale anche per la proposta di accedere ad una forma semplificata di esercizio dell'azione, anche se, appunto, di esercizio dell'azione pur sempre si tratta, tecnicamente parlando⁵⁹. L'esclusione delle procedure semplificate dal meccanismo di silenzio-assenso è suffragata, innanzitutto, dal fatto che il Regolamento, come vedremo meglio, pare individuare l'ipotesi in oggetto come a sé stante, distinta quindi da quella di esercizio "ordinario" dell'azione, motivo per cui non si può ritenere applicabile l'art. 36, il quale è rubricato «[e]sercizio dell'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali» e non richiama espressamente, come è possibile appurare dal testo, le forme semplificate. Non solo, il par. 1 dell'art. 36 fa riferimento alla decisione di portare un caso «in giudizio», mentre le procedure semplificate sembrano caratterizzarsi proprio per l'assenza di un giudizio, se si intende il termine in senso stretto⁶⁰.

⁵⁸ Sembra, tuttavia, che M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione)*, cit., p. 195, ritenga applicabile la regola sul "silenzio-assenso" a tutte le proposte del PED.

⁵⁹ Nel senso che la decisione della camera permanente circa l'accesso ad una procedura semplificata debba essere espressa v. D. BRODOWSKI, sub *art. 40*, cit., p. 378.

⁶⁰ Sulle caratteristiche dei procedimenti semplificati v. *infra*, § 6.

Inoltre, l'art. 40, par. 1, che disciplina proprio tali forme di esercizio dell'azione, opera un rinvio ad alcune disposizioni, tra le quali non figura, tuttavia, l'art. 36.

La disciplina sui termini di decisione della camera permanente e sulle conseguenze in caso di silenzio, nemmeno, ci pare, possa essere estesa in via analogica. Ciò in ragione del fatto che, come si argomenterà a tempo debito, il suo fondamento pare poter essere ricercato nell'adesione ad un principio di *favor actionis* ("actio" da intendersi qui nel senso di azione ordinaria, non semplificata) da parte del Regolamento. Ciò sembra escludere la sussistenza del requisito dell'*eadem ratio*, necessario per l'applicazione di qualsiasi norma fuori dai casi espressamente previsti⁶¹.

Il meccanismo del silenzio-assenso non è neppure applicabile, poi, qualora la proposta del PED sia diretta a portare il caso in giudizio in uno Stato aderente diverso da quello di appartenenza del procuratore europeo delegato stesso: egli, infatti, non può esercitare direttamente l'azione al di fuori della propria giurisdizione, né incaricare di propria iniziativa un collega operante nel Paese "di destinazione": in questo scenario l'intervento della camera permanente è imposto⁶².

Si è detto che la camera permanente, quando concorda con il PED, può direttamente ordinargli di dar corso alla decisione. Nel caso in cui, invece, essa voglia discostarsi dalla proposta del procuratore delegato, deve esaminare, se necessario, il fascicolo processuale e poi «adottare una decisione definitiva», oppure «impartire ulteriori istruzioni» al procuratore. Anche in tal caso, la decisione deve essere presa nel termine di ventun giorni quando la proposta del PED sia nel senso di portare il caso in giudizio. Peraltro, va notato uno snodo importante della disciplina: di fronte ad una richiesta in questo senso, all'organo collegiale è preclusa la possibilità di decidere per l'archiviazione del caso (art. 36, par. 1, ult. periodo)⁶³.

⁶¹ Sul *favor actionis* v. *infra*, § 4. Sull'*eadem ratio* come presupposto necessario dell'analogia giuridica v. G. CARCATERRA, voce *Analogia. I) Teoria generale*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, p. 10.

⁶² In questo senso H.-H. HERRNFELD, sub *art. 36*, cit., p. 334.

⁶³ Può, tuttavia, chiedere al PED di operare una revisione della propria proposta: H.-H. HERRNFELD, sub *art. 35*, cit., p. 323. Dovrebbe rimanere implicito che questi possa comunque sempre reiterare, a seguito del riesame, la richiesta di esercitare l'azione.

L'essersi il PED orientato verso l'esercizio dell'azione blocca completamente il potere della camera permanente di determinarsi nel senso contrario.

Si può in questa sede ricordare che le camere permanenti hanno la facoltà di delegare al procuratore europeo incaricato del caso la decisione di portare un caso in giudizio o meno, ai sensi dell'art. 36, parr. 1, 3 e 4, e dell'art. 39, lett. da a) a f), purché sussistano i requisiti individuati dall'art. 10, par. 7⁶⁴. La delega, come si desume dalle disposizioni citate, non è tuttavia ammissibile per il caso di esercizio semplificato dell'azione penale, come testimonia anche il disposto dell'art. 40, par. 1, il quale fa solo riferimento all'intervento delle camere permanenti. La delega inoltre, per espressa previsione, non è neppure ammissibile per il caso di archiviazione di cui alla lett. g) dell'art. 39, cioè nell'ipotesi di «mancanza di prove pertinenti»⁶⁵: quando questo sia il presupposto sulla cui base viene decisa l'inazione, non è ammessa la sostituzione.

Resta infine da chiarire quale sia il soggetto che può essere considerato, all'interno della Procura europea, il titolare del potere di azione, se le camere permanenti (eventualmente sostituite dal PE), oppure il procuratore europeo delegato. In altre parole, ci si può chiedere se la decisione delle camere permanenti (o del PE) valga come un'autorizzazione ad esercitare l'azione rivolta al PED, oppure consista essa stessa nell'esercizio dell'azione. La questione ha riflessi pratici che diventano evidenti quando si consideri che, come già notato⁶⁶, nel nostro ordinamento l'esercizio dell'azione coincide con la formulazione dell'imputazione e deve, quindi, per esempio, rispettarne i requisiti di forma⁶⁷.

La risposta è desumibile da molteplici indicazioni normative, ma ci sembra essere testualmente affermata dall'art. 13, par. 1, ult. periodo, Reg., il quale stabilisce

⁶⁴ La sostituzione, cioè, è ammissibile qualora «tale delega possa essere debitamente giustificata con riferimento al grado di gravità del reato o alla complessità del procedimento nel singolo caso, con riguardo a un reato che comporti o possa comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 100 000 EUR».

⁶⁵ Sui motivi di archiviazione v. *infra*, Cap. II, §§ 2 e 2.1.

⁶⁶ V. *supra*, § 2.

⁶⁷ Cfr., L. GIULIANI, *Indagini preliminari e udienza preliminare*, in *Compendio di procedura penale*, cit., p. 541.

che i PED sono responsabili «di portare un caso in giudizio e dispongono, in particolare, del potere di formulare l'imputazione». Peraltro, la soluzione opposta⁶⁸ può comportare difficoltà che non paiono difficilmente superabili, quali quella della possibilità di un esercizio dell'azione penale tacito, circostanza che si verificherebbe quando il PED abbia chiesto il rinvio del caso in giudizio e la camera non si sia espressa nei termini previsti.

Consegue da quanto detto che la decisione della camera permanente, non essendo l'atto di esercizio dell'azione, non dovrà neanche contenere tutti i requisiti richiesti dalla legge (tanto che può anche essere inespresso), perché sarà poi necessario un separato atto del procuratore europeo delegato, questo sì necessariamente conforme in tutto e per tutto al modello legale

Ulteriore conseguenza di ciò consiste nel fatto che la decisione della camera permanente assume evidentemente solo una valenza interna che non possiede, dunque, effetti diretti sul procedimento o sui suoi attori. L'efficacia esterna è caratteristica invece riservata all'atto del PED. Da questo punto di vista potrebbe essere forse operata un'analogia con l'assenso scritto di cui all'art. 3 del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106. La norma prevede, in breve, che il magistrato della procura della Repubblica debba ottenere l'assenso scritto del procuratore nel caso voglia disporre un fermo o richiedere una misura cautelare. Rispetto a tale onere, le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno affermato che «la norma del D.Lgs. n. 106 del 2006, art. 3 riguard[a] esclusivamente l'organizzazione "interna" dell'ufficio di Procura ed [ha] valenza meramente ordinamentale e disciplinare, senza che le eventuali condotte elusive della prerogativa riservata al procuratore della Repubblica da parte del sostituto, da un lato, o le eventuali determinazioni strumentali del primo, lesive dei pur legittimi spazi di autonomia spettanti al secondo, dall'altro, possano rivestire alcun rilievo "esterno" sul terreno del regime propriamente processuale della misura cautelare»⁶⁹.

⁶⁸ Che sembra sostenuta, per esempio, da M. BONTEMPELLI, *Lo "statuto" del pubblico ministero europeo italiano*, in *Milan law review*, 2022, n. 1, p. 25.

⁶⁹ V. Cass., Sez. Un., 22 gennaio 2009, n. 8388, § 2.3 del *considerato in diritto*. Commentando la sentenza parla di «normale indifferenza – desumibile da una ricognizione sistematica della legge processuale

Se l'analogia è valida o se, comunque, si ritenga che effettivamente le determinazioni della camera permanente non producano effetti esterni, nel caso in cui il procuratore europeo delegato si discostasse dalle indicazioni ricevute, tale difformità non dovrebbe avere alcune conseguenze verso terzi: ciò che conta, per questi, è l'atto compiuto dal PED. Quindi, per es., se la camera decide per l'archiviazione, ma il PED esercita, invece, l'azione, il processo sarà validamente instaurato. Si porrà, al più, un problema di responsabilità disciplinare del magistrato. Allo stesso modo, eventuali vizi della decisione dell'organo collegiale non dovrebbero potersi ripercuotere sull'atto del PED.

Il dubbio, a questo punto, diventa piuttosto quello di capire quale sia il contenuto della decisione della camera permanente, ossia se essa debba limitarsi ad autorizzare l'esercizio dell'azione o possa dare indicazioni al PED su come esercitare il suo potere di azione. Il quesito attiene al tema dell'individuazione dei poteri della camera permanente e sarà analizzato nel prossimo paragrafo.

Prima di concludere il discorso, tuttavia, va ricordato che la disciplina del procedimento da seguire per decidere sull'esercizio dell'azione va completata con le regole nazionali, ai sensi dell'art. 5 Reg. Per fare un esempio, quanto alle incombenze spettanti all'EPPO ci si può chiedere se e come vada integrato nel procedimento l'avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415-*bis* c.p.p. Trattandosi di un istituto che attiene ai diritti difensivi e partecipativi degli interessati (*in primis* l'indagato) ci si limita, anche in questo caso, ad un rinvio al paragrafo relativo⁷⁰.

4. *Il favor actionis, la natura del controllo della camera permanente e i suoi poteri*

e ordinamentale - del processo penale rispetto alle situazioni patologiche che si verificano nei rapporti interni all'ufficio del pubblico ministero» E. ANDOLINA, *Il dissenso del procuratore della Repubblica sulla richiesta di misura cautelare personale*, in *Dir. pen. proc.*, 2010, n. 1, p. 71. In senso critico rispetto alla decisione v., invece, M. CERESA-GASTALDO, *Il nuovo assetto dell'ufficio del pubblico ministero ed il ruolo del procuratore nel procedimento cautelare*, in *Cass. pen.*, 2009, n. 11, p. 4173 e ss.

⁷⁰ V. *infra*, § 7.

Si è già accennato a quella disposizione che impone alle camere permanenti di non pronunciarsi nel senso dell'archiviazione qualora il PED chieda che il caso venga portato in giudizio (art. 36).

Il concetto va sottolineato: il legislatore europeo ha voluto che il caso non possa essere dismesso del tutto quando il PED si convinca che l'azione dovrebbe essere esercitata. Ciò ha portato la dottrina ad esprimersi nel senso dell'esistenza di un principio di *favor actionis* nel Regolamento⁷¹.

Tale principio, implicherebbe che, nel caso di dubbio, l'indicazione legislativa sia nel senso di esercitare l'azione⁷². Di ciò si trova conferma anche nei *considerando*, tenuto conto del fatto per cui il n. 81 afferma esplicitamente che «in presenza di prove sufficienti e in assenza di impedimenti giuridici, oppure nel caso in cui non sia stata applicata una procedura semplificata di azione penale, le indagini dell'EPPO dovrebbero, di norma, comportare l'azione penale dinanzi all'organo giurisdizionale nazionale competente»⁷³.

Questa impostazione porta a chiedersi, più in generale, quale sia il ruolo delle camere permanenti nell'ambito delle determinazioni sull'azione: come mai il legislatore ha legato loro le mani con la regola di cui all'art. 36?

Di certo, proprio in ragione di tale disposizione, è possibile escludere che la preoccupazione principale fosse quella di esse potessero evitare esercizi "azzardati" dell'azione⁷⁴: altrimenti si sarebbe mantenuta la possibilità di disporre l'archiviazione anche in ipotesi di richiesta del PED di portare il caso in giudizio. Piuttosto, sembra che ciò che la singola camera permanente sia chiamata a fare è –

⁷¹ Vedi, tra gli altri, M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione)*, cit., p. 196; T. RAFARACI, *Brief Notes on the European Public Prosecutor's Office: Ideas, Project and Fulfilment*, in *EU Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, a cura di T. Rafaraci e R. Belfiore, Springer, 2019, p. 161.

⁷² In altro contesto è stato detto che il *favor actionis* «induce [...] a percepire l'azione come scelta prioritaria rispetto all'archiviazione»: C. VALENTINI REUTER, *Le forme di controllo*, cit., p. 257.

⁷³ Cfr. M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione)*, cit., p. 196.

⁷⁴ L'espressione è utilizzata qui per richiamare la funzione della nostra udienza preliminare, che, attraverso un controllo sul corretto esercizio dell'azione evita dibattimenti «iniqui» e «inutili»: in questo senso L. GIULIANI, *Indagini preliminari e udienza preliminare*, cit., p. 539. Rileva F. CASSIBBA, *L'udienza preliminare. Struttura e funzioni*, in *Trattato di procedura penale*, diretto da G. Uberto e G. P. Voena, vol. XXX.1, Milano, 2007, p. 3, che sia ormai riduttivo, tuttavia, parlare di filtro per le sole imputazioni "azzardate".

almeno, principalmente – esercitare un controllo, viceversa, sull’inazione, così da evitare che la Procura europea rimanga inerte di fronte a fatto che meriterebbero di essere sottoposti all’attenzione del giudice⁷⁵.

Si deve notare che il *favor actionis* – questa “preferenza” per l’azione rispetto all’inazione – non appare atteggiarsi allo stesso modo di fronte alle due possibili “forme” di azione: ordinaria e semplificata. Si è già spiegato, infatti, che l’art. 36, quantomeno nei parr. 1 e 2, pare applicabile solo alla richiesta di esercizio in forma ordinaria⁷⁶.

La scelta di sottrarre la forma semplificata alla procedura di silenzio-assenso può essere spiegata – possiamo ipotizzare – dal fatto che quella sembra necessitare di un controllo effettivo della camera, basandosi la procedura su «termini convenuti con l’indagato» (art. 40, par. 1). Quasi come fosse – si passi il termine – un esercizio “monco” dell’azione penale, perché potenzialmente contenente rinunce in favore dell’indagato, tali da giustificare, appunto, l’esclusione di un meccanismo, quale quello del silenzio-assenso, che non garantisce il controllo della camera permanente sulla scelta del PED.

Questa circostanza contribuisce ad alimentare l’impressione che l’interesse principale che il legislatore europeo veicola attraverso la disciplina degli artt. 40 e 41 sia quello di evitare che si rinunci indebitamente – in maniera totale o meno – all’esercizio dell’azione: ciò che può avvenire con un rinvio del caso alle autorità nazionali, con la sua archiviazione o con l’adozione di una procedura semplificata di esercizio dell’azione.

Il fatto che la camera permanente sia perlopiù votata al controllo sull’inazione, porta a porsi una domanda: nella situazione in cui si decida di esercitare l’azione può essa dare indicazioni sul contenuto dell’imputazione?⁷⁷.

⁷⁵ Sostanzialmente in questo senso v. V. MITSILEGAS – F. GIUFFRIDA, *Judicial Review of EPPO Acts and Decisions*, in *The European Public Prosecutor’s Office at Launch. Adapting National Systems, Transforming EU Criminal Law*, a cura di K. Ligeti, M. J. Antunes e F. Giuffrida, Milano, 2020, p. 94.

⁷⁶ V. *supra*, § 3.

⁷⁷ Questione che si è lasciata aperta *supra*, § 3.

Una prima indicazione in senso negativo può essere intervista nell'art. 13, par. 1, nella parte in cui prevede che il PED abbia il potere di «formulare l'imputazione». Certo, la disposizione non esclude che altri organi e, in particolare, la camera permanente possano influire sulla determinazione del PED, ma sembra significativo che nulla sia stato espressamente previsto a questo proposito.

Un'impressione di senso opposto potrebbe invece essere desunta dall'art. 56 reg. int. Questo, infatti, stabilisce che, quando il PED formula la propria proposta, «[s]e del caso, alla relazione dovrebbe essere allegato un progetto di imputazione [...]». Sulla base della disposizione si può dedurre che, anche se la richiesta del procuratore europeo delegato contiene la formulazione di un'imputazione, questa può ancora essere modificata e precisata, trattandosi, appunto, solo di un "progetto". Ciò potrebbe sembrare essere un'apertura di spazio ad un controllo della camera permanente sulla formulazione dell'imputazione. Tuttavia, che questo compito debba per forza di cose spettare all'organo collegiale appare conclusione ardua da sostenere solo sulla base di tale indicazione, atteso che essa potrebbe semplicemente significare, in alternativa, che il PED conserva il potere di "aggiustare" l'imputazione anche dopo aver formulato la propria proposta.

Peraltro, è proprio tale ultima lettura a risultare più convincente, se non altro per il fatto che, per competenze, il soggetto più adatto a redigere l'atto d'accusa è proprio il procuratore europeo delegato. Ed è lo stesso ad essere, comunque, come ricordato, il «responsabile» dell'esercizio dell'azione.

Nonostante si debbano escludere poteri attinenti alla concreta formulazione del contenuto dell'imputazione, nulla sembra vietare che la camera permanente goda, comunque, della prerogativa di fornire indicazioni in proposito, che poi debbano essere "tradotte" dal PED.

Un appiglio nel senso dell'esistenza di tale potere di indirizzo potrebbe anche essere ricercato nell'art. 35, par. 2, nella parte in cui stabilisce la facoltà della camera di impartire «ulteriori istruzioni» al procuratore delegato, fondando così un ampio potere. All'interno di tale facoltà dovrebbero comprendersi quella di invitarlo a svolgere nuovi atti di indagine ed effettuare aggiuntivi accertamenti di fatto, i quali, a seconda dei risultati a cui portano, potrebbero condurre ad una modifica

dell'imputazione, o quella, comunque, a "indirizzare" la stesura dell'atto. Rimane peraltro l'impressione che anche tale potere sia finalizzato ad evitare che l'accusa venga formulata in maniera tale da non resistere in giudizio, più che a tutelare altre esigenze.

Quanto al riferimento fatto dallo stesso art. 35, par. 2, alla possibilità di adottare, in alternativa all'indicazioni di ulteriori istruzioni, una decisione definitiva, sembra potersi dire che esso non risulta decisivo né nel senso di fondare un potere della camera permanente di riscrittura dell'imputazione, né nell'escluderlo. Se è vero che la formulazione letterale appare ampia, è altrettanto vero che pare possibile leggere la disposizione come facente meramente rinvio a quegli epiloghi (cioè, quelle decisioni definitive) indicati dal paragrafo 1 del medesimo art. 35: esercitare l'azione penale, rinviare il caso, archivarlo o adottare una procedura semplificata di azione penale.

Peraltro, tornando al citato art. 56 reg. int., il fatto stesso che la presentazione di un progetto di imputazione sembri essere, stando alla formulazione letterale, meramente facoltativo, come abbiamo visto, depone in favore del fatto che, in realtà, esso costituirebbe un mero supporto alla decisione della camera circa, ma non il nucleo centrale del controllo svolto dall'organo collegiale.

Dunque: quando il PED chieda che l'azione venga portata in giudizio, può presentare un progetto di imputazione. Che lo faccia, oppure no, la camera permanente può dargli indicazioni generali, ma non sostituirsi ad esso nella formulazione dell'accusa. In ogni caso, l'obiettivo della camera dovrebbe essere quello di evitare inazioni indebite.

Tutto questo, ovviamente, non esclude che un controllo sull'imputazione sia compiuto dagli organi giurisdizionali nazionali, secondo il diritto domestico applicabile⁷⁸.

Ci si potrebbe a questo punto chiedere in cosa consista il senso dell'esistenza dell'art. 36: se di fronte ad una richiesta di esercizio dell'azione non è compito della

⁷⁸ Nel senso della sussistenza, infatti, di tale potere v. F. FALATO, voce *Azione penale europea*, in *Dig. disc. pen.*, Agg. XI, Torino, 2021, p. 78.

camera permanente formulare l'imputazione, né essa può disporre l'archiviazione, perché si rende necessario il suo intervento? Si sarebbe potuto prevedere il potere del PED di agire direttamente, senza coinvolgere l'organo collegiale. La risposta è triplice.

In primo luogo, può aversi quell'interlocuzione di cui si è detto, da cui possono scaturire "ulteriori istruzioni".

In secondo luogo, la camera, anche quando il PED si decida per l'esercizio dell'azione in forma ordinaria, potrebbe sempre stabilire che un caso vada rinviato alle autorità nazionali, anche quando quello abbia espresso la propria determinazione nel senso dell'esercizio dell'azione. Va ammesso che tale potere sembra "stonare", in effetti, con la natura del controllo, se inteso come avente prevalentemente ad oggetto l'inazione: se preoccupazione della camera permanente deve essere quella di impedire che non venga formulata l'accusa, perché le viene dato il potere di disfarsi del caso (in favore delle autorità nazionali) di fronte ad una richiesta nel senso dell'azione?

Tuttavia, la circostanza potrebbe spiegarsi con il fatto che il potere di rinvio è una prerogativa che appartiene in via generale alle camere permanenti nel sistema delineato dal Regolamento, a prescindere dal fatto che la decisione venga presa nel contesto della decisione sull'azione o no, come si desume dagli artt. 10, par. 2, lett. d), e 34. Da quest'ultima disposizione in particolare si può desumere, infatti, che il rinvio vada effettuato, quando ve ne siano le condizioni, sempre, «senza indebito ritardo». D'altra parte, non si spiegherebbe altrimenti la precisazione di cui al par. 2 dello stesso articolo, nel quale si aggiunge che - per i casi ivi menzionati - il rinvio deve altresì essere effettuato «prima dell'avvio dell'azione penale»: l'indicazione non avrebbe senso se l'unica sede in cui potesse essere deciso il rinvio fosse quella di cui all'art. 35, visto che il relativo procedimento si inserisce per forza prima dell'esercizio dell'azione e il rinvio si pone come alternativa ad esso. Se ne deve dedurre che il potere di rinvio può essere esercitato in qualsiasi momento, come espressamente affermato, per di più, dall'art. 57 reg. int.

Dunque, il potere di rinvio non pare essere incardinato nel procedimento di decisione sull'esercizio dell'azione perché caratterizzi in qualche maniera il

controllo della camera sulla richiesta del PED: infatti, lo si ripete, esso sembra spettare alla camera anche prima e, soprattutto, a prescindere dal fatto che il pubblico ministero delegato abbia potuto esprimere la propria posizione sul da farsi⁷⁹.

In terzo luogo, la necessità di una procedura di decisione della camera sulla richiesta di rinvio a giudizio si spiega perché essa deve anche decidere (non *come*, bensì) *dove* vada formulata l'imputazione. Essa, infatti, è competente per valutare in quale giurisdizione debba essere esercitata l'azione penale, come previsto dall'art. 34, par. 3⁸⁰.

Dunque, la camera deve evitare che si rinunci all'azione fuori dai casi previsti dalla legge, ma non le spetta il controllo sul corretto esercizio della stessa o, quantomeno, le spetta solo un controllo *soft*, che si esplicita solo nel potere di impartire istruzioni di indirizzo.

Tale conclusione, assieme al dettato legislativo, consente di delineare uno schema su quali siano i poteri delle camere di fronte a ciascuna delle possibili richieste del PED, enucleate all'art. 34, par. 1.

Innanzitutto, per i motivi poco sopra ricordati, la camera può sempre decidere di rinviare un caso alle autorità nazionali.

Nel caso in cui il PED chieda l'esercizio ordinario dell'azione penale, la camera può, ovviamente, autorizzare l'azione, decidendo in quale Paese essa vada esercitata. Non può invece ordinare l'archiviazione, in ragione del più volte citato art. 36, par. 1.

Quanto alla possibilità di decidere per l'esercizio l'azione in forma semplificata, il discorso è più complesso. A chi scrive sembra far propendere nel senso negativo, innanzitutto, il disposto dell'art. 40, par. 1, che sembra rendere necessaria la richiesta del PED. Non solo, l'esclusione della possibilità di operare un esercizio semplificato sembra più coerente con il ruolo della camera per come

⁷⁹ La camera, invece, non può ordinare l'esercizio dell'azione penale (né in forma semplificata, né ordinaria) o archiviare il caso in assenza di una richiesta del PED, essendo il relativo potere disciplinato unicamente nel procedimento di cui agli artt. 35 e 36.

⁸⁰ Sul tema v. *infra*, § 5.

l'abbiamo tracciato, ossia di controllo volto ad evitare una qualche forma di inazione.

Tuttavia, va segnalato che, viceversa, è possibile ritenere che l'art. 40 faccia riferimento alla richiesta del PED solamente perché questa rappresenterebbe il caso tipico, ma ciò non escluda la possibilità che la camera possa decidere nel senso indicato anche di propria iniziativa, come confermato – in questa visione – dall'art. 10, par. 5, nonché dall'art. 35, par. 2, e dal *considerando* n. 78⁸¹.

Nel caso di proposta di esercizio dell'azione in forma semplificata, la camera permanente può ordinare al PED di esercitare l'azione nella forma ordinaria, può accogliere la richiesta avanzata, ma non può decidere per l'archiviazione. La limitazione da ultimo enunciata non è espressamente prevista, ma discende dall'adesione alla ricostruzione proposta circa la natura dei controlli dell'organo collegiale, volti ad evitare l'inazione.

Per lo stesso motivo, nel caso di proposta di rinvio del caso alle autorità nazionali, la camera – in alternativa all'accoglimento della richiesta – può solo decidere che sia il PED ad esercitare l'azione (e non l'organo nazionale). L'ordine di esercitare l'azione in forma semplificata è probabilmente da considerarsi precluso sulla base delle considerazioni svolte poco sopra.

Infine, nel caso di richiesta di archiviazione, la camera permanente può aderire alla richiesta del PED oppure ordinargli di esercitare l'azione nelle forme ordinarie. Anche in questo caso, mancando la richiesta, non può essere ordinato di procedere con le forme semplificate.

Merita un ultimo accenno la già accennata possibilità, cui fa riferimento l'art. 35, par. 2, per la camera permanente di dare «ulteriori istruzioni» al PED quando non ritenga di condividere la proposta avanzata da questi. Abbiamo già detto che la disposizione pare prefigurare lo svolgimento di atti di indagine – purché si sia ancora in termini⁸² – e, si può precisare, non paiono sussistere problemi

⁸¹ Questa la posizione di D. BRODOWSKI, sub *art. 40*, cit., p. 378. Peraltro, per quanto consta, è l'interpretazione adottata internamente dalla Procura europea.

⁸² Non c'è alcuna disposizione, infatti, che consenta di ritenere derogabile, in tale caso, la disciplina nazionale sui termini massimi di durata delle indagini (artt. 407 c.p.p.).

nell'ammettere che l'indicazione possa riguardare uno specifico atto investigativo⁸³. Ciò è coerente con l'impostazione del Regolamento, che sembra riservare all'organo collegiale la direzione, in ultima analisi, delle indagini⁸⁴.

Va, in chiusura di paragrafo segnalato che – a quanto ci è dato sapere – la Procura europea adotta generalmente interpretazioni che offrono maggiori poteri alla camera permanente rispetto a quelle qui preferite. In effetti, come anticipato, l'art. 35, par. 2, potrebbe essere letto in maniera più estensiva rispetto a quanto qui proposto, sì da lasciare alla camera permanente anche il potere di imporre al PED la riformulazione dell'imputazione. Non solo, l'art. 40, par. 1, come detto, secondo una possibile lettura non impedirebbe alla camera permanente, anche in assenza di richiesta, il ricorso ad una procedura semplificata.

5. La scelta della giurisdizione nazionale ove esercitare l'azione

Uno dei temi più discussi del Regolamento è rappresentato dalla disciplina sulla scelta della giurisdizione nazionale ove l'EPPO, in primo luogo, svolge le indagini e, in secondo luogo, esercita l'azione⁸⁵.

Preliminarmente, va sottolineato che il problema della scelta del foro si può porre, tuttavia, solamente quando due o più Stati abbiano giurisdizione per lo stesso

⁸³ In questo senso, con riferimento all'art. 10, par. 5, C. BURCHARD, sub art. 10, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., p. 83. La disposizione si riferisce testualmente anche alle istruzioni date nell'esercizio dell'azione penale. Inoltre, non si vede perché, ai sensi dell'art. 35, il potere della camera permanente dovrebbe essere ridotto rispetto a quanto previsto dall'art. 10.

⁸⁴ Definisce la camera permanente «vero titolare, in ultima istanza, del potere requirente» G. BARROCU, *La procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Padova, 2021, p. 206.

⁸⁵ Sul tema, in particolare, cfr. H.-H. HERRNFELD, *Choice of forum and case allocation in the EPPO Regulation*, in *Preventing and Resolving Conflicts of Jurisdiction in EU Criminal Law*, a cura di K. Ligeti, J. Vervaele e A. Klip, Oxford, 2018, in particolare pp. 312 e ss.; M. LUCHTMAN, *Forum Choice and Judicial Review Under the EPPO's Legislative Framework*, in *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, a cura di W. Geelhoed, L. H. Erkelens e A. W. H. Meji, L'Aia, 2018, pp. 155 e ss.; M. PANZAVOLTA, *Responsabilità e concetti: il regime normativo e la scelta della giurisdizione nelle indagini dell'EPPO in cerca di orientamento*, in *L'attuazione della Procura europea*, cit., specialmente pp. 121 e ss.; ID., *Choosing the National Forum in Proceedings Conducted by the EPPO: Who Is to Decide?*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, 2018, pp. 59 e ss.

reato, perché all'EPPO è precluso agire in un Paese che non abbia, secondo le proprie regole interne⁸⁶, potere di *ius dicere* sul fatto, come si desume dall'art. 26, par. 1⁸⁷

Quando più Stati abbiano giurisdizione, allora, l'art. 26, par. 4, Reg. stabilisce che, di regola, un caso debba essere trattato dal PED del luogo in cui si trova «il centro dell'attività criminosa» o, nel caso di più reati connessi, nel luogo «in cui è stata commessa la maggior parte» di essi, ma che ci si possa discostare da queste indicazioni, quando ciò sia debitamente giustificato, tenendo conto di alcuni criteri, elencati in ordine di priorità: il luogo di residenza abituale dell'indagato/imputato, la sua nazionalità e il luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale.

Questi criteri non vengono in gioco solamente al momento dell'inizio delle indagini, ma anche dopo, tenuto conto del disposto dell'art. 26, par. 5, il quale consente alle camere permanenti di riassegnare un caso al PED di uno Stato diverso da quello del procuratore che sta attualmente svolgendo l'investigazione fino all'esercizio dell'azione penale, anche quando ciò si renda necessario in seguito alla riunione o separazione dei casi⁸⁸. La riassegnazione successiva può essere fatta, tuttavia, a patto che la decisione in tal senso sia conforme ai citati criteri di cui al par. 4 e inoltre sia presa «nell'interesse generale della giustizia».

L'art. 36 che, come abbiamo visto, disciplina la decisione sull'esercizio dell'azione, prevede che, di regola, essa sia esercitata nel Paese ove opera il PED cui è assegnato il caso. Tuttavia, la camera permanente può decidere anche in tale momento (quello della decisione al termine delle indagini) la riassegnazione, purché vi siano motivi sufficientemente giustificati e purché tenga conto dei criteri di cui ai parr. 4 e 5 dell'art. 26. Manca, invece, un richiamo al par. 6 dello stesso art. 26, il quale stabilisce che, nel prendere la decisione, l'EPPO deve tenere conto dello stato a cui sono giunte le indagini⁸⁹. Peraltro, la riassegnazione del caso può – oltre

⁸⁶ V. K. AMBOS, *European Criminal Law*, Cambridge, 2018, p. 578.

⁸⁷ In questo senso H.-H. HERRNFELD, *Choice of forum*, cit., p. 314.

⁸⁸ Il par. 4 si occupa infatti dell'assegnazione di un caso, mentre il par. 5 della sua ri-assegnazione: H.-H. HERRNFELD, sub art. 26, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., p. 215.

⁸⁹ Ciò si spiega, probabilmente, con il fatto che le indagini sono, per forza di cose, già concluse.

che essere autonomamente decisa dalla camera permanente – anche essere proposta dal PED ai sensi dell’art. 35, par. 3, il quale gli impone di motivare in modo sufficiente l’opportunità di esercitare l’azione nel proprio Stato membro o in un altro⁹⁰.

Dunque, al momento di esercitare l’azione penale, la camera può decidere per la riassegnazione del caso, innanzitutto, quando vi siano «motivi sufficientemente giustificati». Difficile capire quale sia la concreta portata dell’indicazione: i motivi che giustificano il discostamento dalla giurisdizione già individuata sono, infatti, espressamente indicati dall’art. 26, par. 4, richiamato. Dunque, o si è voluto aprire a motivi diversi, non espressamente previsti, oppure si tratta di un monito a prestare particolare attenzione alla ricorrenza di quelli già previsti.

La soluzione da preferirsi è la seconda. Accogliendo la prima, infatti, si renderebbe più facile cambiare la giurisdizione proprio nel momento in cui ciò è meno consigliabile, cioè, addirittura, quando le indagini sono già concluse. Tant’è che interpretando la norma nella seconda maniera, si riparerrebbe al *vulnus* creato dal mancato richiamo al par. 6 dell’art. 26, che avrebbe imposto di tenere «debitamente conto dello stato delle indagini in quel momento»: in ragione del fatto che si è giunti al momento immediatamente precedente all’esercizio dell’azione, quei motivi in base ai quali ricollocare il caso devono avere particolare pregnanza⁹¹.

Vediamo rapidamente i singoli criteri che devono guidare la scelta del foro previsti dall’art. 26, par. 4, Reg., con l’avvertimento che la loro interpretazione proseguirà anche nel paragrafo successivo.

Innanzitutto, la riallocazione del caso è possibile solo quando corrisponde all’interesse generale della giustizia. La disposizione impone alle camere

⁹⁰ La necessità di motivazione anche nel caso in cui proponga di portare il caso in giudizio nel proprio Stato membro – che è la regola di *default*, ai sensi dell’art. 36, par. 3 – può avere una propria utilità nel caso in cui tale Stato non fosse quello in cui vi era il centro dell’attività criminosa. Così, la camera permanente può valutare se la scelta del Paese fatta fosse giustificata: H.-H. HERRNFELD, *sub art. 35*, cit., p. 327.

⁹¹ Sull’impatto di un cambiamento della giurisdizione che arrivi tardi nel procedimento v. H.-H. HERRNFELD, *Choice of forum and case allocation*, cit., p. 314.

permanenti di tenere conto sia di una maggiore efficacia nella persecuzione del reato oggetto del procedimento, sia, viceversa, degli interessi dell'accusato⁹².

Dopo aver stabilito la necessità di una valutazione positiva circa la sussistenza dell'interesse generale della giustizia, il Regolamento enuncia, in ordine di priorità, tre criteri di cui si deve tenere conto nella decisione. Essi, tuttavia – con tutta probabilità – vanno tenuti in considerazione anche nel valutare l'opportunità di riassegnare il caso (dunque, anche nel considerare l'*an*), oltre che nella valutazione sulla scelta dello Stato in cui agire⁹³. La sussistenza di questa duplice funzione è desumibile anche dalla formulazione letterale, la quale afferma che la «deviazione dalla norma [...] sia debitamente giustificata, tenuto conto dei seguenti criteri [...]». Dunque, si deduce che la valutazione che attiene alla giustificabilità della deviazione dalla regola ordinaria deve essere fatta ricorrendo proprio anche a quei criteri, i quali vanno considerati assieme al riferimento agli interessi di giustizia.

Il primo di essi (lett. a) è il «luogo di residenza abituale dell'indagato o dell'imputato». La *ratio* della previsione è quella di permettere di svolgere il processo nello Stato in cui si trova l'interessato senza che quest'ultimo debba spostarsi. In tale maniera, peraltro, si evita di dover ricorrere al mandato d'arresto europeo⁹⁴.

Il secondo criterio (lett. b) è quello della «nazionalità dell'indagato o dell'imputato», la cui *ratio* è simile a quella della lettera precedente, ma viene considerato recessivo rispetto al primo in ragione del fatto che il luogo di residenza abituale è, probabilmente, più significativo per l'imputato. Il criterio può comunque tornare utile, in particolare, nel caso in cui la residenza abituale dell'interessato sia

⁹² In questo senso H.-H. HERRNFELD, sub *art. 26*, cit., p. 227.

⁹³ Per es., il fatto che l'imputato abbia la residenza abituale in un Paese diverso da quello ove si sono svolte le indagini deve anche essere un motivo in più per effettuare la riassegnazione, e non un mero criterio di scelta di quale giurisdizione investire. *Contra*, sembra, A. ZIVIC – T. ZANDSTRA – Q. PIT – A. VEGT-SCHOUTEN, *Who's Afraid of EU Primary Law? Judicial Review of the EPPO's Decision on Forum Choice*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2022, vol. 13(4), p. 403.

⁹⁴ In questo senso H.-H. HERRNFELD, sub *art. 26*, cit., p. 222.

collocata in un Paese che non ha giurisdizione sul fatto o che non è parte della cooperazione rafforzata da cui nasce la Procura europea⁹⁵.

Il terzo ed ultimo (anche per importanza) criterio fa riferimento al «luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale». Esso dovrebbe assumere rilevanza principalmente nell'ipotesi in cui il reato è stato commesso al di fuori del territorio degli Stati aderenti alla cooperazione rafforzata e l'accusato non è cittadino di nessuno di tali Stati, né ivi risiede⁹⁶.

Quanto all'«ordine di priorità» secondo il quale tali criteri sono ordinati, l'interpretazione preferibile, perché più tassativizzante e perché lascia uno spazio maggiore al riferimento ai luoghi di residenza e nazionalità dell'accusato, con positivi riflessi sul diritto di difesa⁹⁷, consiste nel ritenere che si possa ricorrere al criterio di cui alla lett. b) solamente nel caso non vi sia l'impossibilità di ricorrere al criterio di cui alla lett. a), per esempio perché lo Stato di residenza non aderisce all'EPPO. Allo stesso modo, successivamente, solo se risultasse parimenti impossibile ricorrere alla lett. b), si potrebbe fare allora riferimento alla lett. c)⁹⁸.

Dalla lettura delle disposizioni analizzate in questo paragrafo si evince il pericolo che l'eccessiva indeterminatezza delle formulazioni adottate lasci alla Procura europea spazi di arbitrarietà sulla scelta del luogo di svolgimento del processo⁹⁹. Eliminare il più possibile tali spazi è invece importante ai fini della riduzione del rischio che essa possa scegliersi la giurisdizione in cui, per vari motivi, ritiene che il reato sarebbe meglio o più severamente perseguito. Si tratta di prevenire, insomma, il fenomeno del c.d. *forum shopping*.

Nei prossimi paragrafi, allora, ci si chiederà innanzitutto se la discrezionalità lasciata alla Procura europea sia tale da mettere il regolamento istitutivo in contrasto

⁹⁵ In questo senso, di nuovo, H.-H. HERRNFELD, *ivi*, p. 223.

⁹⁶ Cfr. H.-H. HERRNFELD, *ibidem*.

⁹⁷ La tassatività è importante per il rispetto del principio di precostituzione legale del giudice: v. *infra*, § 5.1. Quanto, invece, ai riflessi sul diritto di difesa v. *infra*, § 5.2.

⁹⁸ Allo stesso modo in cui funzionano le regole suppletive di individuazione della competenza territoriale ai sensi dell'art. 9 c.p.p., rispetto alle quali «occorre rispettare la gerarchia interna»: F. DELLA CASA – G. P. VOENA, *Soggetti*, in *Compendio di procedura penale*, cit., p. 14.

⁹⁹ Tale arbitrarietà effettivamente c'è secondo L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, n. 4, p. 1371.

con la garanzia del giudice precostituito per legge, che può costituire un argine al rischio di una scelta “di convenienza”. In secondo luogo, si valuteranno i riflessi che la scelta o lo spostamento della giurisdizione, a prescindere dall’indeterminatezza dei relativi criteri, hanno sui diritti dell’accusato.

5.1. (segue): *i riflessi sul principio del giudice naturale precostituito per legge tra eurogiurisdizione e giurisdizione nazionale*

Il principio del giudice naturale precostituito per legge, com’è noto, trova un espresso aggancio, innanzitutto, nella Costituzione italiana, all’art. 25, comma, 1. La *ratio* della norma, quantomeno nella sua dimensione costituzionale, è duplice. Innanzitutto, tutelare il singolo impedendo che il giudice venga istituito *a posteriori*. In secondo luogo, tutelare l’indipendenza del giudice stesso, cui non può essere sottratta la causa legittimamente affidatagli¹⁰⁰. Il rispetto del principio, peraltro, consente di evitare il sospetto che l’assegnazione del caso sia fatta meramente in funzione del possibile esito¹⁰¹.

Un tema che è stato in passato oggetto di un dibattito che pare perlopiù sopitoso è quello attinente alla possibilità di attribuire al termine «naturale» una propria autonoma portata precettiva, diversa da quella riconducibile al termine «precostituito». Le tesi disgiuntive hanno assunto varie forme: secondo taluni, il riferimento alla naturalità costituirebbe un limite per la legge che fonda la precostituzione del giudice (disgiunzione per specificazione), secondo altri il giudice dovrebbe essere sia precostituito dalla legge che naturale (disgiunzione per addizione), infine taluno ha sostenuto che la precostituzione sarebbe riferita alla

¹⁰⁰ Così, sostanzialmente, M. GIALUZ, sub *art. 25, comma 1, Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, 2^a ed., Padova, 2008, p. 246. V. anche G. ARCONZO, sub *art. 25 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, Torino, 2006, pp. 529-530.

¹⁰¹ Così G. ARCONZO, sub *art. 25, cit.*, p. 530

costituzione dell'ufficio giudiziario, mentre la naturalità atterrebbe alla designazione del giudice-persona fisica¹⁰².

Ciò detto, la tesi prevalente – anche guardando alla giurisprudenza costituzionale, uniforme sul punto – è quella della sinonimia: i due termini costituiscono, in quest'ottica, un'endiadi¹⁰³. La naturalità, insomma, non comporta alcunché di diverso rispetto alla precostituzione per legge.

Dal punto di vista delle fonti sovranazionali, il principio sembra avere una portata diversa che si guardi alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo oppure alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁰⁴. La prima, infatti, all'art. 6, si limita a stabilire che il giudice debba essere “costituito per legge”, mentre solo la seconda, all'art. 47, parla di *precostituzione*¹⁰⁵.

La CEDU, dunque, sembra voler semplicemente impedire che il giudice possa essere individuato sulla base di indicazioni che provengono da una fonte diversa

¹⁰² Questa panoramica si deve a M. GIALUZ, sub *art. 25, comma 1*, cit., p. 247. Anche a prescindere dal significato da attribuirsi specificamente ai termini “naturale” e “precostituito”, la riferibilità della garanzia al solo giudice-persona fisica o all'ufficio giudicante è oggetto di contrasto tra dottrina e giurisprudenza: S. ROVELLI, *Azionabilità del diritto al giudice naturale, rule of law e dignità dell'ordine giudiziario*, in *Consulta online*, 2022, n. 2, pp. 602 e ss.

¹⁰³ Cfr. G. ARCONZO, sub *art. 25*, cit., p. 530; M. GIALUZ, sub *art. 25, comma 1*, cit., p. 247. Significativamente, la tesi è condivisa, nell'ambito dell'analisi di un istituto che, come l'attribuzione EPPO, comporta uno “spostamento” del giudice competente sulla base di criteri discrezionali da L. GIULIANI, *Rimessione del processo e valori costituzionali*, Torino, 2002, per es. p. 101. *Contra*, invece, tra gli altri, G. UBERTIS, «Naturalità» del giudice e valori socio-culturali nella giurisdizione, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1977, n. 3, specialmente p. 1062.

¹⁰⁴ Quest'ultima, come visto, è sicuramente applicabile all'EPPO. V., sul punto, *supra*, Par. I, Cap. I, § 6.4.

¹⁰⁵ V. A. BALSAMO, *Il contenuto dei diritti fondamentali*, in *Manuale di procedura penale europea*, cit., p. 130; M. CAIANIELLO, *Giudice imparziale precostituito e tutela effettiva dei diritti in materia penale*, in *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo e O. Razzolini, Milano, 2017, p. 903.

dalla legge e, quindi, in particolare, dall'esecutivo¹⁰⁶. La Carta di Nizza, invece, vuole anche che l'individuazione venga fatta *a priori*¹⁰⁷.

Come che sia, un corollario desumibile del disposto di tutte e tre le fonti (Costituzione, Convenzione EDU e, secondo l'interpretazione preferibile, Carta di Nizza) consiste nel divieto di prevedere criteri di individuazione del giudice competente indeterminati, tali da lasciare eccessivo spazio alla discrezionalità dell'autorità giudiziaria¹⁰⁸. È evidente, infatti, che, in tale caso, la costituzione per legge sarebbe solamente apparente.

Alla luce di ciò, si tratta, dunque, di valutare se gli spazi di discrezionalità lasciati alla Procura europea nella scelta della giurisdizione, secondo quel principio di "legalità dinamica" di cui si è parlato in dottrina¹⁰⁹, siano compatibili con il principio del giudice precostituito, enunciato dalla Costituzione e dalla Carta di Nizza.

In realtà, il problema potrebbe essere neutralizzato alla radice qualora si adottasse un'impostazione tradizionale, per la quale ciascuno Stato, essendo sovrano, ha diritto di attivarsi per perseguire un fatto di reato, anche contemporaneamente ad altri Paesi. Non esisterebbe, da questo punto di vista, alcun diritto ad una giurisdizione precostituita per legge.

¹⁰⁶ Cfr. R. CHENAL - A. TAMIETTI, sub art. 6 CEDU, in *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole, P. De Sena e V. Zagrebelsky, Milano, 2012, p. 220. Così sembra dire anche M. E. VILLIGER, *Handbook on the European Convention on Human Rights*, Leiden-Boston, 2023, pp. 336-337, il quale però include nella portata della norma anche il divieto di incardinare giudici speciali, anche quando - sembra - l'operazione viene fatta con legge. Per un'esplicita critica a questa seconda opinione v. M. PANZAVOLTA, *Il giudice naturale nell'ordinamento europeo: presente e futuro*, in *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, a cura di M. G. Coppetta, Torino, 2005, specialmente p. 113.

¹⁰⁷ Così M. CAIANIELLO, *Giudice imparziale precostituito*, cit., p. 903.

¹⁰⁸ Per il profilo costituzionale v. G. M. BACCARI, *La cognizione e la competenza del giudice*, in *Trattato di procedura penale*, diretto da G. Ubertis e G. P. Voena, vol. II, Milano, 2011, p. 113; L. GIULIANI, *Rimessione del processo*, cit., pp. 141 e ss.; per quello convenzionale v. R. CHENAL - A. TAMIETTI, sub art. 6 CEDU, cit., p. 221; per quello eurounitario v. M. CAIANIELLO, *Giudice imparziale precostituito*, cit., p. 903, il quale, però, dà conto - accanto all'interpretazione qui accolta - di altra che tende ad assimilare la precostituzione all'imparzialità.

¹⁰⁹ Vedi N. GALANTINI, *Giurisdizione e competenza nella disciplina della Procura europea: una sintesi della complessa disciplina di fonte regolamentare*, in *Milan law review*, 2022, n. 1, pp. 45-46.

Si deve notare, infatti, in proposito, che, di regola, la garanzia del giudice precostituito viene riferita (non a quello della giurisdizione, bensì) esclusivamente al tema della competenza, quindi in prospettiva meramente interna¹¹⁰.

Tuttavia, è stato sostenuto in maniera convincente che «il diritto al giudice precostituito [...] arrivi a inglobare un diritto a una giurisdizione nazionale precostituita quando la persecuzione di certi crimini venga portata a livello europeo»¹¹¹. È possibile affermare che la garanzia insita nel principio si sposti a livello eurounitario, fuoriuscendo dall'ambito di ciascun singolo Paese, quando l'azione penale diventi essa stessa eurounitaria¹¹². E ciò che conferisce tale carattere all'azione penale è il livello – europeo o interno – a cui si pone l'interesse alla punizione del reato¹¹³. La conseguenza di tale impostazione è che i reati PIF devono considerarsi coperti dalla garanzia del giudice precostituito a livello eurounitario (o, più precisamente, a livello dei Paesi partecipanti alla cooperazione rafforzata), in quanto e nei limiti in cui siano attribuiti alla Procura europea.

La stessa conclusione nel senso dell'applicabilità della garanzia della precostituzione, peraltro, è stata sostenuta da chi ha visto nell'assenza di criteri predeterminati per la scelta della giurisdizione un ostacolo all'esplicarsi del diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione dei cittadini europei¹¹⁴.

Da questa considerazione ne discende un'altra: se la giurisdizione – per i reati PIF – deve essere precostituita a livello sovranazionale, allora le regole del Regolamento attinenti alla scelta del foro non costituiscono, meramente, una disciplina che riguarda la scelta dell'EPPO. Invece, più incisivamente, tali regole fondano la giurisdizione per i reati attribuiti alla Procura europea, ovvero

¹¹⁰ In questo senso M. PANZAVOLTA, *Responsabilità e concetti*, cit., pp. 122-123.

¹¹¹ Testualmente, così, M. PANZAVOLTA, *ivi*, p. 123. In modo simile v. S. RUGGERI, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea*, in *Proc. pen. giust.*, 2018, n. 3, p. 609, che parla di «basilare esigenza di affidamento che il cittadino deve oggi potere fare sulla giurisdizione che deciderà sul fatto».

¹¹² V., in questo senso, M. PANZAVOLTA, *Il giudice naturale nell'ordinamento europeo*, cit., specialmente p. 134.

¹¹³ Ancora in questo senso M. PANZAVOLTA, *Responsabilità e concetti*, cit., p. 123, anche nota 60.

¹¹⁴ Cfr. M. LUCHTMAN, *Choice of forum, European citizenship, and fundamental rights. The Position of the Defendant*, in *Preventing and Resolving Conflicts*, cit., specialmente pp. 267 e ss.

all'individuazione dell'unica giurisdizione davvero competente¹¹⁵. In altre parole, non basta che un Paese sia competente secondo le regole interne sulla giurisdizione: è una condizione necessaria, ma non sufficiente a fondare la funzione di *ius dicere* per gli *eurocrimes*. È invece anche necessario che abbia giurisdizione secondo la disciplina del Regolamento.

Allo stesso modo in cui la competenza è parte della giurisdizione, si può dire, forse, che la giurisdizione nazionale è parte della eurogiurisdizione¹¹⁶. Il giudice investito della causa deve verificare se tutti e tre i requisiti siano presenti: se le regole europee gli conferiscono giurisdizione, se le regole nazionali gli conferiscono giurisdizione e se è competente.

Vediamo ora se i criteri individuati dal Regolamento siano effettivamente sufficientemente determinati, sì da rispettare le indicazioni sovranazionali e costituzionali circa la precostituzione¹¹⁷. Va preliminarmente notato che, a prescindere dall'interpretazione che se ne dà ora, la loro portata verrà probabilmente precisata nel tempo attraverso l'intervento della Corte di Giustizia, essendo essi considerabili concetti autonomi del diritto dell'Unione¹¹⁸.

Di regola, l'azione è esercitata nel Paese del PED che ha trattato il caso, e che questo, ancora, di norma, è aperto nel luogo in cui si trova il centro («*focus*») dell'attività criminosa. A prima vista l'indicazione pare tutt'altro che determinata¹¹⁹: la difficoltà consiste proprio nell'intendere cosa sia il "centro" dell'attività criminosa. A chi scrive pare che alla genericità del criterio si possa

¹¹⁵ Pare di avviso contrario G. BARROCU, *La procura europea*, cit., p. 129. I criteri del regolamento vengono considerati un meccanismo di scelta della giurisdizione vincolante per gli Stati da V. MITSILEGAS – F. GIUFFRIDA, *Ne Bis in Idem and Conflicts of Jurisdiction*, in V. Mitsilegas, *EU Criminal Law*, 2^a ed., Oxford-New York-Dublino, 2022, p. 172. Ciò ha anche rilevante impatto sulla litispendenza nell'Unione europea (e, di seguito, sul *ne bis in idem*): se ne tratterà *infra*, § 10.

¹¹⁶ Sulla competenza come parte della giurisdizione: N. MARVULLI, voce *Competenza e incompetenza penale*, in *Enc. dir.*, Agg. V, Milano, 2001, p. 217.

¹¹⁷ Sul punto si veda, nel senso dell'assenza di un contrasto con il principio del giudice precostituito (e naturale), F. FALATO, voce *Azione penale europea*, cit., p. 70. Mostra preoccupazioni in proposito, invece, G. CENTAMORE, *Conessione di procedimenti, precostituzione, "naturalità" e legalità processuale nello spettro del giusto processo*, in *Giur. pen. web*, 12 aprile 2023, pp. 17 e ss. Dubbi erano stati sollevati rispetto al *Corpus juris* da P. TONINI, *Il pubblico ministero europeo*, cit., p. 17.

¹¹⁸ Cfr. V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration*, cit., p. 257.

¹¹⁹ In questo senso M. PANZAVOLTA, *Responsabilità e concetti*, cit., p. 125; S. RUGGERI, *Indagini e azione penale*, cit., p. 610.

sopperire solamente adottando un'interpretazione quanto più possibile tassativizzante. Per esempio, l'espressione potrebbe essere intesa come rimandante – pare il riferimento più naturale – al luogo in cui l'accusato ha tenuto la condotta (cioè, la “attività criminosa”)¹²⁰. Dovrebbe essere considerata la condotta del solo accusato, e non di altri compartecipi, così da evitare che egli, magari parte di organizzazione di cui neanche conosce precisamente estensione e collocazione, si trovi inaspettatamente giudicato in un Paese diverso da quello in cui ha in prima persona operato.

Viceversa, il riferimento al luogo in cui sono stati commessi la maggior parte dei reati, che si applica nel caso siano stati commessi più crimini connessi¹²¹, appare sufficientemente determinato, soprattutto nel caso in cui si addotti una concezione meramente quantitativa del criterio, per la quale bisogna semplicemente “contare” dove sono stati commessi la maggior parte dei reati¹²². Piuttosto, sembra potersi dire che l'indeterminatezza qui risieda nella non meglio precisata “connessione” che deve sussistere tra i diversi reati perché il criterio si applichi. L'unico dato normativo che consente di trovare una definizione del termine consiste nell'art. 22, par. 3, il quale, però, avrebbero un altro ambito di applicazione, fondando l'attribuzione dell'EPPO per i reati «indissolubilmente connessi» a quelli PIF, con espressione che, come abbiamo visto, secondo l'impostazione preferibile, richiama i requisiti di applicazione del *ne bis in idem*¹²³. Ricorrere a tale disposizione come norma definitoria, risolverebbe probabilmente il problema dell'indeterminatezza, ma comporterebbe l'effetto di restringere, probabilmente in modo eccessivo, le ipotesi di connessione tra procedimenti. Non solo, viene difficile pensare ad un caso in cui più reati che nascono dal medesimo fatto possano essere commessi in Stati diversi.

¹²⁰ Propone di far riferimento al luogo della consumazione B. PIATTOLI, *Procura europea e criminalità finanziaria nella UE. Principi e modelli processuali*, Pisa, 2022, p. 223.

¹²¹ Il criterio sembra far riferimento al cumulo oggettivo e non a quello soggettivo: nel caso di reato commesso da più persone ciascuna di essa sarà giudicata nel luogo ove vi è il centro dell'attività criminosa.

¹²² Tuttavia, preferiscono una concezione qualitative dell'indicazione L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale*, cit., p. 1369; S. RUGGERI, *Indagini e azione penale*, cit., p. 609.

¹²³ V. *supra*, Par. I, Cap. I, Sez. II, § 2.

In alternativa, si potrebbe pensare di ricorrere al criterio contenuto nel *considerando* n. 56, anch'esso riguardante, tuttavia, il tema della connessione essenziale tra reato PIF e reato non-PIF. Tale *considerando* fa riferimento al caso di un reato che «sia stato commesso principalmente al fine di creare le condizioni per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione, come un reato strettamente finalizzato a procurarsi i mezzi materiali o giuridici per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione o per assicurarsi il relativo profitto o prodotto». La soluzione ha il pregio di ampliare le ipotesi di connessione - rispetto al criterio del *ne bis in idem* - ma, allo stesso tempo, facilita lo spostamento del procedimento in un Paese, magari, con scarsi collegamenti con il reato e con il suo autore, con possibili riflessi negativi sul diritto di difesa, come si vedrà nel paragrafo successivo.

Un ulteriore problema si pone con riferimento alla clausola che prevede che ci si può discostare dalla regola che fa leva sul centro dell'attività criminosa solo quando tale deviazione sia «debitamente giustificata». L'espressione in effetti è, di per sé, eccessivamente generica. Ma, anche questa volta, è possibile rimediare all'indeterminatezza accogliendo l'interpretazione, prima proposta, secondo la quale i criteri successivamente elencati nel medesimo par. 4 dell'art. 26 sono quelli che presiedono anche alla valutazione sull'ammissibilità stessa della deviazione, prima ancora che alla scelta della specifica giurisdizione da investire¹²⁴. Dunque, l'eccezione è debitamente giustificata, per esempio, quando il luogo di residenza dell'indagato è diverso da quello dove vi è stato il centro dell'attività criminosa.

È stato proposto di interpretare il Regolamento nel senso che si debba far riferimento al criterio della residenza o della nazionalità quando vi sia una richiesta della difesa in questo senso¹²⁵. Forse, però, la riallocazione a richiesta risulterebbe poco conciliabile con il principio del giudice precostituito, che rappresenta, come detto, una garanzia non solo per l'accusato, ma anche per il giudice. La precostituzione, allora, non dovrebbe poter essere derogata neanche su richiesta

¹²⁴ È stata esposta *supra*, § 5.

¹²⁵ Così M. PANZAVOLTA, *Responsabilità e concetti*, cit., p. 126.

della difesa, rischiandosi altrimenti di creare un effetto di *forum shopping* “inverso”, sfruttabile dall'accusato.

Proprio circa i criteri di cui al par. 4 non paiono porsi problemi relativi al significato da dare a ciascuno di essi. Piuttosto, come si è già detto nel paragrafo precedente, ci si potrebbe chiedere che cosa voglia dire che essi sono previsti secondo un «ordine di priorità». Come anticipato, l'interpretazione più tassativizzante e, quindi, preferibile, ci pare essere quella per la quale sarebbe possibile ai criteri successivi solo qualora il/i precedenti non possano essere applicati perché non ne sussistono le condizioni, senza lasciare spazi di discrezionalità relativi all'opportunità di ricorrere ad un criterio invece di un altro.

Ancora, si deve ricordare come, per la riallocazione del caso, è necessario che la decisione sia «nell'interesse generale della giustizia» (art. 26, par. 5), locuzione che parrebbe far riferimento sia alle esigenze di persecuzione del reato che a quelle dell'indagato¹²⁶. Anche in questo caso, tuttavia, l'indeterminatezza dovrebbe essere sopperita grazie al richiamo espresso ai criteri di cui al par. 4, che devono sussistere in aggiunta all'interesse della giustizia: come accennato più volte, tali criteri danno indicazioni non solo sulla giurisdizione da investire ma anche sull'*an* dello spostamento¹²⁷. Lo stesso discorso può essere fatto in riferimento alla formula utilizzata per il caso della riallocazione disposta al momento dell'esercizio dell'azione – possibile quando vi siano «motivi sufficientemente giustificati» – tenuto conto che, anche in questo caso, vengono espressamente richiamati anche i criteri dell'art. 26, par. 4 (art. 36, par. 3).

Dev'essere chiarito che, invece, non si dovrebbe ritenere consentito derogare ai criteri di individuazione della giurisdizione o al loro ordine di priorità in nome

¹²⁶ V. *supra*, § 5.

¹²⁷ Quindi, per es., sarà difficile sostenere che, nell'interesse della giustizia, possa abbandonarsi la giurisdizione del centro dell'attività criminosa in favore di quello di uno Stato dove l'indagato non è abitualmente residente né di cui ha la cittadinanza.

di interessi diversi e/o “superiori” (come potrebbe essere quello dell’efficienza), a pena dello svuotamento di significato della precostituzione¹²⁸.

Tenuta presente l’esigenza da ultimo accennata e adottata qualche interpretazione tassativizzante, il rischio di contrasto tra criteri di individuazione della giurisdizione nel regolamento EPPO e principio del giudice precostituito per legge dovrebbe poter esser ritenuto disinnescato. Certo, un margine di discrezionalità ineliminabile permane, ma, perché la garanzia possa dirsi rispettata, è sufficiente che venga raggiunto un livello di pre-determinazione quantomeno non inadeguato¹²⁹.

5.2. (segue): *i riflessi sui diritti della difesa e il controllo giurisdizionale*

La scelta della giurisdizione, ovviamente, ha conseguenze non trascurabili sull’organizzazione della difesa e, in generale, sulla posizione dell’accusato. Lo svolgersi del processo in un Paese in luogo di un altro influisce innanzitutto sulla disciplina processuale e su quella sostanziale applicabili, ma anche su aspetti di carattere più pratico, come la località in cui si tengono le attività processuali¹³⁰.

Il problema dei riflessi del tema sui diritti della difesa è distinto da quello del rispetto del principio di precostituzione del giudice. Una volta che la legge stabilisce criteri sufficientemente determinati per l’individuazione della giurisdizione in cui deve svolgersi il processo, la precostituzione viene garantita e tale principio esaurisce il proprio compito. Le ulteriori esigenze di tutela possono trovare il proprio fondamento altrove, come, appunto, nel diritto di difesa¹³¹, sotto i profili,

¹²⁸ L’avvertimento è ispirato, ancora, dal dibattito sulla necessaria naturalità del giudice prevista in Costituzione, considerato che, taluni, sulla base dell’aggettivo «naturale» pretendevano di giustificare discostamenti dai criteri legali di precostituzione del giudice. Cfr., sul punto, criticamente, M. GIALUZ, *sub art. 25, comma 1, cit.*, p. 247; L. GIULIANI, *Rimessione del processo, cit.*, p. 106. Pare ammettere un bilancio con le esigenze di ragionevole durata del processo G. CENTAMORE, *Commissione di procedimenti, cit.*, p. 15.

¹²⁹ In questo senso M. LUCHTMAN, *Choice of forum, cit.*, pp. 271-272.

¹³⁰ Cfr. H.-H. HERRNFELD, *Choice of forum and case allocation, cit.*, pp. 313-314.

¹³¹ Allo stesso modo, una volta ritenuta l’espressione, contenuta nell’art. 25 Cost., «giudice naturale precostituito» una mera endiadi, i limiti alla discrezionalità del legislatore che deriverebbero dalla

per esempio, della parità delle armi o del diritto ad avere il tempo e il modo di preparare la propria difesa¹³².

Interessante, in questo senso, è la sentenza della Corte EDU *Camilleri c. Malta* del 2013¹³³. Il ricorrente si lamentava del fatto che la forbice edittale prevista per il reato da lui commesso variasse, nell'ordinamento maltese, a seconda del giudice adito e che la scelta di quale giudice investire della causa spettasse ad una valutazione del pubblico ministero. La Corte EDU, ancora prima di analizzare il rispetto dei diritti sanciti dall'art. 6 della Convenzione, che tutela anche la precostituzione, ha rilevato un contrasto con un'altra disposizione, l'art. 7, sotto il profilo della prevedibilità della sanzione penale applicabile¹³⁴.

Ora, il tema della prevedibilità della sanzione in particolare probabilmente interessa meno una volta che – come visto – si rendano determinati i criteri di scelta della giurisdizione: se è possibile prevedere quale Stato giudicherà sulla causa, è possibile sapere quale sarà il diritto applicato (l'eventuale indeterminatezza del diritto nazionale rappresenta, poi, un distinto problema). Tuttavia, la sentenza della Corte EDU torna utile per dimostrare che ci sono esigenze di protezione che, prima di trovare tutela nel principio del giudice precostituito, vengono garantite da altri principi.

I riflessi negativi sul diritto di difesa derivano, innanzitutto, dalla possibilità che gli Stati in cui si svolgono le indagini e quello in cui si esercita l'azione penale,

(respinta) portata autonoma della naturalità, sono comunque desumibili da altri principi costituzionali: M. GIALUZ, *sub art. 25, comma 1, cit.*, p. 248.

¹³² Sono due diritti citati da A. ZIVIC – T. ZANDSTRA – Q. PIT – A. VEGT-SCHOUTEN, *Who's Afraid of EU Primary Law?*, *cit.*, pp. 404-405. Sull'ampiezza della portata del diritto di difesa nella Costituzione v. M. SCAPARONE, *sub art. 24, comma 2, Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Rapporti civili*, L. P. Comoglio, M. Scaparone, M. Nobili, F. Bricola, N. Mazzacuva, Bologna-Roma, 1981, pp. 82 e ss.

¹³³ Cioè Corte EDU, *Camilleri c. Malta*, 22 gennaio 2013. La sentenza è stata annotata da E. SELVAGGI, *Il P.M. non può scegliersi il giudice: un ammonimento al pubblico ministero europeo (EPPO)?*, in *Cass. pen.*, 2013, n. 12, pp. 4692 e ss.

¹³⁴ Corte EDU, *Camilleri c. Malta*, *cit.*, § 44. La questione attinente l'art. 6 è rimasta assorbita.

siano diversi. Questo rende necessaria una difesa che sappia e possa operare a livello transnazionale¹³⁵.

Concretamente, lo spostamento del procedimento, considerato in sé, si traduce in maggiori difficoltà per l'accusato, come, ad esempio, quella rappresentata dalla necessità di ricorrere ad un difensore per ciascuna delle giurisdizioni investite, tenuto conto del fatto che, inevitabilmente, le competenze giuridiche – ma anche quelle linguistiche – richieste mutano al variare del diritto nazionale applicabile. Tale circostanza implica maggiori costi, dispendio di tempo e la necessità di avere comunicazione e coordinazione fra tutti i soggetti coinvolti. Non solo: il cambiamento nel diritto applicabile nel corso del procedimento può rendere inefficace la strategia difensiva adottata fino a quel momento¹³⁶. Per esempio, essendo i reati PIF meramente armonizzati, potrebbe darsi che la fattispecie, da un Paese all'altro, vari per elementi costitutivi, per cui l'attività difensiva precedentemente svolta, magari estrinsecatasi in indagini difensive o comunque in tempo dedicato allo studio della problematica, vada sprecata¹³⁷.

Lo spostamento di giurisdizione rileva anche sotto lo specifico profilo della parità delle armi, che può venire meno a discapito della difesa¹³⁸. L'EPPO, infatti, è per sua natura in grado di esercitare le proprie attività in più Paesi e, dunque, la difesa potrebbe, come detto, incontrare difficoltà che l'organo inquirente non ha¹³⁹. Il tema, tuttavia, riguarda non solo lo spostamento del caso, ma, in generale, tutti i procedimenti della Procura europea che abbiano carattere transfrontaliero, anche se l'azione viene esercitata nel Paese del PED incaricato sin da subito di svolgere le indagini: comunque si dà la possibilità che le prove vengano raccolte anche in Stati

¹³⁵ In questo senso, mi sembra, S. ALLEGREZZA, *The European Public Prosecutor's Office (EPPO). A Milestone for the EU Integration Process*, in *The Cambridge Companion to European Criminal Law*, a cura di K. Ambos e P. Rackow, Cambridge, 2023, p. 436.

¹³⁶ V., in questo senso, B. PIATTOLI, *Procura europea e criminalità finanziaria*, cit., p. 224.

¹³⁷ In altre parole, alla riallocazione segue la necessità di ripensare al proprio sistema difensivo: L. SEILER, *Les garanties procédurales offertes à la défense face au Parquet européen*, in *Towards European Criminal Procedural Law – Second Part*, a cura di A. Turmo, in *European Papers*, 2021, n. 1, pp. 338 e 352.

¹³⁸ Vede il rischio opposto, cioè quello di una "difficoltà" del procuratore europeo, L. M. WADE, *Securing Defence Rights in Transnational Proceedings*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2015, vol. 23, p. 153.

¹³⁹ In questo senso, sostanzialmente, L. SEILER, *Les garanties procédurales*, cit., p. 352.

diversi da quello del processo, formandosi così un compendio probatorio di provenienza nazionale mista¹⁴⁰.

Come si è già avuto modo di dire, una possibile contromisura potrebbe consistere nella creazione di un organismo europea di difesa, un difensore europeo che sia messo nella condizione di affrontare procedimenti di carattere transazionale¹⁴¹.

Problemi simili si pongono, a prescindere da caratteri di transnazionalità della prova o del procedimento, con la allocazione del caso in un Paese diverso da quello di residenza o nazionalità dell'accusato può comportare difficoltà. Si pensi, per esempio, a più reati connessi, la maggior parte dei quali è stata commessa in un Paese diverso da quello in cui l'accusato ha perpetrato il reato e, magari, lontano dal proprio Stato di residenza. Si possono allora presentare con facilità ostacoli alla difesa di tipo linguistico o finanziario (si pensi, per esempio, ad un cittadino italiano, residente in Italia, costretto a difendersi, in ipotesi, in Germania)¹⁴².

Sarebbe allora quantomeno consigliabile che i criteri sulla scelta della giurisdizione dessero priorità ai Paesi con i quali l'accusato ha un effettivo collegamento.

La disciplina vigente del Regolamento perlopiù rispetta tale esigenza. Qualche dubbio può tuttalpiù destare il riferimento al luogo dove si è verificato il danno finanziario principale (art. 26, par. 4, lett. c). Il problema, comunque, viene molto ridimensionato qualora, come si è proposto, il criterio del danno venga considerato meramente suppletivo, nel senso che vi si può ricorrere solamente quando sia impossibile ricorrere al criterio della residenza o a quello della nazionalità, i quali, quindi, avrebbero la precedenza. Attraverso il medesimo ragionamento si possono scongiurare i problemi che derivano dalla riallocazione di un caso precedentemente allocato in diverso Stato membro: essendo che, come già visto, i criteri (e la relativa

¹⁴⁰ Evidenzia i pregiudizi difensivi correlati a tale scenario V. COSTA RAMOS, *The EPPO and the equality of arms between the prosecutor and the defence*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2023, vol. 14(1), pp. 45 e ss.

¹⁴¹ V. *supra*, Par. I, Cap. I, Sez. II, § 5.

¹⁴² Cfr. V. COSTA RAMOS, *The EPPO and the equality of arms*, cit., p. 49.

gerarchia) di cui al par. 4 si applicano anche alla decisione sull'*an* della riassegnazione, per cui, se lo spostamento avviene, ciò dovrebbe accadere "in direzione" dello Stato di nazionalità/residenza¹⁴³.

Meno problematico il caso in cui l'allocazione in un Paese "distante" avvenga per effetto della regola che fa riferimento al centro dell'attività criminosa: se il criterio viene inteso come indicante il luogo della condotta, questa dipende dall'accusato (contrariamente al luogo del danno, che può dipendere da fattori esterni), che non se ne può poi lamentare.

Non appare essere eccessivamente problematico neanche il caso dell'allocazione in un Paese "scomodo" per la difesa per effetto di una connessione tra reati, circostanza che fonda l'applicazione del criterio che fa riferimento al luogo ove sono stati commessi la maggior parte di essi. Questo è vero, tuttavia, a patto che si interpreti il termine "connessione" in maniera sufficientemente stringente. Entrambe le ipotesi interpretative avanzate in precedenza sembrano rispettare il requisito: quanto al possibile riferimento al *ne bis in idem*, pare francamente difficile pensare ad un criterio di connessione a maglie più strette; quanto al possibile riferimento al *considerando* n. 56, si rileva che la dottrina italiana non pare aver rilevato problemi relativamente all'omologo interno, l'art. 12 c.p.p.¹⁴⁴, anche nella versione seguente al d.l. 20 novembre 1991, n. 367, conv. l. 20 gennaio 1992, n. 8, e precedente alla legge 1° marzo 2001, n. 63, persino più ampia nella formulazione rispetto a quella del regolamento EPPO¹⁴⁵, circostanza che fa ritenere che non vi siano manifeste frizioni con i principi fondamentali.

¹⁴³ Sull'interpretazione dei criteri di allocazione del caso v. *supra*, § 5.1.

¹⁴⁴ Sulla compatibilità tra l'attuale art. 12 c.p.p. e il principio v. G. CENTAMORE, *Connessione di procedimenti*, cit., p. 4.

¹⁴⁵ E non risultano neanche declaratorie di illegittimità costituzionale. Un problema che si era posto, ma che è estraneo a quello che si analizza in questa sede, è quello relativo all'operatività della connessione ex art. 12 c.p.p. nella formulazione allora vigente in caso di inapplicabilità dei relativi criteri a tutti gli imputati e rispetto del principio nel giudice naturale precostituito: v. M. RICCIARELLI, *L'esercizio della funzione giurisdizionale: dalla competenza al riparto di attribuzioni*, in *Trattato di procedura penale*, a cura di G. Spangher, vol. 1, *Soggetti e atti*, t. I, *I soggetti*, a cura di G. Dean, Milano, 2009, p. 84.

A fronte del rischio di *forum shopping* e delle implicazioni che la scelta del foro ha sul principio del giudice naturale precostituito e sui diritti della difesa, i controlli giurisdizionali appaiono essere poco incisivi. Essi, infatti, sono rimessi esclusivamente alle autorità nazionali¹⁴⁶, le quali dovrebbero vagliare una decisione – quella attinente alla scelta della giurisdizione – che mal si presta ad un controllo siffatto, avendo essa natura sovranazionale¹⁴⁷. Peraltro, un giudice europeo godrebbe di una formazione più specifica sui temi di diritto dell’Unione, si sottrarrebbe al rischio di tendere a dichiarare la sussistenza della propria giurisdizione, come potrebbe essere invece portato a fare un giudice nazionale, e garantirebbe uniformità alle decisioni¹⁴⁸.

Peraltro, a qualcuno potrebbe non sembrare accettabile che il giudice interno possa declinare la propria giurisdizione, quando questa pur sussista sulla base delle regole nazionali (ma le regole EPPO dicano altrimenti). Per superare la possibile obiezione è necessario ritenere – come qui fatto¹⁴⁹ – che le regole in tema di scelta del foro del Regolamento contribuiscano all’individuazione della giurisdizione, in senso proprio, al pari degli artt. 3, 4 e 6 del nostro codice penale¹⁵⁰, con la conseguenza che le regole nazionali non sono sufficienti a stabilire se ciascun singolo Paese ha potere di *ius dicere* o no. Se così è, il giudice nazionale dovrà rifiutarsi di prendere cognizione della causa quando siano state male applicate le

¹⁴⁶ Cfr. V. MITSILEGAS – F. GIUFFRIDA, *Bodies, Offices and Agencies*, in V. Mitsilegas, *EU Criminal Law*, cit., p. 454. Singolare la decisione Trib. Milano, Sez. GUP, 9 febbraio 2024, in *Giur. pen. web*, pp. 167 e ss., secondo la quale – al contrario di quanto detto e in violazione dell’art. 42, par. 1, Reg. – il giudice nazionale non possa sindacare la scelta sul foro competente operata dall’EPPO. Per un breve commento critico alla sentenza v. A. BARLETTA, *Questioni di competenza e giurisdizione nel sistema della Procura europea, a partire da una recente sentenza del GUP di Milano*, in *Giur. pen. web*, 2024, n. 3, pp. 1 e ss.

¹⁴⁷ Così M. PANZAVOLTA, *Choosing the National Forum in Proceedings Conducted by the EPPO: Who Is to Decide?*, in *The European Public Prosecutor’s Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, 2018, p. 80. Nello stesso senso M. LUCHTMAN – J. VERVAELE, *European Agencies for Criminal Justice and Shared Enforcement (Eurojust and the European Public Prosecutor’s Office)*, in *Utrecht Law Review*, vol. 10(5), 2014, p. 144.

¹⁴⁸ V., con riferimento alle esigenze di uniformità del controllo giurisdizionale rispetto agli atti della Procura europea: M. LUCHTMAN – J. VERVAELE, *ivi*, p. 145.

¹⁴⁹ V. *supra*, § 5.1.

¹⁵⁰ I quali segnano i limiti territoriali della giurisdizione: A. MAMBRIANI, voce *Giurisdizione penale*, in *Dig. disc. pen.*, Agg. III, Milano, 2005, p. 629.

indicazioni della fonte europea. Più esattamente, tale ultimo caso dovrebbe essere considerato un'ipotesi di difetto di giurisdizione, con tutte le conseguenze che normalmente ne derivano. Per quanto riguarda il giudice italiano, dunque, si tratterà di pronunciare una declaratoria adottabile d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento (art. 20, comma 1, c.p.p.).

Certo, anche attribuendo al giudice interno il potere/dovere di declinare la cognizione sul caso qualora vengano violate le indicazioni del Regolamento, i problemi di effettività del controllo del giudice interno permangono. Essi, peraltro, diventano particolarmente gravosi, dal punto di vista della difesa, tenuto anche conto dello scarso potere di partecipazione di cui la stessa gode nel procedimento di decisione interno all'EPPO sulla scelta del foro¹⁵¹: l'imputato non può adeguatamente far valere le proprie doglianze a livello europeo e a livello domestico vi è il rischio che esse non vengano adeguatamente considerate.

6. I procedimenti di esercizio dell'azione: ordinario e semplificato

Va in questa sede ripreso il tema dei procedimenti di esercizio dell'azione penale¹⁵², lasciato precedentemente aperto¹⁵³.

Il legislatore europeo ha inteso prevedere una forma peculiare di esercizio dell'azione penale, che ha chiamato «semplificata», disciplinandola nell'art. 40. Accanto a questa vi è il procedimento che si applica di regola e che potremmo, per convenzione, chiamare "ordinario", per il semplice fatto che non segue la disciplina speciale dettata dall'art. 40.

Come si è già avuto modo di accennare, i due procedimenti - nonostante di esercizio dell'azione penale sempre si tratti¹⁵⁴ - vengono trattati dal legislatore come due categorie separate. Lo si deduce, innanzitutto, dall'art. 35, par. 1, il quale,

¹⁵¹ Sul punto v. *infra*, § 7.

¹⁵² Pur parlando il codice di "procedimenti", bisogna distinguere il tema in oggetto da quello attinente al procedimento che l'EPPO deve seguire nelle proprie determinazioni inerenti all'azione penale.

¹⁵³ V. *supra*, § 2.

¹⁵⁴ V. esplicitamente in tal senso L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale*, cit., p. 1392.

enumerando le possibili richieste del PED al termine delle indagini distingue il «progetto di decisione di esercitare o no l'azione penale» dalla valutazione rispetto a una «procedura semplificata di azione penale». La medesima conclusione pare suffragata dal *considerando* n. 81, il quale sembra anch'esso contrapporre le due ipotesi¹⁵⁵. Tenerle distinte importa la necessità di tenere distinte anche le relative discipline, con conseguenze, per esempio, sull'inapplicabilità della regola del silenzio-assenso in caso di inerzia della camera permanente rispetto alla richiesta di azione con procedura semplificata da parte del PED, proprio perché non richiamata¹⁵⁶.

Proprio l'impossibilità di ricorrere all'approvazione tacita della proposta del procuratore europeo delegato, letta assieme all'esistenza – come vedremo a breve – di specifici criteri sulla base dei quali la camera permanente deve valutare l'opportunità di far ricorso o no ad una procedura semplificata, aiuta a gettare luce sulla *ratio* dell'art. 40. Questi “accorgimenti”, infatti, rendono chiaro che si tratta di una scelta che viene considerata in qualche maniera delicata, e, dunque, si spiegano solo qualora si ritenga l'accordo con l'indagato – che non avrebbe senso altrimenti – possa comportare o l'applicazione di una pena minore rispetto a quella che troverebbe irrogazione nel processo o, più radicalmente, la mancata applicazione di qualsiasi pena.

L'art. 40, per quanto ora interessa, afferma che «se il diritto nazionale applicabile prevede una procedura semplificata di azione penale volta alla pronuncia del provvedimento definitivo nel caso sulla base di termini convenuti con l'indagato» il PED può proporre l'applicazione.

Esso pare individuare forme di esercizio dell'azione – necessariamente già previste dal diritto nazionale applicabile¹⁵⁷ – che mirano a introdurre procedimenti

¹⁵⁵ Esso recita: «[...]», oppure nel caso in cui non sia stata applicata una procedura semplificata di azione penale, le indagini dell'EPPO dovrebbero, di norma, comportare l'azione penale dinanzi all'organo giurisdizionale nazionale competente [...]».

¹⁵⁶ Deve essere escluso che la camera permanente possa autorizzare attraverso il proprio silenzio l'esercizio dell'azione in forma semplificata ai sensi dell'art. 36: v. *supra*, § 3.

¹⁵⁷ Cfr. D. BRODOWSKI, sub *art. 40*, cit., p. 375.

a definizione anticipata rispetto al giudizio dibattimentale¹⁵⁸. In questo senso, dunque, il procedimento è “semplificato”.

Sembrano esclusi dall’ambito di applicazione dell’art. 40, di contro, gli accordi che riguardano semplificazioni che non conducono di per sé ad una decisione sul caso¹⁵⁹: potremmo pensare, per es., all’accordo relativo all’acquisizione di atti di indagine al fascicolo per il dibattimento *ex art.* 431, comma 2, c.p.p. Potrebbero essere invece inclusi nell’ambito di applicazioni i casi di definizione del procedimento in fase di archiviazione attraverso l’utilizzo di procedure transattive, presenti in alcuni ordinamenti¹⁶⁰.

Un’altra caratteristica del procedimento semplificato è l’esistenza di «termini convenuti con l’indagato». Il dubbio aperto dalla locuzione consiste nella difficoltà di intendere se il legislatore europeo avesse in mente la necessità di una vera e propria negoziazione tra Procura europea e indagato o semplicemente la necessità del consenso di quest’ultimo ad una proposta avanzata dalla prima, secondo la medesima distinzione che corre tra giustizia negoziata e giustizia consensuale¹⁶¹.

Forse, una risposta può essere ricercata nella *ratio* della disciplina speciale. Come abbiamo visto, ciò che l’art. 40 vuole è che vi sia un controllo della camera permanente sui procedimenti premiali, che comportano un trattamento sanzionatorio favorevole. Se così è, appare indifferente che tale accordo sia concluso a seguito di una negoziazione oppure del semplice consenso del soggetto sottoposto alle indagini: le ragioni che stanno alla base della disciplina appositamente dettata dal Regolamento non paiono venire meno in nessun caso¹⁶².

Comunque sia, il riferimento ai termini convenuti con l’indagato risulta piuttosto generico, lasciando così spazio al diritto nazionale circa la definizione del

¹⁵⁸ Così F. FALATO, voce *Azione penale europea*, cit., p. 75.

¹⁵⁹ In questo senso D. BRODOWSKI, sub *art.* 40, cit., p. 375.

¹⁶⁰ L’osservazione è M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione)*, cit., p. 193.

¹⁶¹ Distinzione messa in dubbio da parte della dottrina, ma accettata dai più: J. DELLA TORRE, *La giustizia penale negoziata in Europa. Miti, realtà e prospettive*, Milano, 2019, pp. 14 e ss.

¹⁶² Ricomprende nell’ambito dell’art. 40 sia la giustizia negoziata che quella consensuale anche J. DELLA TORRE, *ivi*, p. 582.

contenuto dell'accordo, della sua natura e dei suoi requisiti¹⁶³. In buona sostanza, al contrario di quanto previsto nella proposta di Regolamento, che delineava in via autonoma l'istituto del "compromesso", nella versione definitiva dello stesso si fa semplicemente un rinvio alle procedure semplificate eventualmente previste dal diritto domestico¹⁶⁴.

Il Regolamento prevede che la camera permanente, nel considerare se disporre l'esercizio dell'azione con forma semplificata, debba valutare la gravità del reato, la disponibilità dell'indagato a riparare il danno e la conformità del procedimento agli obiettivi e principi generali dell'EPPO (par. 2). Deve tenere altresì conto delle linee guida emesse dal collegio in merito¹⁶⁵, le quali, per esempio, prevedono che si debba tenere in considerazione la protezione effettiva dei diritti fondamentali dell'accusato¹⁶⁶.

In ogni caso, per gli stessi motivi a suo tempo analizzati¹⁶⁷, l'esercizio dell'azione attraverso la formulazione dell'imputazione, anche in forma semplificata, rimane atto del procuratore europeo delegato. Di conseguenza, l'eventuale controllo giurisdizionale deve vagliare l'atto compiuto da questi (o la sua inerzia): la decisione della camera permanente rimane atto a valenza puramente interna¹⁶⁸. Ne dovrebbe discendere la conseguenza per cui al giudice interno è preclusa la possibilità di valutare la decisione sulla base dei criteri indicati nel par. 2, i quali sembrano, in effetti, comunque, semplicemente diretti ad orientare semplicemente le scelte strategiche dell'EPPO e non a porre condizioni di accesso al rito. Il controllo, invece, ben potrà soffermarsi, tuttavia, sui requisiti interni previsti in relazione al rito speciale prescelto.

¹⁶³ Cfr. D. BRODOWSKI, sub *art. 40*, cit., p. 375.

¹⁶⁴ Si veda G. BARROCU, *La procura europea*, cit., p. 141.

¹⁶⁵ Enunciate nella decisione n. 23/2020.

¹⁶⁶ Pur con la sua genericità, valutano in senso positivo la previsione L. LUPÁRIA - J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale (e dell'inazione) nel sistema della Procura europea*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, n. 2, p. 378.

¹⁶⁷ V. *supra*, § 3.

¹⁶⁸ Pare tuttavia essere di contrario avviso D. BRODOWSKI, sub *art. 40*, cit., p. 378.

Quanto agli istituti dell'ordinamento italiano accessibili tramite l'art. 40 Reg., il primo riferimento che viene naturale considerare è l'applicazione della pena su richiesta delle parti, che sembra richiamabile anche in forza del cenno fatto dal *considerando* n. 82¹⁶⁹. Il Regolamento non pare frapporre grossi ostacoli all'utilizzo del patteggiamento quale forma semplificata di esercizio dell'azione e, anzi, si tratta probabilmente del terreno interno di elezione privilegiato per applicazione dei procedimenti semplificati.

Tuttalpiù, qualche problematica da affrontare sorge, innanzitutto, per il fatto che il testo sovranazionale richiede, come accennato, che l'accordo sia volto alla pronuncia del provvedimento definitivo: ciò nel patteggiamento accade solo indirettamente, atteso che è comunque sempre necessaria la sentenza del giudice (art. 444, comma 2, c.p.p.). Ma il dubbio di compatibilità è destinato a dissiparsi rapidamente, considerato che il Regolamento ammette, con tutta probabilità, un controllo giurisdizionale sull'accordo, come d'altronde sembra esplicitamente affermare il già citato *considerando* n. 82. Certamente, l'accordo volto all'applicazione della pena può considerarsi produttiva di «effetti giuridici nei confronti di terzi» (cioè, verso soggetti esterni all'EPPO), ai sensi dell'art. 42, par. 1, Reg., fondando questa disposizione, allora, appunto, la possibilità di un controllo giurisdizionale interno¹⁷⁰. Si potrebbe anche aggiungere, peraltro, che depone nel senso della compatibilità anche l'ampia formulazione dell'art. 40, che fa riferimento ad una procedura “volta” alla pronuncia del provvedimento definitivo, lasciando intendere che lo scopo possa essere raggiunto anche per via mediata (mediata, in questo caso, dal provvedimento giurisdizionale). Non solo, l'ammissibilità dell'intervento del giudice pare sostenibile anche in forza del rinvio fatto al diritto nazionale applicabile¹⁷¹.

¹⁶⁹ «I sistemi giuridici nazionali prevedono vari tipi di procedure semplificate di azione penale, che possono prevedere o meno l'intervento di un organo giurisdizionale, ad esempio nella forma di patteggiamenti con l'indagato o con l'imputato».

¹⁷⁰ In questo senso v. J. DELLA TORRE, *La giustizia penale*, cit., pp. 586-587.

¹⁷¹ Cfr., sul punto, L. LUPÁRIA – J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale*, cit., pp. 379-380, secondo i quali, peraltro, il controllo del giudice è imposto dagli artt., 47, 48 e 52, par. 2, CDFUE e 19, par. 1, TUE.

Un secondo problema, segnalato dalla dottrina, è che la sequenza che sembra predisposta dalla disposizione europea preveda che l'esecuzione, da parte dell'imputato, di quanto previsto dall'accordo preceda la chiusura del procedimento¹⁷², mentre nel patteggiamento, come noto, questi momenti procedurali sono invertiti¹⁷³. Non sembra, tuttavia, che la lettera dell'art. 40 debba essere interpretata necessariamente in maniera così rigorosa. Infatti, la versione inglese della disposizione incriminata dispone che quando «the simplified prosecution procedure has been finalised upon fulfilment of the terms agreed with the suspect, the Permanent Chamber shall instruct the European Delegated Prosecutor to act with a view to finally dispose of the case»¹⁷⁴. Il testo pare così essere interpretabile nel senso che la Camera permanente deve vigilare sull'esecuzione degli eventuali adempimenti¹⁷⁵ e, poi, ordinare di chiudere il caso – è questo il punto – anche solo semplicemente da un punto di vista interno all'EPPO. In altre parole, la disposizione non pare richiedere che vi sia la pronuncia di un giudice in via successiva.

Per quanto non previsto dal Regolamento, comunque, si applicheranno le norme procedurali interne.

Da questo punto di vista, un problema potrebbe porsi con riferimento al rinvio che l'art. 40 fa all'art. 35, par. 1, il quale richiede che la procedura semplificata possa essere applicata solo quando il PED consideri le indagini concluse, nel senso che debbono essere complete¹⁷⁶. In proposito, infatti, si deve segnalare che lo sgravio di incombenze che il rito speciale italiano consente di ottenere spinge il pubblico

¹⁷² Che questo sia l'ordine immaginato dal Regolamento sembra confermato dalla ricostruzione di D. BRODOWSKI, sub *art. 40*, cit., p. 380.

¹⁷³ Cfr. L. LUPÁRIA – J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale*, pp. 381 e ss.

¹⁷⁴ In italiano: «[u]na volta che la procedura semplificata di azione penale sia stata ultimata in seguito all'adempimento dei termini convenuti con l'indagato, la camera permanente incarica il procuratore europeo delegato di agire ai fini della pronuncia di un provvedimento definitivo nel caso».

¹⁷⁵ Difficilmente pare possa considerarsi "adempimento", per esempio, l'esecuzione di una pena detentiva, mentre potrebbe esserlo, se necessario nel caso di specie, per esempio, il pagamento delle spese processuali nel patteggiamento allargato.

¹⁷⁶ V. D. BRODOWSKI, sub *art. 40*, cit., p. 378. Sul tema della completezza delle indagini v. *infra*, Cap. II, § 5, e Par. III, § 9.

ministero ad acconsentire anche ad indagini incomplete¹⁷⁷, quando, invece, coò non dovrebbe accadere¹⁷⁸.

Il patteggiamento, comunque, non appare esser l'unico rito cui si può accedere in forza della disposizione regolamentare: innanzitutto, anche la sospensione del procedimento con messa alla prova, infatti, può assumere una struttura negoziale. Ciò accade quando il rito viene instaurato nel corso delle indagini preliminari, essendo necessario, in tale fase, che il pubblico ministero presti il proprio consenso alla proposta dell'indagato (art. 464-ter c.p.p.)¹⁷⁹.

Va segnalato, peraltro, che, a partire dalla riforma Cartabia, l'instaurazione del rito può essere proposta anche dal pubblico ministero stesso (rimane necessario, ovviamente, l'assenso dell'interessato)¹⁸⁰. Il primo momento utile per la proposta del pubblico ministero è rappresentato dall'avviso di conclusione delle indagini preliminari (art. 464-ter.1 c.p.p.). Le ricadute della riforma sull'EPPO sono evidenti: in forza della disciplina previgente il PED e la camera permanente non potevano avanzare formale proposta di sospensione del procedimento con messa alla prova, tutt'al più avevano la facoltà di avvisare l'interessato della possibilità di richiedere l'accesso al rito, ai sensi dell'art. 141-bis disp. att. c.p.p.

Anche il procedimento per decreto (artt. 459 e ss. c.p.p.) potrebbe rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 40, tenuto conto della sua natura di rito premiale consensuale¹⁸¹. Ciò, ovviamente, a patto che, nel singolo caso, ne ricorrano i presupposti di applicazione. Il tema della completezza delle indagini, però, si pone in maniera prepotente, tenuto conto del fatto che spesso, nella prassi, l'unica attività investigativa che precede la richiesta di emissione consiste nell'acquisizione della

¹⁷⁷ V. F. SIRACUSANO, *La completezza delle indagini nel processo penale*, Torino, 2005, p. 166.

¹⁷⁸ Cfr. S. MARCOLINI, *Il patteggiamento nel sistema della giustizia penale negoziata*, Milano, 2005, p. 197; F. SIRACUSANO, *La completezza delle indagini*, cit., p. 165.

¹⁷⁹ In questo senso v. C. CESARI, voce *Sospensione del processo con messa alla prova*, in *Enc. dir.*, Ann., vol. IX, Milano, 2016, p. 1032; M. MIRAGLIA, *La messa alla prova dell'imputato adulto. Analisi e prospettive di un modello processuale diverso*, Torino, 2020, pp. 190-191.

¹⁸⁰ Su tale novità v. M. GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto*, cit., pp. 58-59, il quale fa anche riferimento ai potenziali spazi di negoziazione tra accusa e difesa aperti dalla novella; nonché M. MIRAGLIA, *La sospensione del procedimento con messa alla prova dopo la riforma Cartabia - Profili processuali*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, n. 1, pp. 50 e ss.

¹⁸¹ Cfr. G. SPANGHER, *I procedimenti speciali*, in AA.VV., *Procedura penale*, 8ª ed., Torino, 2023, p. 775.

notizia di reato¹⁸². In realtà, anche nell'ambito di tale rito, il pubblico ministero dovrebbe formulare la richiesta di emissione solo dopo un'attività di indagine adeguata¹⁸³.

Le storture delle prassi volte ad eludere il principio di completezza, per la verità da considerarsi non ammissibili nemmeno nei procedimenti di natura escusivamente interna, non possono essere certamente ammesse con riferimento ai reati attribuiti all'EPPPO: per rispettare le indicazioni espresse del Regolamento è necessario che il PED faccia richiesta quando ritiene effettivamente concluse le indagini.

I procedimenti di esercizio dell'azione penale che non rientrano tra quelli semplificati possono essere considerati ordinari e sono soggetti, quindi, alla disciplina generale.

La forma ordinaria principe sarà, ovviamente, la richiesta di rinvio a giudizio (art. 417 c.p.p.), cioè la figura tipica nel sistema italiano¹⁸⁴. Ma saranno anche disponibili le forme di esercizio dell'azione relative ai riti speciali citati dall'art. 407-bis c.p.p. diversi da quelli rientranti nell'ambito dell'art. 40 reg., nonché la citazione diretta a giudizio e la contestazione del reato connesso o del fatto nuovo. L'unica ipotesi che appare problematica è quella in cui il pubblico ministero europeo venga costretto ad esercitare l'azione: si tratta dell'ipotesi dell'imputazione c.d. coatta (art. 409, comma 5, c.p.p.), ipotizzabile solo over si ritenga ammissibile l'intervento del GIP con funzione di controllo sull'archiviazione¹⁸⁵.

7. La partecipazione alla decisione sull'esercizio dell'azione da parte dei soggetti interessati

¹⁸² Così F. SIRACUSANO, *La completezza delle indagini*, cit., p. 161.

¹⁸³ Cfr. G. NICOLUCCI, voce *Decreto penale*, in *Dig. disc. pen.*, Agg. III, Milano, 2005, p. 340; F. SIRACUSANO, *La completezza delle indagini*, cit., p. 161 e ss.

¹⁸⁴ Cfr., quanto all'ultima affermazione, F. CORDERO, *Procedura penale*, cit., p. 406; V. GREVI, *Archiviazione per «inidoneità probatoria»*, cit., p. 1288.

¹⁸⁵ Sul tema v. *infra*, Cap. II, § 6.1. Per un'individuazione degli atti di promovimento dell'azione v. F. CASSIBBA, sub *art. 405*, cit., p. 1942; G. P. VOENA, *Atti*, in *Compendio di procedura penale*, cit., p. 248.

Abbiamo visto come nella procedura di decisione sull'azione siano coinvolti tre soggetti. Innanzitutto, il PED, che è motore del procedimento, poi il PE, che fa da cinghia di trasmissione, e, infine, la camera permanente, che decide in quale direzione debba proseguire il procedimento.

Si fa notare, in questo senso, l'assenza di qualsiasi diritto di partecipazione degli interessati e, cioè, in primo luogo, dell'indagato¹⁸⁶. Eppure, la camera permanente può prendere decisioni che incidono in maniera decisiva sulla posizione di questi: basti pensare che – salvo il caso in cui il PED abbia proposto di esercitare l'azione – esse potrebbero tanto disporre l'archiviazione quando decidere di portare il caso in giudizio. Abbiamo anche evidenziato quanto può risultare delicata, dal punto di vista difensivo, la scelta della giurisdizione ove procedere¹⁸⁷.

L'esclusione degli interessati, va detto, appare in un certo senso coerente con quella che sembra essere la natura delle decisioni della camera permanente rispetto all'azione penale: esse si atteggiavano, infatti, a determinazioni a valenza puramente interna, che necessitano di trovare concretizzazione in un atto successivo del PED, con efficacia esterna¹⁸⁸. Il difetto di partecipazione può allora essere parzialmente recuperato in due modi, proprio facendo leva anche sulla necessità di questo successivo intervento del procuratore delegato.

Innanzitutto, attraverso gli strumenti appositi che il diritto nazionale riconosce al sottoposto alle indagini rispetto all'attività del pubblico ministero. Perché il *vulnus* partecipativo possa dirsi sanato in questo senso, tuttavia, bisogna accertarsi se l'accusato possa essere messo nelle condizioni di avere l'effettiva possibilità di influire sulle decisioni della camera permanente. Certamente, da questo punto di vista, rivelano la propria importanza le possibilità difensive che si dischiudono in seguito alla notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari (art. 415-

¹⁸⁶ Vedi L. LUPÁRIA – J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale*, cit., p. 360, molto critici sul punto; S. RUGGERI, *Indagini e azione penale*, cit., p. 610.

¹⁸⁷ V. *supra*, § 5.2.

¹⁸⁸ V. *supra*, § 3.

bis c.p.p.)¹⁸⁹, in seguito all'esercizio delle quali il pubblico ministero potrebbe rivedere le proprie provvisorie determinazioni¹⁹⁰.

Preliminarmente, va rilevato che non appare sussistano ragioni per ritenere che il Regolamento escluda alla radice la compatibilità tra avviso di conclusione delle indagini e la propria disciplina¹⁹¹.

Tale possibilità, tuttavia, assume concreto significato solo se la notifica dell'avviso avviene prima della decisione della camera permanente. Da questo punto di vista, non paiono esserci ostacoli a ritenere che il PED, in effetti, possa investire della decisione sull'azione la camera permanente solo dopo aver fatto notificare l'avviso *ex art. 415-bis*. Infatti, per entrambe le incombenze (richiesta alla camera permanente e avviso di conclusione delle indagini) la legge prevede l'espletamento al termine delle indagini¹⁹². Pare allora ragionevole ordinare cronologicamente le due incombenze nel senso che l'avviso debba essere dato prima della richiesta e che il PED non possa avanzare quest'ultima senza che l'indagato abbia avuto la possibilità di esercitare le facoltà che gli sono attribuite al termine della fase preliminare.

Peraltro, interlocuzioni tra PED e soggetti esterni all'EPPO prima dell'invio della proposta alla camera non sarebbero estranee alla disciplina europea: si pensi alla consultazione con le autorità nazionali nei casi previsti dall'art. 39, par. 3, Reg.¹⁹³ o quella prevista dall'art. 40, par. 1, nell'ambito della proposta di accesso ad una procedura semplificata di azione penale.

La notifica dell'avviso di conclusione delle indagini presuppone, com'è noto, che il PED non si stia indirizzando verso la richiesta archiviazione. Se questo è, invece, il caso, allora l'avviso non sarà dovuto, ai sensi del diritto interno (art. 415-

¹⁸⁹ Sull'opportunità della notifica dell'avviso di conclusione delle indagini nei procedimenti attribuiti all'EPPO v. S. RUGGERI, *Indagini e azione penale*, cit., p. 615.

¹⁹⁰ In questo senso L. GIULIANI, *Indagini preliminari e udienza preliminare*, cit., p. 519.

¹⁹¹ Così, sostanzialmente, F. FALATO, *Azione penale europea e principi costituzionali*, Napoli, 2023, p. 267; B. PIATTOLI, *Procura europea e criminalità finanziaria*, cit., p. 213.

¹⁹² Per quanto concerne la decisione della camera permanente v. l'art. 35, par. 1, Reg. Per quanto concerne l'avviso di conclusione delle indagini preliminari v. l'art. 415-*bis*, comma 1, c.p.p.

¹⁹³ In tal caso la competenza è conferita al PED dall'art. 58 reg. int.

bis, comma 1, c.p.p.). L'unica soluzione possibile al *deficit* partecipativo europeo¹⁹⁴, in tale scenario, sarebbe ammettere che, quando la camera ritiene di respingere la richiesta di archiviazione avanzata dal PED e orientarsi verso l'azione, debba provvedere essa stessa alla notifica dell'avviso. Gli ostacoli all'adozione di questa conclusione sono, tuttavia, probabilmente insormontabili: il Regolamento, innanzitutto, pare esaustivo nella disciplina del procedimento interno di decisione sull'esercizio dell'azione, non lasciando spazi, una volta formulata la proposta del PED, alla disciplina nazionale (art. 5 Reg.)¹⁹⁵. Inoltre, si porrebbero comunque presentare difficoltà dovute all'integrazione tra quest'ultima e il procedimento di matrice europea, se non altro per il fatto che alla camera permanente dovrebbero essere affidati compiti, derivanti dagli obblighi *ex* 415-*bis* c.p.p., probabilmente non connaturati alle sue funzioni (si pensi alla concreta redazione dell'avviso di cui all'articolo citato).

La soluzione potrebbe consistere nell'affidare tutte le incombenze al PED, dietro apposita istruzione della camera permanente. Esse sarebbero svolte dal PED sotto la guida dell'organo collegiale, il quale, attraverso il ricorso al meccanismo di cui all'art. 35 Reg., può impartire «istruzioni» al procuratore delegato. Certo, inevitabilmente ciò si traduce in un allungamento dei tempi necessari all'assunzione della decisione.

Alle volte, comunque, com'è noto, a non prevedere la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini è la stessa legge italiana, nonostante l'azione venga esercitata¹⁹⁶.

¹⁹⁴ A meno di non voler ritenere ammissibili soluzioni di questo tipo: se il PED chiede l'archiviazione, la camera permanente che non è d'accordo con la proposta delibera in senso contrario senza notificare l'avviso. È solo a questo punto, potrebbe dirsi, che si può affermare che il pubblico ministero si sta indirizzando verso l'azione, e, dunque, che diventa dovuto l'avviso *ex* art. 415-*bis*. Il PED dovrebbe allora far effettuare la relativa notificazione, lasciare modo alla difesa di esplicitare le facoltà conseguenti e poi presentare una nuova richiesta alle camere permanenti, che dovrebbero nuovamente deliberare.

¹⁹⁵ V., sul tema dei rapporti tra Regolamento e fonti nazionali, *supra*, Par. I, Cap. II, § 2.1.

¹⁹⁶ Si, per esempio, al giudizio immediato. La dottrina prevalente ritiene, tuttavia, che l'assenza dell'avviso di conclusione delle indagini sia sopperita dall'interrogatorio dell'indagato: P. RIVELLO, voce *Giudizio immediato*, in *Enc. dir.*, Ann., vol. III, Milano, 2010, p. 478. Vale tuttavia anche nell'ipotesi dell'interrogatorio il problema dell'ordine cronologico degli adempimenti: l'interrogatorio dovrebbe essere effettuato prima di avanzare la richiesta di procedere con l'azione alla camera permanente.

Nei casi, allora, in cui non sia possibile o non sia prevista la notificazione dell'avviso *ex art. 415-bis c.p.p.*, non può che farsi affidamento al secondo modo di recuperare, parzialmente, la partecipazione: attraverso controlli successivi¹⁹⁷. Sotto questo punto di vista, deve essere data l'effettiva possibilità di ottenere la riforma o l'annullamento della decisione della camera permanente.

Quanto a tali singoli controlli, essi sono quelli propri di ciascun atto da scrutinare: per es. la decisione di esercitare l'azione o quella di archiviare¹⁹⁸. Si può tuttavia in questa sede ricordare che i controlli sulla scelta della giurisdizione ove esercitare l'azione - nello specifico - appaiono lacunosi sotto il profilo dell'effettività: ciò in ragione della natura sovranazionale della scelta, che si contrappone ad un vaglio giurisdizionale meramente domestico¹⁹⁹.

In effetti, anche solo la presenza di questo singolo *vulnus*, in tale specifico caso, imporrebbe di ripensare al ruolo dell'indagato nell'assunzione della decisione da parte della camera permanente: la scarsa efficacia difensiva del contraddittorio successivo, oltre a rappresentare di per sé una criticità, non consente di rimediare in modo soddisfacente all'assenza della partecipazione preventiva. A livello di prospettive future di riforma, si potrebbe allora pensare di prevedere, nel Regolamento, che, prima di disporre la riallocazione del caso in diversa giurisdizione, la camera permanente ne dia avviso all'indagato, il quale dovrebbe essere quantomeno messo nella condizione di presentare memorie sul punto. Secondo qualche autore, il vuoto potrebbe essere provvisoriamente colmato tramite una linea guida del collegio che prescriva l'instaurazione del contraddittorio²⁰⁰.

Le medesime esigenze partecipative, peraltro, potrebbero riguardare anche la vittima del reato, generalmente poco considerata nell'architettura del Regolamento²⁰¹. Trattandosi di reati contro gli interessi finanziari dell'Unione europea, quest'ultima sarà il più delle volte il soggetto titolare del bene giuridico

¹⁹⁷ V., sul punto, criticamente, S. RUGGERI, *Indagini e azione penale*, cit., p. 610.

¹⁹⁸ V. *infra*, rispettivamente, § 8 e Cap. II, §§ 6 e 6.1.

¹⁹⁹ V. *supra*, § 5.2.

²⁰⁰ Si tratta di L. LUPÁRIA - J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale*, cit., p. 361.

²⁰¹ In questo senso G. BARROCU, *La procura europea*, cit., p. 138.

leso. Ma, tenuto conto del fatto che sono attribuiti alla Procura europea anche i crimini indissolubilmente connessi con quelli, potrebbe trattarsi anche di Stati membri o enti e persone fisiche lesi da questi secondi.

8. I controlli sull'esercizio dell'azione e le relative regole di giudizio

Si tratterà in questo paragrafo del controllo sulla consistenza dell'accusa, inteso allo stesso modo in cui lo si intende quando si fa riferimento alla funzione principale dell'udienza preliminare²⁰².

Va subito ricordato che né la Costituzione, né la Convenzione EDU impongono che sia esercitato un controllo sul corretto utilizzo del potere di esercitare l'azione penale²⁰³. Tuttavia, questo è utile a salvaguardare i diritti dell'imputato e l'efficienza della macchina giudiziaria, evitando che si instaurino dibattimenti sulla base di esercizi azzardati dell'azione²⁰⁴.

Quanto al livello a cui tale controllo si potrebbe astrattamente esplicitare, in relazione all'attività della Procura europea, la risposta può essere duplice. Innanzitutto, si può pensare ad un vaglio di natura europeo, il quale può a propria volta concretizzarsi in un controllo meramente interno dell'EPPO, oppure nel controllo di un organo esterno ad esso. In secondo luogo, si può pensare ad un controllo delle autorità nazionali dello Stato in cui l'azione viene esercitata.

Rispetto al possibile controllo europeo-interno, si è già visto come le camere permanenti non possano, quando il PED abbia chiesto l'esercizio ordinario dell'azione penale, disporre l'archiviazione (art. 36, par. 1). Ciò non esclude, in realtà, un'interlocuzione sul contenuto dell'imputazione²⁰⁵, ma sottrae alla camera

²⁰² V., rispetto a questa funzione dell'udienza preliminare, A. NAPPI, voce *Udienza preliminare*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano, 1992, p. 520.

²⁰³ Così F. CASSIBBA, *L' "insostenibile leggerezza" dell'udienza preliminare*, in *Criminalia*, 2015, p. 71.

²⁰⁴ Così, con riferimento all'udienza preliminare, M. BONTEMPELLI, *Udienza preliminare ed efficienza giudiziaria*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, n. 9, p. 1149. V. anche L. GIULIANI, *Indagini preliminari e udienza preliminare*, cit., p. 539.

²⁰⁵ V. *supra*, § 4.

permanente la possibilità di portare all'estrema conseguenza l'assenza delle condizioni necessarie all'esercizio dell'azione.

La camera permanente, se non altro, quando ritenga che le prove raccolte non siano sufficienti a prendere una decisione definitiva, potrebbe indicare al PED di effettuare ulteriori accertamenti²⁰⁶. Ci si potrebbe chiedere se, in seguito a tali approfondimenti, il PED possa modificare la propria proposta, chiedendo così l'archiviazione, oppure no. In senso positivo potrebbe militare il fatto che ciò conferirebbe maggiore pregnanza a questo *surplus* investigativo, che altrimenti risulterebbe tutto sommato inutile nel caso di proposta di esercitare l'azione. In senso negativo, invece, si potrebbe far valere la circostanza che tale possibilità non viene citata dal Regolamento. A voler concludere nel senso dell'ammissibilità, ci si dovrebbe poi comunque chiedere se l'*iter* interno debba ricominciare da capo, con la necessità, per esempio, di informare nuovamente il procuratore europeo, il quale potrebbe voler formulare proprie osservazioni sulla nuova richiesta.

Tutto considerato, appare eccessivo impedire al PED di modificare la propria posizione, qualora egli stesso abbia cambiato idea circa le proprie determinazioni, anche tenuto conto del fatto che, per esserci state nuove investigazioni, vuol dire che anche la camera permanente non riteneva di poter accogliere la prima domanda. Se si ritiene, allora, di poter ammettere una modifica della proposta iniziale, appare però opportuno che il procedimento cominci da capo, così da poter porre nelle condizioni di esprimere la propria posizione il PE e – nel caso in cui in futuro la loro partecipazione venisse prevista²⁰⁷ – gli altri soggetti interessati.

Il controllo europeo-interno può considerarsi, dunque, *soft*, considerata l'assenza del potere della camera di archiviare. Esso si risolve, al più, in una sorta di richiesta di ripensamento rivolta al procuratore europeo delegato, il quale può, in conseguenza agli ulteriori atti compiuti, modificare preventivamente la propria posizione. Manca dunque, a questo livello, un equivalente funzionale della sentenza di non luogo a procedere (art. 425 c.p.p.).

²⁰⁶ V. *supra*, § 4.

²⁰⁷ V. *supra*, § 7.

Il controllo europeo esterno all'EPPO non potrebbe che spettare alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Tuttavia, l'art. 42 sembra escludere un tale eventualità, come confermato anche da una decisione della stessa Corte lussemburghese²⁰⁸. Come abbiamo visto, infatti, facendo eccezione alle regole generali, la norma individua i giudici nazionali come l'organo primariamente deputato al controllo giurisdizionale sugli atti dell'EPPO²⁰⁹. Uno spazio per l'intervento della CGUE è però espressamente disciplinato dal par. 2, lett. a), il quale prevede la possibilità di investire la Corte con il mezzo del rinvio pregiudiziale della questione della «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».

Per comprendere la portata della norma citata bisogna tenere conto del fatto che l'articolo rinvia, ai fini dell'individuazione dei requisiti necessari al sollevamento di una questione pregiudiziale, all'art. 267 TFUE²¹⁰, che regola l'ordinario rinvio pregiudiziale previsto dall'ordinamento dell'Unione europea. Questa norma impone che il rinvio non riguardi - e questo è ovvio - l'interpretazione del diritto nazionale²¹¹, nonché che la questione sia "rilevante" nell'ambito del procedimento nazionale in cui viene sollevata, ossia che la soluzione offerta dalla Corte sia potenzialmente in grado di influire sulla decisione da emettersi²¹². Da tutto ciò si deduce che il controllo della CGUE ai sensi dell'art. 42 può solamente inserirsi in un procedimento domestico in cui già si discuta del corretto esercizio dell'azione e che, nell'ambito di quello, si ponga il problema di interpretazione di una disposizione di natura europea. Dunque, per quanto riguarda l'Italia ci si dovrà necessariamente trovare in sede di udienza preliminare o di udienza predibattimentale nel rito a citazione diretta.

²⁰⁸ Si tratta di Corte giust. UE, 15 dicembre 2023, T-103/23, *Stan c. EPPO*.

²⁰⁹ V. *supra*, Par. I, Cap. I, Sez. II, § 5.

²¹⁰ In questo senso H.-H. HERRNFELD, sub art. 42, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., p. 423.

²¹¹ Come si deduce sia dall'art. 42 Reg., che dall'art. 267 TFUE: H.-H. HERRNFELD, *ivi*, p. 425.

²¹² V. B. SCHIMA, sub art. 267 TFUE, in *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: a commentary*, a cura di M. Kellerbauer, M. Klamert e J. Tomkin, Oxford, 2019, p. 1822.

La questione principale che si pone allora è se il giudice italiano incaricato del controllo, nell'effettuare il proprio vaglio, debba applicare le norme del regolamento EPPO o solamente regole di natura interna. Solo nel primo caso, infatti, si aprirebbe la porta al rinvio pregiudiziale alla CGUE. Si cercherà di rispondere nel prosieguo del paragrafo, anticipando che la risposta porta, probabilmente, ad escludere, infine, il vaglio *ex art. 42, par. 2), lett. a)*.

Veniamo allora proprio ai controlli interni. Come accennato, il controllo sull'esercizio dell'azione è di tipo successivo ed è affidato, da un lato, nel rito ordinario, al giudice dell'udienza preliminare e, dall'altro, nel rito a citazione diretta, al giudice dell'ufficio per il dibattimento incaricato dell'udienza predibattimentale, secondo le norme introdotte con la riforma Cartabia²¹³.

In primo luogo, ci si deve chiedere se il controllo domestico sull'esercizio dell'azione sia compatibile con il Regolamento. Va innanzitutto ricordato che l'art. 5 richiama il diritto nazionale per tutti gli aspetti non disciplinati da quello. Quest'ultimo, da parte propria, non sembra prevedere vere e proprie forme di controllo sull'azione²¹⁴, lasciando aperta la strada ai controlli eventualmente previsti dal diritto nazionale.

Anche l'art. 42, par. 1, Reg., già citato, pur avendo un contenuto generale, depone fortemente nel senso di una risposta positiva sull'ammissibilità quando stabilisce che «gli atti procedurali dell'EPPO destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi sono soggetti al controllo degli organi giurisdizionali nazionali

²¹³ Per l'udienza preliminare v., di nuovo, A. NAPPI, voce *Udienza preliminare*, cit., p. 520. Quanto alla funzione dell'udienza predibattimentale (art. 554-bis c.p.p.) cfr. M. GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto*, cit., p. 67, il quale afferma che la funzione di filtro contro le imputazioni azzardate è la funzione decisiva del nuovo istituto. V. anche, nello stesso senso, L. FORTE, *L'udienza predibattimentale: tra "nuova" regola di giudizio ed efficienza nel "sistema Cartabia"*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, n. 3, p. 456.

²¹⁴ Tenuto conto del fatto che, come abbiamo appena visto, il controllo della camera permanente non permette neanche di giungere all'archiviazione nel caso il PED voglia esercitare l'azione. In ogni caso, ovviamente, non si tratterebbe di un controllo giurisdizionale. Non solo, il controllo della camera è meramente preventivo e l'azione esercitata poi in contrasto con le indicazioni di questa sarebbe comunque valida: v. *supra*, § 3.

competenti conformemente alle procedure e ai requisiti stabiliti dal diritto nazionale»²¹⁵.

Tra gli atti procedurali citati dall'art. 42 può quasi certamente essere anche ricompreso l'esercizio dell'azione da parte del PED. Infatti, innanzitutto, dovrebbero poter essere considerati atti procedurali tutti quelli che riguardano le «funzioni volte a svolgere indagini, esercitare l'azione penale o portare casi in giudizio», come si deduce, con interpretazione *a contrario*, dal *considerando* n. 89²¹⁶. Senza dubbio, inoltre, oltre ad essere di tipo procedurale, la decisione di esercitare l'azione produce effetti giuridici diretti nella sfera dell'accusato: dovrebbero essere esclusi dall'ambito di applicazione della norma solamente gli atti preparatori che non comportino un «*distinct change*» nella posizione giuridica dell'interessato²¹⁷, cosa che sembra indubitabile invece accada quando verso una persona viene formalizzata un'imputazione, facendole assumere così lo *status* di imputato²¹⁸.

Resta da valutare quale sia la regola di giudizio impiegata nel controllo, che sia europeo o interno²¹⁹.

Per quanto si tratti solamente di un vaglio *soft*, appare comunque utile chiarire quale debba essere il tipo di valutazione che deve fare la camera permanente nel momento in cui il PED chiede l'autorizzazione ad esercitare l'azione penale. Va notato, innanzitutto, che né l'art. 35, né l'art. 36 Reg. paiono contenere indicazioni in proposito. Tuttavia, qualche riferimento può essere ricavato dal sistema, se teniamo presente, che, in via di principio, la regola di valutazione che presiede al controllo sull'azione dovrebbe essere, per non incorrere in situazioni paradossali,

²¹⁵ Nel senso che la norma è applicabile alle determinazioni della camera permanente inerenti all'esercizio dell'azione v. F. FALATO, *Azione penale europea e principi*, cit., p. 86.

²¹⁶ Così H.-H. HERRNFELD, sub *art. 42*, cit., p. 409.

²¹⁷ La considerazione nasce dall'analisi della giurisprudenza della CGUE: H.-H. HERRNFELD, *ivi*, p. 411.

²¹⁸ È infatti l'esercizio dell'azione, con la formulazione dell'imputazione, a determinare l'assunzione di tale *status*: E. APRILE, sub *art. 60 c.p.p.*, in *Codice di procedura penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina*, a cura di G. Lattanzi e E. Lupo, vol. I, *Artt. 1-186*, coord. di P. Bronzo e E. Gallucci, Milano, 2020, pp. 478-479; G. CANESCHI, *L'imputato*, in *Trattato di procedura penale*, diretto da G. Uberti e G. P. Voena, vol. VI, Milano, 2021, p. 202.

²¹⁹ Ossia il «criterio di decisione del complessivo quadro dei dati conoscitivi derivanti dai singoli esperimenti probatori o dalle singole fonti di prova»: F. R. DINACCI, voce *Regole di giudizio (dir. proc. pen.)*, in *Dig. disc. pen., Agg.*, vol. VIII, Milano, 2014, p. 654.

speculare rispetto a quella da impiegarsi nel vaglio sull'opposta determinazione, quella dell'inazione²²⁰.

Se così è, allora, per comprendere quale regola di giudizio deve seguire la camera permanente bisogna fare riferimento, leggendolo *a contrario*, all'art. 39. Esso individua lo *standard* probatorio sotto il quale il PED e la camera permanente devono indirizzarsi verso l'archiviazione: si tratta - sostanzialmente - della «mancanza di prove pertinenti» (lett. g), sulla quale torneremo più approfonditamente²²¹. Si può dunque affermare in via di prima approssimazione che, in caso di "non-mancanza" di prove pertinenti, l'EPPO dovrà orientarsi verso l'esercizio dell'azione.

Dopo che l'EPPO avrà esercitato l'azione, entrano in gioco i controlli domestici, ove previsti. Com'è noto, la regola di giudizio per l'udienza preliminare e per la novella udienza predibattimentale è stata aggiornata dalla riforma Cartabia, la quale ha stabilito che il giudice dovrà pronunciare sentenza di non luogo a procedere quando - in breve - sussiste la prova che l'imputato vada prosciolto, oppure qualora «gli elementi acquisiti non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna» (artt. 425 e 554-ter c.p.p.).

La formula da ultimo citata ha l'obiettivo di restringere, rispetto alla formulazione previgente (quantomeno secondo l'interpretazione che ne era data dalla giurisprudenza), le maglie dell'udienza preliminare, così da potenziare la funzione di filtro da essa svolta e ridurre il numero di dibattimenti²²². In questo

²²⁰ Cfr., sul punto, F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, cit., p. 365; V. GREVI, *Archiviazione per «inidoneità probatoria»*, cit., pp. 1312 e ss. Nello stesso senso anche F. R. DINACCI, voce *Regole di giudizio*, cit., p. 658; C. VALENTINI REUTER, *Le forme di controllo*, cit., pp. 264 e ss. È opportuno segnalare la posizione di P. FERRUA, voce *Regole di giudizio (diritto processuale penale)*, in *Enc. dir.*, Ann., vol. X., Milano, 2017, specialmente p. 727, secondo il quale ciò che cambia, in generale, è la proposizione da provare, non la regola di giudizio.

²²¹ V. *infra*, Cap. II, § 2.1, anche per le criticità presentate dalla formula, oltre che per il suo significato.

²²² Cfr. M. GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto*, cit., pp. 51-52.

senso la nuova regola assume una natura prognostica²²³ rivolta all'esito del dibattimento e, come tale, è espressione del principio dell'*in dubio pro reo*²²⁴.

A prima vista, la regola di giudizio valida per l'udienza preliminare e il criterio che deve indirizzare il PED e la camera permanente sembrano mirare ad obiettivi diversi: in effetti, il Regolamento, come detto, impronta la decisione al canone (non del *in dubio pro reo*, bensì) del *favor actionis*²²⁵. Tuttavia, come sarà chiarito a tempo debito, deve ritenersi che, in realtà, con tutta probabilità, il canone europeo debba essere fatto coincidere con quello della ragionevole previsione di condanna²²⁶.

Tuttavia, è comunque necessario comprendere – anche a parità di regola – se il giudice italiano applichi lo *standard* europeo oppure quello italiano: nel secondo caso non potrà chiedere il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia *ex art. 42*, par. 2, lett. a), Reg. Alcuni motivi fanno propendere per l'applicabilità delle sole norme interne: innanzitutto, non essendo la regola di giudizio espressamente prevista dal Regolamento, come visto, sussistono i requisiti perché operi il rinvio al diritto nazionale previsto dall'art. 5 Reg.; lo stesso articolo (e con lo stesso effetto) potrebbe essere richiamato anche in forza di diversa considerazione, e cioè quello secondo il quale il vaglio del giudice interno si colloca in fase già processuale, fase che è sostanzialmente lasciata non disciplinata dal Regolamento, probabilmente in maniera intenzionale. Peraltro, nell'interpretare l'art. 42, par. 1, che, come visto, fonda il controllo interno, può essere utile leggere il *considerando* n. 88, il quale, al par. 2, stabilisce che nell'effettuare il controllo di legittimità degli atti dell'EPPO «gli organi giurisdizionali nazionali possono basarsi sul diritto dell'Unione, compreso il

²²³ Cfr., sulla natura prognostica, E. MARZADURI, *La riforma Cartabia e la ricerca di efficaci filtri predibattimentali: effetti deflativi e riflessi sugli equilibri complessivi del processo penale*, in *Leg. pen. web*, 25 gennaio 2022, p. 25; C. NAIMOLI, *Considerazioni sulla "ragionevole previsione di condanna" per l'archiviazione e per la sentenza di non luogo a procedere*, in *Dir. pen. proc.*, 2022, n. 6, p. 833; T. RAFARACI, *Archiviazione e udienza preliminare nella riforma Cartabia*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, n. 1, p. 161

²²⁴ V. in questo senso, con riferimento alla eguale formula prevista per l'archiviazione, T. RAFARACI, *ibidem*. Nello stesso senso anche M. GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto*, cit., p. 45. Diversamente, la formula scolpita dal previgente art. 125 disp. att c.p.p., abrogato con la riforma Cartabia, si ispirava al canone dell'*in dubio pro actione*: in questo senso v. C. FIORIO – R. FONTI – M. MONTAGNA, *Corso di Procedura penale*, Milano, 2019, p. 264.

²²⁵ V. *supra*, § 4.

²²⁶ V. *infra*, Cap. II, § 2.1.

presente regolamento, e sul diritto nazionale, che si applica agli aspetti non trattati dal presente regolamento»²²⁷: sembra, in buona sostanza che venga ribadito che il rimedio di cui all'art. 5 sia applicabile anche ai controlli interni attivabili ai sensi dell'art. 42.

9. L'irretrattabilità dell'azione

L'irretrattabilità è concetto che la dottrina italiana deduce dal disposto dell'art. 50, comma 3, c.p.p. (analogo all'art. 50 c.p.p. 1930), il quale afferma che «[l]' esercizio dell'azione penale può essere sospeso o interrotto soltanto nei casi espressamente previsti dalla legge»²²⁸.

La proprietà di essere irretrattabile è stata però ascritta dagli studiosi, a prescindere dalla formulazione letterale, alternativamente a due oggetti diversi: il processo, da una parte, e l'azione, dall'altra. È stato detto che, se l'irretrattabilità fosse davvero riferibile all'azione, impedendo al pubblico ministero di rinunciarvi, si vieterebbe un'eventualità che non può verificarsi, tenuto conto che, una volta che l'azione viene esercitata, il prosieguo del processo sfugge comunque – di regola²²⁹ – al controllo del pubblico ministero. Il principio, allora, dovrebbe più correttamente essere inteso come riferito al processo e comportare, così, il dovere-potere del giudice (non del pubblico ministero) di procedere e la necessaria tassatività delle ipotesi legislative di sospensione o interruzione del processo stesso²³⁰.

Tale (condivisibile) conclusione, tuttavia, poiché poggia sulla premessa secondo la quale il codice di procedura penale non consente al pubblico ministero di impedire che il processo giunga a conclusione, non è automaticamente

²²⁷ Sul punto v. HERRNFELD, sub art. 42, cit., pp. 414-415.

²²⁸ Cfr. O. DOMINIONI, voce *Azione penale*, cit., pp. 410-411; C. VALENTINI REUTER, *Le forme di controllo*, cit., p. 57.

²²⁹ Si discute, per esempio, se la situazione che si crea in seguito alla regressione dovuta a declaratoria di incompetenza costituisca eccezione alla regola. Sul tema v. R. DEL COCO, *La regressione degli atti nel processo penale*, Torino, 2020, pp. 157 e ss.; nonché M. PITTIRUTTI, *Un «rinvio pregiudiziale» per un processo penale efficiente. luci e ombre dell'art. 24-bis c.p.p.*, in *Sist. pen.*, 15 maggio 2023, pp. 13-14.

²³⁰ V., per l'analisi del problema e per la posizione indicata nel testo, O. DOMINIONI, voce *Azione penale*, cit., p. 411; C. VALENTINI REUTER, *Le forme di controllo*, cit., p. 59.

applicabile anche alla Procura europea: va prima verificato se il Regolamento non prevede, invece, la possibilità, per l'EPPO, di rinunciare all'azione esercitata²³¹.

Il dubbio, in realtà, può nascere dal disposto dell'ultimo periodo dell'art. 36, par. 7, Reg., il quale afferma che si debba applicare la procedura ivi prevista per la decisione inerente all'esercizio o no della facoltà di impugnare la sentenza anche nel caso in cui «nel corso del procedimento e in conformità del diritto nazionale applicabile, il procuratore europeo delegato incaricato del caso assume una posizione che condurrebbe all'archiviazione del caso». L'analisi della disposizione sarà più approfonditamente eseguita in apposito paragrafo²³², basti qui notare quanto segue: la regola potrebbe essere intesa in senso letterale e, riferita, dunque, a casi di archiviazione in senso stretto; oppure, in senso più lato, come riguardante ipotesi in cui il procedimento può essere posto nel nulla anche successivamente all'esercizio dell'azione penale.

È evidente che, con la prima interpretazione, non si potrebbe nemmeno astrattamente porre il tema della irretrattabilità dell'azione, atteso che essa non è stata esercitata, nello scenario in cui si applicherebbe la norma. Il problema si pone, piuttosto nel secondo caso e, quindi, nell'ipotesi in cui il PED assume una posizione che condurrebbe all' "archiviazione" in senso atecnico e, dunque, nel corso del processo, dopo l'esercizio dell'azione. Qualsiasi dubbio sull'esistenza di una facoltà di rinunciare, in qualche modo, a questa, però, si scontra subito con il richiamo espresso al diritto nazionale applicabile: la norma si riferisce ai casi in cui tale rinuncia all'azione sarebbe possibile sulla base dell'ordinamento statale²³³. Poiché, come visto, una siffatta possibilità non è prevista nel nostro ordinamento, l'art. 36, par. 7, effettua, per questa parte, un richiamo a vuoto. E, siccome non pare che un potere di rinuncia all'azione possa discendere da altre disposizioni del

²³¹ Se una tale possibilità fosse prevista e si potesse, dunque, parlare in senso di retrattabilità dell'azione, ci si dovrebbe di conseguenza chiedere se il principio di irretrattabilità rivesta valore solamente di rango primario o costituzionale e, poi, se costituisca o no un controlimito all'ingresso del diritto dell'Unione europea.

²³² V. *infra*, Cap. II, § 4.

²³³ Cfr. D. Brodowski, sub art. 39, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., p. 359; H.-H. HERRNFELD, sub art. 36, cit., p. 341.

Regolamento, si può concludere nel senso che l'azione può considerarsi irretrattabile anche nei processi attribuiti all'EPPO, quando si svolgono in Italia²³⁴.

10. *Gli effetti dell'apertura delle indagini e dell'esercizio dell'azione nelle giurisdizioni degli Stati aderenti alla cooperazione rafforzata: la litispendenza*

Per discutere degli effetti dell'esercizio dell'azione penale (e, in realtà, anche dell'apertura delle indagini) da parte della Procura europea all'interno della "area EPPO" è necessario innanzitutto richiamare alcune nozioni in tema di *ne bis in idem*, al fine di delinearne la portata.

Il principio, com'è noto, è riconosciuto – oltre che a livello interno (art. 649 c.p.p.) – anche a livello sovranazionale. L'art. 4, par. 1, del Protocollo n. 7 alla CEDU stabilisce che «[n]essuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge ed alla procedura penale di tale Stato».

La norma impedisce dunque che si svolga un secondo processo dopo che vi sia già stata una decisione definitiva. Ciò che non è vietato, invece, è il fatto, in sé, che si svolgano due procedimenti contemporaneamente (a patto che, una volta concluso uno, l'altro non prosegua). In altre parole, la disposizione non tocca il tema della litispendenza²³⁵.

Peraltro, l'applicazione della garanzia convenzionale è limitata al caso in cui il *bis in idem* si verifichi nella medesima giurisdizione della prima decisione²³⁶.

L'art. 50 della Carta di Nizza, al contrario, non è applicabile solo all'interno di ciascuno Stato membro: la sua efficacia si estende a tutto il territorio dell'Unione

²³⁴ Quanto all'irretrattabilità del processo, l'art. 50, comma 3, c.p.p., pare pacificamente applicabile anche ai processi per reati PIF, in forza dell'usuale richiamo effettuato dall'art. 5 Reg. alle discipline processuali nazionali.

²³⁵ Cfr. W. A. SCHABAS, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford, 2015, p. 1148. Per un commento v. anche B. VAN BOCKEL, *Ne Bis in Idem in EU Law*, Cambridge, 2016, pp. 16 e ss.

²³⁶ Cfr. W. A. SCHABAS, *ibidem*.

europea²³⁷. Esso stabilisce che «[n]essuno 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». Come si può desumere dalla formulazione, anche in tal caso, la garanzia si applica solo quando un procedimento si sia già concluso²³⁸ e, dunque, anch'esso non vieta i procedimenti paralleli per il medesimo fatto contro la stessa persona²³⁹.

La medesima osservazione può facilmente essere fatta, leggendone il testo, anche con riferimento all'art. 54 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen²⁴⁰ e all'art. 3 n. 2, della decisione quadro 2002/584/GAI in tema di mandato d'arresto europeo²⁴¹, che prevedono anch'essi il divieto di *bis in idem*: non viene impedito il ricorrere di procedimenti paralleli.

Insomma, il principio del *ne bis in idem* non può essere invocato per evitare che in due o più Stati dell'Unione europea si svolgano contemporaneamente più (indagini e) processi.

Ciò non significa che il tema del conflitto positivo di giurisdizione – che è proprio il caso in cui due o più Stati potrebbero perseguire (conflitto in astratto) o stanno perseguendo (conflitto in concreto) la stessa persona per lo stesso fatto²⁴² –

²³⁷ Cfr. T. LOCK, sub art. 50 CDFUE, in *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, cit., p. 2236.

²³⁸ Cfr. T. LOCK, *ivi*, p. 2239.

²³⁹ La definizione di “procedimenti paralleli” può essere delineata ricorrendo all'art. 3, lett. a), della decisione quadro 2009/948/GAI: «procedimenti penali, compresa sia la fase preprocessuale che quella processuale, condotti in due o più Stati membri per gli stessi fatti in cui è implicata la stessa persona».

²⁴⁰ Il quale richiede, perdipiù, che la pena applicata nel primo procedimento sia quantomeno in corso di esecuzione: «[u]na persona che sia stata giudicata con sentenza definitiva in una Parte contraente non può essere sottoposta ad un procedimento penale per i medesimi fatti in un'altra Parte contraente a condizione che, in caso di condanna, la pena sia stata eseguita o sia effettivamente in corso di esecuzione attualmente o, secondo la legge dello Stato contraente di condanna, non possa più essere eseguita». Per un commento v. B. VAN BOCKEL, *Ne Bis in Idem*, cit., pp. 22 e ss.

²⁴¹ Secondo il quale il giudice dello Stato d'esecuzione deve rifiutare l'esecuzione del MAE «se in base ad informazioni in possesso dell'autorità giudiziaria dell'esecuzione risulta che la persona ricercata è stata giudicata con sentenza definitiva per gli stessi fatti da uno Stato membro a condizione che, in caso di condanna, la sanzione sia stata applicata o sia in fase di esecuzione o non possa più essere eseguita in forza delle leggi dello Stato membro della condanna».

²⁴² Vedi A. ZUIDEMA, *To which prosecution service?*, cit., p. 375.

non sia mai stato affrontato a livello eurounitario²⁴³, ma la risoluzione del problema, quando si presenta concretamente, è rimessa ad accordi, meramente eventuali, tra gli Stati interessati²⁴⁴. Illuminante il tal senso il *considerando* n. 11 della decisione quadro 2009/948/GAI sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali, secondo il quale «[n]essuno Stato membro dovrebbe essere obbligato a rinunciare o a esercitare la competenza giurisdizionale contro la sua volontà [...]»²⁴⁵. Il medesimo strumento, peraltro, risulta lacunoso anche sotto il profilo dei criteri utili ad individuare lo Stato che dovrebbe essere competente²⁴⁶, oltre a non contenere alcun riferimento agli interessi dell'accusato²⁴⁷.

Evitare, attraverso il ricorso a criteri che siano il più vincolante possibile, che si instaurino procedimenti paralleli è auspicabile per vari motivi. Innanzitutto, si supererebbero alcuni problemi dettati dalle caratteristiche nel divieto di *bis in idem*, in forza del quale il primo Stato che emette una sentenza definitiva per il fatto "blocca" tutte le ulteriori iniziative, sulla base di un fattore meramente cronologico, senza che si possano fare considerazioni circa quale giurisdizione si trovi nella posizione migliore per accertare il fatto²⁴⁸. In secondo luogo, da un punto di vista delle garanzie individuali, come sottolineato, ponendosi il divieto di litispendenza a monte di quello del *ne bis in idem*, si contribuirebbe a scongiurare in via preventiva il rischio che si giunga ad una doppia sentenza sullo stesso fatto contro il medesimo

²⁴³ In generale, per una disamina degli strumenti di risoluzione dei conflitti di giurisdizione v. M. BÖSE, *Models and instruments for solving conflicts of jurisdiction*, in M. Böse, F. Meyer e A. Schneider, *Conflicts of Jurisdiction in Criminal Matters in the European Union*, vol. II, *Rights, Principles and Model Rules*, Baden-Baden, 2014, pp. 335 e ss.

²⁴⁴ Vedasi V. MITSILEGAS – F. GIUFFRIDA, *Ne Bis in Idem and Conflicts of Jurisdiction*, in V. Mitsilegas, *EU Criminal Law*, cit., pp. 172 e ss. Vale la pena segnalare come, nell'aprile 2023, la Commissione abbia avanzato una proposta di regolamento sul trasferimento di procedimenti penali, la quale, però non si sottrae alle osservazioni critiche qui avanzate. V. COM(2023) 185 final del 5 aprile 2023.

²⁴⁵ Cfr., sull'assenza di obblighi di giungere ad un accordo o di poteri vincolanti di qualsivoglia organo, nel contesto della decisione quadro, M. BÖSE, *Models and instruments*, cit., p. 348.

²⁴⁶ Cfr. P. P. PAULESU, *Ne bis in idem e conflitti di giurisdizione*, in *Manuale di procedura penale europea*, cit., p. 597

²⁴⁷ In questo senso M. LUCHTMAN, *Choice of forum*, cit., p. 258.

²⁴⁸ In questo senso P. P. PAULESU, *Ne bis in idem*, cit., p. 593.

soggetto²⁴⁹. In terzo luogo, ancora sotto il profilo delle guarentigie, le regole di individuazione *a priori* del foro conducono a tutelare il diritto al giudice precostituito²⁵⁰.

Le menzionate esigenze, peraltro, diventano sempre più pregnanti con l'acuirsi della tendenza degli Stati ad estendere la propria giurisdizione, di quella di criminalizzare la lesione di interessi comuni e – soprattutto – con l'evolversi in senso sovranazionale dei fenomeni criminosi²⁵¹.

Ebbene, in questo scenario, i criteri di scelta del foro contenuti nel regolamento EPPO costituiscono una dirompente novità. Essi, infatti, rappresentano i primi criteri vincolanti di scelta della giurisdizione a livello europeo²⁵².

Come già ricordato, essi si applicano nel caso in cui più Paesi aderenti alla cooperazione rafforzata EPPO abbiano giurisdizione²⁵³ e, dunque, proprio nell'ipotesi in cui via sia un rischio di procedimenti paralleli.

Da ciò consegue che nei casi in cui l'EPPO sia competente, esso dovrà applicare i criteri di scelta del foro per individuare la giurisdizione dove svolgere le indagini ed esercitare l'azione penale, mentre eventuali iniziative svolte in Stati aderenti diverso da quello individuato da detti criteri, si scontrerebbero un difetto di giurisdizione.

Può notarsi che, se tutto ciò è vero, il disposto dell'art. 25, par. 1, ult. parte, Reg.²⁵⁴, può considerarsi pleonastico, se letto con riferimento ai rapporti tra l'esercizio della competenza dell'EPPO in un Paese e il potere di azione delle

²⁴⁹ Cfr. P. P. PAULESU, *ibidem*.

²⁵⁰ V. *supra*, § 5.1. V., per il collegamento tra litispendenza e giudice precostituito: P. P. PAULESU, *Ne bis in idem*, cit., p. 594.

²⁵¹ Cfr., in questo senso, L. PARLATO, *Conflicts of Jurisdiction in Criminal Proceedings in Europe: Between Bis In Idem and Lis Pendens*, in *EU Criminal Justice*, cit., pp. 117-118. Sul tema dei rapporti tra criminalità transfrontaliera e *ne bis in idem*, non solo da un punto di vista di diritto dell'Unione europea, vedi V. MONGILLO, *Criminalità di impresa transfrontaliera e giurisdizione penale "sconfinata": il difficile equilibrio tra efficienza e garanzie*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, n. 1, pp. 147 e ss.

²⁵² In questo senso V. MITSILEGAS – F. GIUFFRIDA, *Ne Bis in Idem and Conflicts of Jurisdiction*, cit., p. 172. Chiarisce che in questo senso c'è una differenza con la decisione quadro A. ZUIDEMA, *To which prosecution service?*, cit., p. 394.

²⁵³ V. *supra*, § 5.

²⁵⁴ La quale stabilisce che «[s]e l'EPPO decide di esercitare la sua competenza, le autorità nazionali competenti non esercitano la loro competenza in relazione alla stessa condotta criminosa».

autorità nazionali in un altro, diverso, Paese (potere comunque precluso, appunto, per carenza di giurisdizione)²⁵⁵: in ogni caso queste seconde sarebbero vietate. Ulteriore conseguenza della ricostruzione condivisa in questa sede è che il divieto di esercitare l'azione non vale solo per le "autorità nazionali", ma anche per eventuali privati che avessero, in un Paese diverso da quello ove l'EPPO agisca, un potere di azione: la sussistenza di tale facoltà, ovviamente, non può sopperire al difetto di potere di *ius dicere* dell'organo giurisdizionale interno cui essi si rivolgessero²⁵⁶.

Come anticipato, dunque, ecco una novità per il diritto penale europeo: uno strumento in grado di risolvere in via vincolante (ossia, senza che sia necessario un accordo tra Stati) le questioni di litispendenza.

Vi sono, però, alcune precisazioni da fare.

La prima è che questo meccanismo, come è ovvio, è applicabile solamente ai casi in cui si tratti di un reato attribuito alla Procura europea e, dunque, in buona sostanza, di area PIF: al di fuori delle ipotesi previste dagli artt. 22 e 23 del Regolamento, in ragione del principio di attribuzione, gli Stati conservano tutte le proprie prerogative, compresa quella di aprire un procedimento penale anche in parallelo a quello di un altro Stato. Si potrebbe, tutt'al più, ritenere che la disciplina sulla scelta del foro sia vincolante per gli Stati membri anche quando all'EPPO è concretamente precluso di esercitare la propria attribuzione, oppure gli è permesso rinunciarvi, sulla base di quanto previsto dall'art. 25: si potrebbe sostenere che, in tali casi, ma esso sarebbe astrattamente competente. Infatti, si potrebbe affermare che nei casi disciplinati dalla norma citata, la Procura europea goda comunque dell'attribuzione, ma semplicemente non la eserciti, con la conseguenza che si rimane nell'ambito di applicabilità del Regolamento anche se il procedimento – che

²⁵⁵ Mentre conserva utilità se letto dal punto di vista di un singolo Paese, rendendo esplicito che, se l'EPPO svolge le indagini ed esercita l'azione, lo stesso non possono fare le autorità nazionali.

²⁵⁶ Probabilmente diverso dev'essere il discorso nel caso in cui il privato eserciti l'azione all'interno del Paese che ha effettivamente giurisdizione: in tal caso, ovviamente, viene meno l'ostacolo della carenza di giurisdizione e nemmeno sembra potersi applicare l'art. 25, par. 1, che si riferisce testualmente solo alle «autorità nazionali». V., su questo secondo punto, *supra*, § 1.

rimarrebbe europeo per natura – viene trattato dalle autorità nazionali. In questo senso potrebbe deporre il tenore letterale della disposizione, che non sembra propriamente delimitare la competenza dell’EPPO – compito che, infatti, spetta agli artt. 22 e 23, separati anche topograficamente – bensì delineare meri casi di suo mancato esercizio²⁵⁷. In senso contrario (e, forse, in modo insuperabile), tuttavia, militano le formulazioni degli artt. 26 e 36, che sembrano applicabili solamente ai procedimenti che siano effettivamente gestiti dalla Procura europea.

La conclusione negativa, peraltro, è coerente con l’osservazione per cui il principio della giurisdizione naturale preconstituita si dovrebbe applicare nei casi in cui l’interesse alla persecuzione del reato si pone a livello europeo²⁵⁸: quando si riconosce la possibilità che non sia l’EPPO ad agire, questo euro-interesse, risulta quantomeno affievolito.

La seconda precisazione da fare è che, anche se il reato è attribuito all’EPPO, il meccanismo non opera se il procedimento parallelo è condotto in uno Stato membro dell’Unione non aderente alla cooperazione rafforzata oppure in uno Stato extra-UE. In entrambi i casi, ovviamente, non vi è alcun obbligo di rispettare i criteri di scelta del foro del regolamento EPPO, non vincolante per tali Paesi.

La terza precisazione consiste nel notare che l’ampiezza del meccanismo dipende anche dall’approccio che si tiene nei confronti del tema delle competenze asimmetriche²⁵⁹. Chi ritenga sia possibile che siano contemporaneamente competenti sia la Procura europea che uno o più Stati aderenti alla cooperazione rafforzata, in ragione della possibile differenza che può intercorrere da Paese a Paese circa la pena rilevante ai sensi dell’art. 25, par. 3, lett. a), Reg., deve evidentemente ammettere la possibilità che si diano procedimenti paralleli. Chi invece ritenga – come qui sostenuto – che il problema non si può presentare, può concludere nel senso che, all’interno della “area EPPO” e per i reati ad essa attribuiti, la Procura europea goda di un monopolio (sullo svolgimento delle indagini e)

²⁵⁷ Per esempio, si leggano il par. 2 («l’EPPO può esercitare la sua competenza soltanto se [...]») e il par. 3 («[l]’EPPO si astiene dall’esercitare la sua competenza [...]).

²⁵⁸ V. *supra*, § 5.1.

²⁵⁹ Sulle quali v. *supra*, Par. I, Cap. I, Sez. II, § 2.

sull'esercizio dell'azione penale rispetto alle autorità nazionali e agli eventuali altri titolari del diritto di azione in tutti i Paesi aderenti.

In conclusione²⁶⁰, si può affermare che nell'area EPPO a ciascun caso corrisponde solo un Paese dotato di giurisdizione, qualsiasi altra iniziativa per lo stesso fatto intrapresa all'interno di altri ordinamenti è illegittima. In altre parole, il Regolamento offre criteri di risoluzione dei conflitti di giurisdizione sia verticali, intercorrenti tra Stati aderenti e EPPO, che orizzontali, intercorrenti tra le diverse giurisdizioni²⁶¹.

²⁶⁰ E chiudendo il discorso sul monopolio dell'azione aperto *supra*, § 1.

²⁶¹ Per questa distinzione cfr. A. ZUIDEMA, *To which prosecution service?*, cit., p. 376.

L'INAZIONE E I RELATIVI CONTROLLI

SOMMARIO: 1. Le peculiarità del procedimento di decisione sull'archiviazione. - 2. I motivi di archiviazione espressamente previsti. - 2.1. (*segue*): la mancanza di prove pertinenti. - 3. I motivi di archiviazione atipici. - 4. L' "archiviazione" ai sensi dell'art. 36, par. 7, del Regolamento. - 5. La necessaria completezza delle indagini della Procura europea. - 6. I controlli sull'archiviazione: camere permanenti e Corte di giustizia. - 6.1. (*segue*): il tema del controllo domestico. - 7. Le vicende successive all'archiviazione. - 8. L'effetto preclusivo dell'archiviazione e la riapertura delle indagini. - 9. La destinazione delle pseudonotizie europee di reato: la mancata registrazione e la mancata annotazione.

1. Le peculiarità del procedimento di decisione sull'archiviazione

«Quando ritiene che l'indagine sia giunta a conclusione», il PED «presenta, al procuratore europeo incaricato della supervisione, una relazione contenente una sintesi del caso e un progetto di decisione di esercitare o no l'azione penale dinanzi a un organo giurisdizionale nazionale o di valutare un rinvio del caso, un'archiviazione o una procedura semplificata di azione penale ai sensi degli articoli 34, 39 o 40» (art. 35, par. 1, Reg.).

I requisiti procedurali e sostanziali per l'archiviazione, oltre che dalla citata disposizione, sono regolati anche dal paragrafo 2 del medesimo articolo 35 e dall'art. 39, par. 1¹. A questi si dovrebbe poi aggiungere, per la verità, anche il par. 3 dell'art. 39, il quale prevede un'incombenza procedurale obbligatoria per l'EPPO in alcune ipotesi particolari di archiviazione.

¹ Cfr. D. BRODOWSKI, sub art. 39, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO")*. *Article-by-Article Commentary*, a cura di H.-H. Herrnfeld, D. Brodowski e C. Burchard, Baden-Baden, 2021, p. 361.

Il sistema può essere riassunto come di seguito. L'art. 39 – espressamente rubricato «archiviazione del caso» – opera un ampio rinvio all'art. 35, in quanto prevede che «se l'esercizio dell'azione penale è divenuto impossibile a norma del diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso, la camera permanente decide, sulla base di una relazione fornita dal procuratore europeo delegato incaricato del caso conformemente all'articolo 35, paragrafo 1, di archiviare il caso» (par. 1).

Il procedimento di decisione è, insomma, perlomeno sovrapponibile a quello già analizzato in relazione all'esercizio dell'azione². I due attori principali rimangono, anche con riferimento all'inazione, la camera permanente, incaricata di assumere la decisione finale, e il PED³.

Vi sono alcune però conseguenze particolari nel caso in cui il procedimento si “indirizzi” verso l'archiviazione: ciò accade quando il PED abbia chiesto l'archiviazione (invece che l'esercizio dell'azione) oppure quando – a prescindere dal contenuto della richiesta – la camera permanente decida ugualmente di optare per l'inazione. Ci si concentrerà su tali peculiarità, ma prima va ricordato che, quando il Regolamento parla di “caso”, in questo contesto, si riferisce ad una singola imputazione elevata contro un singolo soggetto⁴: ne consegue che è ben possibile che la strada dell'inazione non riguardi tutte i reati ascritti ad un singolo indagato o non riguardi tutti gli indagati.

Tornando alle peculiarità, in primo luogo va ricordato che, nel caso in cui il procuratore europeo delegato si determini nel senso di chiedere all'organo collegiale l'archiviazione, l'art. 415-bis del codice di procedura penale italiano esclude la necessità che all'indagato venga notificato l'avviso di conclusione delle indagini preliminari. Tuttavia, come a suo tempo accennato, potrebbe ritenersi che, nel caso in cui la camera permanente dovesse decidersi di orientarsi nel senso

² Per l'analisi generale della disciplina v., quindi, *supra*, Par. II, Cap. I, § 3.

³ Cfr. A. NOVOKMET, *EPPO and Judicial Review of a Decision not to Prosecute: a Slippery Area or a Final Arrangement?*, in *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 2020, vol. 27(1), p. 143.

⁴ V. *supra*, Par. I, Cap. I, sez. II, § 6.

opposto, ossia quello dell'esercizio dell'azione, possa chiedere al PED di procedere con la notifica ai sensi dell'articolo citato⁵.

Inoltre, qualora il PED abbia proposto di procedere con l'archiviazione, la camera permanente deve prendere una decisione espressa. Non è infatti applicabile l'approvazione tramite silenzio-assenso di cui all'art. 36, par. 2.

Ancora, ai sensi dell'art. 36, par. 1, alla camera permanente è precluso di disporre l'archiviazione del caso qualora il procuratore europeo delegato abbia chiesto di portare il caso in giudizio.

Si deve segnalare poi che, ai sensi del già richiamato art. 39, par. 3, l'EPPO ha obblighi di consultazione con le autorità nazionali, potendo archiviare solo dopo aver aperto un confronto con queste. In particolare, il Regolamento prescrive che ciò accada in due casi: quando la Procura europea sia competente per un reato indissolubilmente connesso, ai sensi dell'art. 22, par. 3, Reg. e, qualora sia competente per un crimine in materia di spese dell'Unione, «quando il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima»⁶. L'autorità nazionale in questione è quella indicata dall'art. 25, par. 6⁷. Per l'Italia, si tratterà, dunque, del procuratore generale presso la Corte di cassazione (art. 16, d.lgs. 9/2021).

L'obbligo di consultazione si spiega con il fatto che, per le categorie di reati citate, a livello nazionale potrebbe esserci interesse maggiore di quello avvertito a livello europeo a perseguire le relative condotte⁸. Una volta avviata la consultazione, le autorità nazionali potrebbero chiedere che il caso venga loro rinviato, come previsto dall'art. 34, par. 6, Reg., espressamente richiamato (insieme ai parr. 7 e 8) dalla disposizione in commento. Ovviamente, l'obbligo di consultazione troverà maggior utilità nei casi in cui il motivo di archiviazione che

⁵ V. *supra*, Par. II, Cap. I, § 7.

⁶ V., circa i reati attribuiti alla Procura europea, *supra*, Par. I, Cap. I, § 6.1.

⁷ V. D. BRODOWSKI, sub *art.* 39, cit., p. 370.

⁸ Così D. BRODOWSKI, *ivi*, p. 369.

l'EPPO ha rilevato potrebbe non sussistere per l'autorità nazionale, altrimenti anche questa dovrà, come è logico, orientarsi verso la chiusura del caso⁹.

Il Regolamento non si preoccupa di precisare in quale momento del procedimento di decisione debba trovare luogo questa consultazione, né quale sia l'organo deputato a svolgerla, dal lato dell'EPPO. Entrambe le questioni sono tuttavia risolte dall'art. 58 del regolamento interno, il quale stabilisce che il PED che intenda proporre l'archiviazione debba informarne le autorità nazionali e aspettare le osservazioni formulate da queste, che hanno a disposizione venti giorni. La scelta di attribuire tale la competenza al PED è analoga a quella effettuata in via espressa dall'art. 40, par. 1, Reg., che impone analogo obbligo di consultazione con le autorità nazionali nel caso di proposta di ricorso ad una procedura semplificata.

È stato detto che, nelle ipotesi appena enucleate, se le autorità nazionali chiedono che il caso non venga archiviato, la Procura europea stessa avrebbe il divieto di farlo, purché la richiesta possa considerarsi compatibile con il Regolamento¹⁰. L'affermazione può risultare fuorviante, se letta nel senso che l'autorità nazionale ha la facoltà di bloccare la proposta di archiviazione del PED. In realtà, tenuto conto del fatto che i motivi di archiviazione sono stabiliti dal testo europeo e che l'iniziativa penale è soggetta al principio di legalità¹¹, le alternative sembrano essere solo due: o l'EPPO deve archiviare o deve non farlo. L'apporto degli Stati può dunque essere solamente duplice: essi possono argomentare per sostenere che, a dispetto di quanto ritenuto dal PED, non sussista un motivo di archiviazione, oppure possono chiedere che la Procura europea rinvi loro il caso, come espressamente consentito dall'art. 39, par. 3. Obbligare, invece, il PED a chiedere che il caso vada portato a giudizio anche quando sussiste un motivo di archiviazione, contrasta con il Regolamento.

Una questione di non facile soluzione consiste nel comprendere se la camera permanente che si sia decisa per l'inazione possa, contestualmente a tale decisione,

⁹ In questo senso D. BRODOWSKI, *ibidem*. Egli, fra i vari, porta l'esempio della prescrizione intervenuta per il reato PIF ma non per il reato indissolubilmente connesso.

¹⁰ Così D. BRODOWSKI, *ivi*, p. 370.

¹¹ V., in particolare, *infra*, § 2 e Par. III, § 3.

effettuare la riallocazione del caso al PED di uno Stato membro diverso da quello precedente. Come si è a suo tempo visto, la possibilità è espressamente prevista per il caso opposto, ossia qualora la camera permanente decida nel senso dell'esercizio dell'azione (art. 36, par. 3)¹². Nella stessa sede, tuttavia, avevamo ricordato come tale potere di riallocazione, in realtà, trovasse già la propria fonte nell'art. 26, par. 5, che, in via generale, permette la riassegnazione «finché non sia stata esercitata l'azione penale». L'espressione sembra però poter essere intesa in due sensi antitetici: nel primo, riferendosi all'esercizio dell'azione, darebbe per scontato che, se l'intenzione è quella di archiviare il caso, la riallocazione non possa essere disposta (mentre, nell'ipotesi in cui il caso venga portato in giudizio, può essere disposta, ma solo fino a che la decisione non sia stata definitivamente presa); nel secondo, essendo che l'unico limite previsto è l'avvenuta decisione di esercitare l'azione, in tutti gli altri casi la riallocazione può sempre essere fatta, anche nel caso di epilogo archiviativo.

Se è pur vero che per l'archiviazione non esiste un analogo dell'art. 36, par. 3, un'altra considerazione impone di concludere nel senso che si possa e, anzi, si debba, riallocare il caso quando necessario. Infatti, si è detto in altro Capitolo che in riferimento ai reati PIF deve ritenersi sussistente il diritto ad una giurisdizione precostituita per legge¹³. Si deve altresì tenere a mente che vi potrebbe essere intervento della giurisdizione anche nel caso in cui la Procura europea si decida per l'archiviazione: ciò, in particolare, avviene se si ritiene che il Regolamento non escluda il controllo giurisdizionale sull'azione penale eventualmente previsto dall'ordinamento interno¹⁴. È agevole concludere, allora, che, se il giudice che così intervenire deve essere predeterminato per legge, l'EPPO debba disporre la riallocazione quando ciò sia imposto dalla necessità di rispettare i criteri sull'individuazione della giurisdizione di cui all'art. 26.

¹² V. *supra*, Cap. I, § 5.

¹³ V. *supra*, Cap. I, § 5.1.

¹⁴ V., su questo tema, *infra*, § 6.1.

Peraltro, vi sono buoni motivi per ritenere che è opportuno venga fatta la riassegnazione anche qualora si ritenga che non vi possa essere un controllo domestico sull'inazione. Infatti, non è escluso che vi possono essere divergenze da Stato a Stato sulle conseguenze dell'archiviazione, per esempio quanto all'effetto preclusivo di nuove indagini o azioni penali¹⁵. Di nuovo allora: vi è la necessità si applichino le regole che conseguono ad una corretta individuazione della giurisdizione competente.

Evidentemente, inoltre, non è possibile effettuare la riallocazione del caso per sfruttare appositamente una legislazione nazionale in tema di motivi di archiviazione che faciliti od ostacoli l'inazione¹⁶. Infatti, semplicemente, tale motivo – ossia la ricerca della norma legislativa “preferita” – certamente non rientra tra quelli previsti come presupposto per la riallocazione dall'art. 26, par. 4. D'altra parte, si tratterebbe di un palese caso di *forum shopping*, fenomeno che la disciplina del Regolamento dovrebbe contrastare e non certo agevolare¹⁷.

2. I motivi di archiviazione espressamente previsti

Viste le peculiarità del procedimento di archiviazione, ci si soffermerà ora sui requisiti sostanziali dell'inazione.

L'art. 39, par. 1, Reg. prevede che la camera permanente debba decidere di archiviare per uno dei motivi espressamente previsti quando «l'esercizio dell'azione penale è divenuto impossibile a norma del diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso». Dunque, è innanzitutto

¹⁵ Così, se un caso viene archiviato in Italia, per esempio, le indagini non potrebbero essere riaperte se non con l'autorizzazione del giudice (art. 414 c.p.p.). Peraltro, almeno fino alla riforma Cartabia, la giurisprudenza prevalente ritiene che il provvedimento giurisdizionale relativo sia condizione di procedibilità: v. Corte cost., 12 gennaio 1995, n. 27, § 4 del *considerato in diritto* e Cass., Sez. Un., 24 giugno 2012, n. 33885, in *Cass. pen.*, 2012, n. 12, p. 4053, con osservazioni di A. FOLLIERI, *ivi*, p. 4060. Sulla riapertura delle indagini nei procedimenti attribuiti all'EPPO v. *infra*, § 8.

¹⁶ Cfr. D. BRODOWSKI, sub *art. 39*, cit., p. 361.

¹⁷ V. *supra*, Cap. I, §§ 5 e ss.

necessario che si versi in un caso in cui l'ordinamento nazionale non consenta di esercitare l'azione¹⁸.

Tuttavia, una volta accertato che il requisito ricorre, l'art. 39 sembra imporre di verificare che sussista anche uno dei motivi enunciati dal Regolamento : si tratta di una sorta di "doppio controllo", per il quale l'archiviazione deve essere necessaria sia ai sensi del Regolamento che ai sensi della legislazione nazionale¹⁹. Ne discende che, di norma, nei reati EPPO ci sarà probabilmente un'area di inazione più ristretta rispetto a quella dei diritti nazionali²⁰.

Tale necessità del doppio controllo potrebbe venire meno, nei fatti, qualora si volesse sostenere che, a seguito della decisione della camera permanente di archiviazione, rimanesse necessario l'eventuale controllo giurisdizionale previsto dall'ordinamento interno²¹. Cosa dovrebbe succedere, davanti al giudice, nel caso in cui sussista un motivo di archiviazione previsto dal diritto domestico che non trova un corrispondente nell'art. 39? Due sono le opzioni: la prima consiste nel ritenere che il giudice nazionale, nell'operare il proprio controllo, debba applicare l'art. 39 e, allora, non archiviare, perché non ricorre uno dei requisiti ivi previsti. Oppure si ritiene che il controllo domestico debba essere totalmente disciplinato dall'ordinamento domestico, il giudice non deve verificare se è applicabile l'art. 39 Reg., rileva la presenza di una causa di archiviazione interna e archivia.

Il difetto della prima soluzione consiste nel fatto che il giudice interno dovrebbe applicare sia il diritto nazionale che il Regolamento. Il difetto della seconda soluzione consiste nel fatto che la portata applicativa del doppio controllo previsto dell'art. 39 si perde completamente.

¹⁸ Così D. BRODOWSKI, sub art. 39, cit., p. 361; M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, in *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di G. Di Paolo, L. Pressacco, R. Belfiore e T. Rafaraci, Trento, 2022, p. 201.

¹⁹ Si cerca così di rispondere alla domanda circa l'interazione tra diritto nazionale e diritto eurounitario rispetto al tema dell'archiviazione lasciata aperta da M. PANZAVOLTA, *Responsabilità e concetti: il regime normativo e la scelta della giurisdizione nelle indagini dell'EPPO in cerca di orientamento*, in *L'attuazione della Procura europea*, cit., p. 93.

²⁰ Tuttavia, nel senso opposto, v. F. FALATO, *Azione penale europea e principi costituzionali*, Napoli, 2023, p. 272.

²¹ Sul tema v. *infra*, § 6.1.

Come vedremo, tale problema non fa altro che rinforzare l'impressione che l'intervento del GIP in funzione di controllo sulla determinazione rivolta all'inazione assunta dalla camera permanente mal si concili con l'impostazione del regolamento EPPO.

In ogni caso, come si diceva, l'art. 39 stabilisce esso stesso dei motivi di archiviazione.

Innanzitutto, la «morte dell'indagato o dell'imputato o liquidazione della persona giuridica indagata o imputata» (lett. a). Poco dire su questa ipotesi, che corrisponde, nell'ordinamento interno, all'archiviazione disposta ai sensi degli artt. 150 c.p. e 411 c.p.p., per quanto riguarda la morte della persona fisica, e alle ipotesi analoghe per la responsabilità amministrativa da reato degli enti ai sensi del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231²². Può rapidamente notarsi come la disposizione sembra offrire un appiglio in favore dell'applicazione del regolamento EPPO anche al "mondo" della responsabilità degli enti²³.

In secondo luogo, la «infermità mentale dell'indagato o dell'imputato imputato» (lett. b), la quale permette la dismissal del caso sia per l'infermità sussistente al momento del fatto, sia per quella esistente al momento del processo, purché la seconda ipotesi sia prevista dal diritto nazionale²⁴. Facile individuare il corrispettivo, per il primo caso, nell'archiviazione per vizio totale di mente ai sensi degli artt. 88 c.p. e 408 c.p.p.²⁵. La seconda ipotesi potrebbe invece corrispondere al caso dell'incapacità processuale irreversibile *ex art. 72-bis c.p.p.*, purché si ammetta – ma nulla sembra militare in senso contrario – la possibilità che, nel caso in cui essa

²² In particolare, sono i casi della cancellazione dal registro delle imprese o delle persone giuridiche, «ovvero dal combinato effetto dello scioglimento, con la cessazione dell'attività e il completamento delle operazioni di liquidazione»: M. CERESA-GASTALDO, *Procedura penale delle società*, 3^a ed., Torino, 2019, p. 78. V. anche G. CANESCHI, *L'imputato*, in *Trattato di procedura penale*, diretto da G. Ubertis e G. P. Voena, vol. VI, Milano, 2021, p. 580.

²³ Non tratteremo della tematica. Segnaliamo, tuttavia, che in senso contrario milita il fatto che il d.lgs. 231/2001 fonda una responsabilità formalmente amministrativa.

²⁴ In questo senso D. BRODOWSKI, *sub art. 39, cit.*, p. 362.

²⁵ Tuttavia, non è pacifico in dottrina che la mancanza di imputabilità possa condurre all'archiviazione. Sul punto v., peraltro in senso, invece, positivo, M. CAIANIELLO, voce *Archiviazione (diritto processuale penale)*, in *Enc. dir.*, Ann., vol. II, t. 1, Milano, 2008, p. 66-67.

venga accertata nel corso delle indagini preliminari, possa dar luogo ad un provvedimento di archiviazione ai sensi dell'art. 411 c.p.p.²⁶

La lettera del testo legislativo europeo però potrebbe essere interpretata in senso ampio fino a ricomprendere – per quanto riguarda l'infermità sussistente al momento del fatto – tutti i casi di inimputabilità, ossia tutte le ipotesi in cui il soggetto non avesse la capacità di intendere e di volere al momento del fatto²⁷. Quindi, anche per le ipotesi diverse da quelle di cui all'art. 88 c.p.: in particolare, potrebbero essere ricomprese i casi di «piena ubriachezza derivata da caso fortuito o da forza maggiore» (art. 91, comma, 1, c.p.), la corrispondente ipotesi del caso commesso sotto l'effetto di sostanze stupefacenti (art. 93 c.p.), la cronica intossicazione da sostanze alcoliche o stupefacenti che risulti in un vizio totale di mente (art. 95 c.p.), l'ipotesi di sordomutismo dell'art. 96, comma 1, c.p., della minore età (artt. 97 e 98 c.p.) e le altre ipotesi atipiche. Infatti, il fondamento di tutte queste ipotesi consiste comunque in una incapacità (presunta o meno) di incapacità di intendere e di volere: la *ratio* è la medesima.

Il terzo motivo di archiviazione è la «amnistia concessa all'indagato o all'imputato». L'amnistia, se propria (151 c.p.), può condurre all'archiviazione anche ai sensi dell'ordinamento interno, qualora la si consideri appartenere al genere delle cause di estinzione del reato, rientrando così nell'ambito di applicazione dell'art. 411 c.p.p.²⁸ Nel caso in cui, invece, la si considerasse una causa di estinzione della punibilità²⁹, l'archiviazione sarebbe possibile solamente qualora si facesse valere l'opinione per la quale i casi di archiviazione espressamente previsti dal codice non sarebbero tassativi, ciò in quanto estrinsecazioni di un principio di

²⁶ In senso favorevole, v. F. DELLA CASA – G. P. VOENA, *Soggetti*, in *Compendio di procedura penale*, X^a ed., a cura di M. Bargis, Milano, 2020, p. 95.

²⁷ Sul fatto che questo sia il fondamento di tutte le ipotesi di inimputabilità v. G. MARINUCCI – E. DOLCINI – G. L. GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, 12^a ed., Milano, 2023, p. 478.

²⁸ Diversamente, non è concettualmente possibile pensare ad una archiviazione per amnistia impropria, considerato che si tratta di quella che interviene dopo la condanna definitiva. Per la distinzione v. G. LA GRECA, voce *Amnistia (dir. cost. pen. e proc. pen.)*, in *Enc. dir.*, Agg. V, Milano 2001, p. 67.

²⁹ Per una panoramica del problema si veda G. LA GRECA, *ibidem*.

superfluità del processo, per come delineata dal vecchio art. 125 disp. att.³⁰ E il processo può certamente dirsi superfluo anche nel caso in cui sia venuta meno la punibilità del fatto.

La medesima considerazione sembra valere anche con riferimento alla nuova regola di giudizio per l'archiviazione, introdotta dalla riforma Cartabia, che rappresenta un rafforzamento di quella previgente³¹: certamente è difficile formulare una «ragionevole previsione di condanna» (art. 408 c.p.p.) di fronte ad una intervenuta amnistia.

L'indulto, invece, potendo essere applicato solo dal giudice della cognizione (indulto improprio) oppure a seguito di giudicato (indulto proprio)³², non può essere motivo di archiviazione. Allo stesso modo, pur considerato che la dizione del Regolamento pare comprendere non solo provvedimenti di carattere generale, ma anche di carattere particolare³³, la grazia presidenziale prevista nell'ordinamento italiano, intervenendo necessariamente dopo la condanna definitiva³⁴, non può essere motivo di archiviazione.

La lett. d) invece prevede il caso della «immunità concessa all'indagato o all'imputato, a meno che non sia stata revocata», sia che essa sia prevista dal diritto nazionale, sia che trovi fonte nel diritto dell'Unione europea³⁵. Dovrebbero essere altresì citate le altre immunità previste dal diritto internazionale, in quanto rientrano comunque tra quelle riconosciute dall'ordinamento interno italiano *ex art. 3 c.p.*, in virtù degli artt. 10 e 11 Cost.³⁶

La presenza di un'immunità conduce ad archiviazione anche ai sensi del diritto interno. Se si tratta di immunità sostanziale, essa, trattandosi di una causa di

³⁰ Cfr. M. CAIANIELLO, voce *Archiviazione*, cit., p. 66.

³¹ Cfr. M. GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia (profili processuali)*, in *Sist. pen.*, 2 novembre 2022, p. 45. V. anche K. LA REGINA, *L'archiviazione nel vortice efficientista*, in *La Riforma Cartabia*, a cura di G. Spangher, Pisa, 2022, pp. 282 e ss.

³² Cfr. G. MARINUCCI – E. DOLCINI – G. L. GATTA, *Manuale*, cit., p. 863.

³³ Vedi D. BRODOWSKI, *sub art. 39*, cit., p. 362.

³⁴ V., in questo senso, G. AMBROSINI, voce *Grazia*, in *Dig. disc. pen.*, vol. VI, Milano, 1992, p. 45.

³⁵ Così D. BRODOWSKI, *sub art. 39*, cit., p. 363.

³⁶ Sul fondamento interno v. M. PARODI GIUSINO, voce *Immunità (diritto penale)*, in *Enc. dir.*, Ann. II, t. 2, Milano, 2008, p. 652. Per una ricognizione recente di tutte le immunità interne e internazionali, v. G. MARINUCCI – E. DOLCINI – G. L. GATTA, *Manuale*, cit., pp. 193 e ss.

giustificazione³⁷, conduce ad archiviazione qualora – come dovrebbe essere – si consideri che così si debba procedere nell'ipotesi in cui il fatto non costituisca reato³⁸. Quando si tratti di immunità processuale è invece necessaria l'autorizzazione a procedere, che funge da condizione all'esercizio dell'azione penale³⁹, in assenza della quale si potrà dare dunque luogo ad archiviazione ai sensi dell'art. 411 c.p.p.

Il quinto motivo di archiviazione previsto dal Regolamento consiste nella «scadenza del termine legale nazionale per l'esercizio dell'azione». Il riferimento nell'ordinamento interno va ricercato – nonostante la non perspicua formulazione⁴⁰ – nell'istituto della prescrizione del reato⁴¹. Anche la prescrizione costituisce una causa di estinzione del reato⁴², per cui l'archiviazione nell'ordinamento interno è possibile ai sensi dell'art. 411 c.p.p.

Pare opportuno ricordare quali sono i limiti all'applicazione della prescrizione che la Corte di giustizia ha individuato nel corso della c.d. saga Taricco⁴³. In estrema sintesi⁴⁴, la Corte di Lussemburgo aveva in primo luogo ritenuto che la normativa nazionale in materia di prescrizione fosse idonea a pregiudicare gli obblighi di tutela degli interessi finanziari dell'Unione imposti

³⁷ V. G. MARINUCCI – E. DOLCINI – G. L. GATTA, *ibidem*. Per una precisazione su tale teoria v. però M. PARODI GIUSINO, voce *Immunità*, cit., pp. 671 e ss., il quale ritiene che in determinate circostanze sia più corretto parlare di cause personali di non punibilità. Ai nostri fini ciò è irrilevante, essendo che – come visto sopra – anche la non punibilità dovrebbe condurre all'archiviazione.

³⁸ Sul fatto che, per tale ipotesi, deve ammettersi il potere/dovere di archiviare v. M. CAIANIELLO, voce *Archiviazione*, cit., p. 67. Sul fatto che la presenza di una causa di giustificazione rientri nell'ambito segnato dalla formula "il fatto non costituisce reato" v. M. DANIELE, voce *Proscioglimento (diritto processuale penale)*, in *Enc. dir.*, Ann. II, t. 1, Milano, 2008, p. 900.

³⁹ Purché non si tratti di autorizzazione per altri specifici atti. Cfr. L. GIULIANI, *Indagini preliminari e udienza preliminare*, in *Compendio*, cit., pp. 442-443.

⁴⁰ Cfr. F. RUGGIERI, *Spigolature "multilinguiste" nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (note minime sull'obbligatorietà dell'azione penale nella proposta di istituzione del pubblico ministero europeo)*, in *Cass. pen.*, 2015, n. 2, pp. 800-801.

⁴¹ Pur senza spiegazioni, sembra ricondurre la lettera in oggetto alla prescrizione anche M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione)*, cit., p. 201.

⁴² Cfr. G. MARINUCCI – E. DOLCINI – G. L. GATTA, *Manuale*, cit., p. 516.

⁴³ Si tratta di due sentenze: Corte giust. UE, 8 settembre 2015, C-105/14, *Taricco e a.*; Corte giust. UE, 5 dicembre 2017, C-42/17, *M.A.S. e M.B.*

⁴⁴ Per un riassunto più articolato v. C. CUPELLI, *La Corte costituzionale chiude il caso Taricco e apre a un diritto penale europeo 'certo'*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, n. 6, pp. 227 e ss.

dall'art. 325 TFUE, ciò - per quanto più ci interessa - quando «impedis[sse] di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave, o in cui preved[esse], per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato, termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, circostanze che spetta al giudice nazionale verificare», con conseguente eventuale obbligo di disapplicazione della disciplina. Investita della questione di legittimità costituzionale riguardante la regola così risultante, la Corte costituzionale aveva deciso di effettuare un rinvio pregiudiziale con il quale affidare alla Corte europea l'incombenza di una seconda decisione⁴⁵.

Nel secondo arresto, i giudici europei sono tornati sui loro passi e hanno affermato che la disapplicazione non vada effettuata quando essa «comporti una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene a causa dell'insufficiente determinatezza della legge applicabile, o dell'applicazione retroattiva di una normativa che impone un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato»⁴⁶. La Corte costituzionale, preso atto di ciò, ha successivamente ritenuto che la "regola Taricco" non potesse trovare applicazione nei giudizi *a quo*, non solo perché riguardanti fatti precedenti alla prima sentenza della CGUE, ma - soprattutto - perché connotata da indeterminatezza. Uguale difetto affligge, secondo la Corte, l'art. 325 TFUE, «dal quale una persona non avrebbe potuto, né oggi potrebbe, desumere autonomamente i contorni della regola Taricco»⁴⁷. Dunque, l'ingresso di quest'ultima nel nostro ordinamento è sbarrato⁴⁸.

⁴⁵ Si veda l'ordinanza Corte cost., 26 gennaio 2017, n. 24.

⁴⁶ Il fatto che si tratti di un vero e proprio ripensamento rispetto al primo arresto è sostenuto da M. LUCIANI, *La dura realtà e il "caso Taricco"*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, n. 10, p. 1285.

⁴⁷ Si tratta di Corte cost., 10 aprile 2018, n. 115. Il passaggio citato si trova nel § 13 del *considerato in diritto*.

⁴⁸ V. il § 14 del *considerato in diritto*. La frase «scolpisce la neutralizzazione totale del *dictum*» della CGUE: M. GAMBARDILLA, *Inapplicabile senza eccezioni la "regola Taricco" nel nostro ordinamento: una parola definitiva della Corte costituzionale?*, in *Cass. pen.*, 2018, n. 9, p. 2789.

Così, l'archiviazione per prescrizione rimane possibile in tutta l'ampiezza prevista dall'ordinamento nazionale, anche per i reati PIF⁴⁹.

La lett. f) considera come motivo di archiviazione la «pronuncia del provvedimento definitivo nei confronti dell'indagato o dell'imputato in relazione ai medesimi fatti». In altre parole, viene prevista l'archiviazione per i casi di *ne bis in idem*⁵⁰. La definizione dei concetti chiave, quali «provvedimento definitivo» e «medesimi fatti» dovrebbe essere rimessa all'ordinamento nazionale⁵¹. È stato detto che dovrebbe esserci archiviazione, tuttavia, anche quando il *ne bis in idem* da applicarsi non è quello interno, ma trova le proprie basi nel diritto dell'Unione⁵², ciò attraverso una lettura estensiva della lettera in commento⁵³. In realtà, la lettura estensiva sembra più che altro un'interpretazione *contra legem* – se posta in quei termini – tenuto conto del fatto che, come detto, il par. 1 richiede che l'esercizio dell'azione debba essere divenuto «impossibile a norma del diritto dello Stato membro» del PED incaricato.

Piuttosto, si tratterebbe di verificare se il diritto dell'Unione non sia applicabile anche a norma proprio del diritto interno. Prendiamo, per esempio, il caso della Carta dei diritti fondamentali. Essa si estende, nella sua vincolatività, ai sensi dell'art. 51 CFUE, anche agli Stati membri, ma «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione». Se è pur vero, probabilmente, che il semplice fatto che venga richiamato il diritto nazionale dal regolamento EPPO non comporta che

⁴⁹ Si potrebbe sostenere che le conclusioni della Corte costituzionale non sarebbero applicabili all'EPPO, organo europeo, il quale quindi dovrebbe applicare la regola Taricco, qualora ne ricorrano i presupposti, esercitando allora l'azione. Facile notare, tuttavia, che la lett. e) dell'art. 39 richiami espressamente il termine legale «nazionale». Non solo, l'esercizio dell'azione sarebbe comunque vano, atteso che certamente il g.u.p. o il giudice del dibattimento non si potrebbero poi sottrarre alla dichiarazione di estinzione del reato, in virtù della sentenza n. 115/2018.

⁵⁰ Cfr. D. BRODOWSKI, sub art. 39, cit., p. 365.

⁵¹ In questo senso D. BRODOWSKI, *ibidem*.

⁵² Si è accennato al tema del *ne bis in idem* nell'Unione europea *supra*, Cap. I, § 10. Si può qui ricordare, per esempio, che il principio è stabilito sia dall'art. 50 della Carta di Nizza, sia dall'art. 54 della Convenzione sull'applicazione dell'Accordo di Schengen.

⁵³ Così D. BRODOWSKI, sub art. 39, cit., p. 365.

questo possa essere considerato applicazione del diritto dell'Unione⁵⁴, è altrettanto vero che, in realtà, non è necessario far leva su questo rinvio perché, in questo caso, si applichi la Carta di Nizza. Infatti, la Corte di giustizia ha interpretato l'espressione «nell'attuazione» in maniera piuttosto ampia nella sentenza *Åkerberg Fransson*⁵⁵, tanto da aver ritenuto applicabile proprio l'art. 50 CDFUE in tema di divieto di secondo giudizio in un caso in cui il collegamento con il diritto dell'Unione era rappresentato dal fatto che si stesse discutendo di una frode fiscale in materia di IVA⁵⁶. Secondo la Corte, considerato che gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire che essa sia interamente riscossa e di lottare contro le frodi⁵⁷, che l'art. 325 TFUE impone loro anche di combattere gli illeciti lesivi degli interessi finanziari dell'UE e che l'IVA costituisce una risorsa propria dell'Unione⁵⁸, alle sovratasse e procedimenti penali applicate e aperti dallo Stato si rende applicabile la Carta dei diritti fondamentali⁵⁹.

Ne possiamo dedurre, dunque, che, quando si tratta di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione, l'efficacia delle disposizioni della Carta di Nizza si estendono anche a tutti gli organi degli Stati membri, compresi i giudici⁶⁰.

Si può ritenere allora che i giudici italiani dovrebbero, nel valutare la sussistenza del *ne bis in idem* nel caso di reati PIF, tenere comunque conto, anche in assenza del regolamento EPPO, dell'art. 50 CDFUE, il quale potrebbe avere un ambito di applicazione diverso dall'analogo principio interno⁶¹.

⁵⁴ Applicando al caso in oggetto il ragionamento svolto rispetto all'art. 5 Reg. da E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Arch. pen.*, 2019, n. 3, p. 9.

⁵⁵ Così T. LOCK, sub art. 51 CDFUE, in *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: a commentary*, a cura di M. Kellerbauer, M. Klamert e J. Tomkin, Oxford, 2019, p. 2235. La sentenza è Corte giustizia UE, 26 febbraio 2013, C-617/10, *Åkerberg Fransson*.

⁵⁶ V. § 24 della sentenza.

⁵⁷ V. § 25 della sentenza.

⁵⁸ V. § 26 della sentenza.

⁵⁹ V. § 27 della sentenza.

⁶⁰ Nel senso che la Carta di Nizza debba essere applicata – qualora ricorrano i presupposti dell'art. 51 – anche dai giudici v. T. LOCK, sub art. 51 CDFUE, cit., p. 2246.

⁶¹ Per es., l'art. 50 si applica anche nel caso in cui il precedente provvedimento definitivo non provenisse dalla giurisdizione italiana, avendo portata internazionale: T. LOCK, sub art. 50 CDFUE, in *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, cit., p. 2236.

Dunque, nei procedimenti di competenza della Procura europea, l'archiviazione potrà avvenire, quando si tratti dell'ordinamento italiano, sia ai sensi dell'art. 649 c.p.p.⁶², sia ai sensi del diritto dell'Unione europea, che gli attori giudiziari interni devono comunque applicare, per le ragioni appena viste.

2.1. (segue): la mancanza di prove pertinenti

La lett. f) dell'art. 39, par. 1, prevede che il caso vada archiviato nel caso di «mancanza di prove pertinenti». A prima vista, stando alla lettera, sembrerebbe che il motivo in oggetto richieda, in buona sostanza, la totale assenza di supporto probatorio all'ipotesi accusatoria. Tenuto in considerazione il fatto che lo scenario di un completo vuoto probatorio appare assai improbabile, tuttavia, una soluzione comunque restrittiva, ma più ragionevole, può essere quella che richieda – perché si possa archiviare – anche un vuoto solamente quasi totale, ma comunque evidente, nel compendio probatorio. Questa impostazione rigida sarebbe peraltro coerente con il principio del *favor actionis* che caratterizza la disciplina dell'EPPO⁶³.

In alternativa a questa soluzione, è possibile anche ritenere che l'azione non sia permessa non solo quando le prove manchino o quasi, ma anche qualora siano semplicemente insufficienti⁶⁴. In favore di questa soluzione sembrano decisive alcune considerazioni: la prima è che la decisione di archiviare deve intervenire dopo la conclusione delle indagini (art. 35, par. 1), circostanza che porta a ritenere che il legislatore europeo voglia che la camera permanente non decida in base ad un vaglio solamente superficiale, ma ne effettui uno più approfondito, visto che dovrebbe avere a disposizione tutti gli elementi necessari per decidere con

⁶² Per la verità, l'archiviazione non è espressamente prevista come rimedio dall'art. 649, co. 2. Tuttavia, nel caso di *ne bis in idem* l'azione penale deve ritenersi improcedibile e, dunque, andare incontro ad archiviazione: T. RAFARACI, voce *Ne bis in idem*, in *Enc. dir.*, Ann., vol. III, Milano, 2010, p. 877.

⁶³ V. *supra*, Cap. I, § 4.

⁶⁴ In questo senso D. BRODOWSKI, sub *art.* 39, cit., p. 365.

cognizione di causa⁶⁵: come si avrà modo di dire, il PED ha l'obbligo di rivolgersi alla camera permanente solo quando abbia compiuto indagini esaurienti⁶⁶.

Quindi, deve ritenersi che anche l'insufficienza probatoria rientri nella lett. f).

Domanda parzialmente collegata è se il preciso contenuto di tale "insufficienza" possa essere ricavato dal diritto nazionale o meno. Il problema assume particolare pregnanza nello specifico caso di archiviazione sotto esame, ma, in realtà, è frutto di una questione più generale: i motivi di archiviazione indicati dall'art. 39 devono essere letti - quanto alla loro portata - alla luce del diritto nazionale?⁶⁷

Buoni motivi militano sia per l'opzione negativa che per quella positiva. Nel primo senso, avere standard per l'archiviazione diversi per i reati PIF potrebbe creare disparità di trattamento tra soggetti accusati di tali crimini in diversi Paesi dell'Unione europea⁶⁸: una persona potrebbe trovare in uno Stato che stabilisce una regola più favorevole di quella vigente nell'ordinamento dove un'altra persona è accusata. Ciò pur a fronte, lo abbiamo detto, di fatti di reato che hanno natura eurounitaria⁶⁹.

Non solo, imporre uno standard eurounitario eviterebbe che regole di archiviazione troppo "generose" previste dal diritto nazionale impediscano una efficace repressione dei fenomeni criminosi in oggetto.

Tuttavia, sembrano più convincenti le ragioni che possono essere portate a sostegno della possibilità di un rinvio alla disciplina nazionale. E, in particolare, la considerazione per cui, alla fine, il processo si dovrà incardinare nelle giurisdizioni nazionali, nelle quali verranno applicate le regole proprie di ciascuna di esse. Si pensi, per es., al caso in cui in Italia si dovrebbe giungere all'archiviazione, ma si

⁶⁵ La considerazione è ripresa, *mutatis mutandis*, da V. GREVI, *Archiviazione per «inidoneità probatoria» ed obbligatorietà dell'azione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, n. 4, p. 1276-1277.

⁶⁶ V. *infra*, § 5.

⁶⁷ O, in altre parole, sono concetti eurounitari? Cfr. sul tema, ancora più in generale, M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione)*, cit., p. 213.

⁶⁸ Di rischio di parcellizzazione parla M. CAIANIELLO, *ibidem*.

⁶⁹ V. *supra*, Cap. I, § 5.1.

ritenga che il Regolamento sia più stringente (per esempio, perché interpretato in modo da condurre all'inazione solo ove vi siano gravissime lacune probatorie) e la sua disciplina debba condurre all'esercizio dell'azione⁷⁰. In tal caso il "doppio controllo" fallisce e l'EPPO dovrebbe esercitare l'azione, la quale, tuttavia, finirebbe inevitabilmente per incorrere in una sentenza di non luogo a procedere, essendo la regola di giudizio che presiede all'adozione di tale provvedimento conclusivo simmetrica rispetto a quella (interna) che presiede all'archiviazione (art. 408, 426 e 554-ter c.p.p. per come novellati dalla riforma Cartabia)⁷¹, parametrata alla ragionevole previsione di condanna.

Un secondo tema è che con l'interpretazione qui rigettata si creerebbe un problema di disparità di trattamento tra persone accusate, in Italia, di un reato PIF e persone accusate di un altro reato. È vero che anche a ritenere che la regola di giudizio europea si possa sovrapporre a quella interna si avrebbe un problema di disparità di trattamento tra diverse giurisdizioni, visto che si applicherebbe il diverso standard di ciascuna, ma la prima situazione appare più grave, in quanto non si dà fra soggetti sottoposti a differenti ordinamenti, bensì si verifica all'interno di un singolo ordinamento. Peraltro, a ben vedere, la disparità di trattamento tra soggetti sottoposti a differenti ordinamenti nazionali è la norma, ed è situazione dovuta al semplice fatto che ciascuno Stato ha le proprie regole⁷².

Dunque, la mancanza di prove pertinenti va valutata alla luce del disposto degli artt. 408, 424 e 554-ter c.p.p., i quali dispongono che non si debba svolgere il processo qualora, sotto il profilo probatorio, non si dia una «ragionevole previsione di condanna»⁷³.

⁷⁰ Ciò potrebbe accadere, per esempio, appunto, considerando che non si possa archiviare a meno che le prove poste a sostegno dell'accusa manchino del tutto.

⁷¹ Su tale simmetria si veda M. GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto*, cit., p. 51: «[l']intento della novella è quello di allineare in tutto e per tutto il vaglio del giudice dell'udienza preliminare a quello del giudice per le indagini preliminari richiesto dell'archiviazione.

⁷² Il che non vuol dire che non sarebbe preferibile che si rimediasse alla disparità, almeno per gli *eurocrimes*. Però questo comporta una armonizzazione delle discipline nazionali, anche relativamente all'applicazione ai casi interni.

⁷³ Sostenevano – prima della riforma Cartabia – che il parametro di riferimento potesse essere rinvenuto nella allora vigente regola della idoneità degli elementi raccolti a sostenere l'accusa in

Abbiamo già detto che la nuova regola di giudizio, introdotta dalla riforma Cartabia ha natura prognostica, in quanto rivolta all'esito del dibattimento⁷⁴. Più nello specifico, chi è chiamato ad applicarla dovrà decidere se è ragionevole prevedere, sulla base degli elementi raccolti fino a quel momento, che il giudizio si concluderebbe con una condanna dell'imputato «al di là di ogni ragionevole dubbio» (art. 533 c.p.p.)⁷⁵. È preclusa una valutazione che tenga conto della possibilità che nel corso del dibattimento emergano elementi probatori nuovi in senso sfavorevole all'accusato: ciò che va valutato è solamente il compendio esistente al momento in cui la valutazione è compiuta⁷⁶. Peraltro, andranno tenute in considerazione, in fase di decisione sull'archiviazione (o in fase di controllo sull'esercizio dell'azione) anche le regole di valutazione probatoria⁷⁷ e, si può probabilmente aggiungere, anche quelle di esclusione probatoria che sarebbero applicabili nel processo e che non dipendano dalla semplice circostanza che si discorra di atti di indagine inutilizzabili in ragione del principio di separazione delle fasi⁷⁸. La precisazione sulla necessità di tenere in considerazione le regole di esclusione si spiega con il fatto che, evidentemente, non è possibile ragionevolmente prevedere una condanna qualora, per esempio, l'elemento principale contro l'accusato consista in una intercettazione disposta fuori dai casi previsti dalla legge (art. 271 c.p.p.).

In ogni caso, dovendosi applicare gli standard del dibattimento, nell'ipotesi in cui gli elementi a carico dell'accusato raccolti nel corso delle indagini siano

giudizio G. BARROCU, *La procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Padova, 2021, p. 136, e F. FALATO, voce *Azione penale europea*, in *Dig. disc. pen.*, Agg. XI, Torino, 2021, p. 78. Per la stessa conclusione, post-riforma, v. F. FALATO, *Azione penale europea e principi*, cit., p. 272.

⁷⁴ V., anche per la bibliografia, *supra*, Cap. I, § 8.

⁷⁵ Cfr. F. ALVINO, *Il controllo giudiziale dell'azione penale: appunti a margine della "riforma Cartabia"*, in *Sist. pen.*, 2022, n. 3, p. 31.

⁷⁶ In questo senso F. ALVINO, *Il controllo giudiziale*, cit., pp. 31-32.

⁷⁷ Così F. ALVINO, *Il controllo giudiziale*, cit., p. 32. La caratteristica principale delle regole di valutazione probatoria è quella di «indicare al giudice quale valore conoscitivo sia necessario attribuire ad una data prova»: M. DANIELE, *Regole di esclusione e regole di valutazione della prova*, Torino, 2009, p. 65.

⁷⁸ Dovrebbero essere esclusi, dunque, anche gli elementi viziati da inutilizzabilità relativa: F. ALVINO, *Il controllo giudiziale*, cit., p. 35. Le regole di esclusione probatoria sono quelle che vietano al giudice «di impiegare determinati elementi conoscitivi ai fini della decisione»: M. DANIELE, *Regole di esclusione*, cit., p. 3.

insufficienti o contraddittori (e non solo mancanti), dovrà essere pronunciata sentenza di non luogo a procedere o emesso provvedimento liberatorio⁷⁹. E – se è vero che la lett. g) dell’art. 39 va letta alla luce del diritto nazionale – la medesima conclusione si applica per la decisione di archiviare nei procedimenti EPPO: dovrebbe essere così risolta, a nostro parere, una diatriba sorta in dottrina sulla possibilità di archiviare per insufficienza probatoria⁸⁰.

Accanto ai casi delle prove totalmente assenti e insufficienti andrebbe aggiunto, a pena di ottenere risultati palesemente assurdi, anche il caso in cui risulti, positivamente, l’innocenza, nonostante non manchino anche elementi che suffraghino la conclusione opposta⁸¹.

È stato sollevato il problema relativo alla possibilità di archiviare *ex* lett. g) quando vi siano prove pertinenti solamente rispetto ad un reato che sta al di fuori dall’attribuzione della Procura europea, mentre per il reato EPPO la condizione manchi. In proposito, è stato condivisibilmente detto che, qualora sussistano le condizioni per il rinvio del caso alle autorità nazionali ai sensi degli artt. 25 e 34 Reg., allora così deve essere fatto e il reato non può essere archiviato⁸². Più dubbio, invece, che, nel caso in cui in cui le autorità nazionali non accettino il caso ai sensi dell’art. 34, par. 5, e vi siano sufficienti prove pertinenti solo per il reato “non-EPPO”, le camere permanenti possano determinarsi nel senso dell’inazione⁸³. Ciò per vari motivi: innanzitutto, la disposizione citata prevede espressamente che la Procura europea rimane competente ad esercitare l’azione o ad archiviare il caso «conformemente alle norme stabilite nel presente regolamento» e non pare rinvenirsi, viceversa, alcuna disposizione che consenta l’archiviazione per “difetto

⁷⁹ Cfr. L. FORTE, *L’udienza predibattimentale: tra “nuova” regola di giudizio ed efficienza nel “sistema Cartabia”*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, n. 3, p. 466; T. RAFARACI, *Archiviazione e udienza preliminare nella riforma Cartabia*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, n. 1, p. 161.

⁸⁰ Si vedano per un’esposizione delle posizioni in gioco L. LUPÁRIA – J. DELLA TORRE, *Profili dell’azione penale (e dell’inazione) nel sistema della Procura europea*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, n. 2, p. 362.

⁸¹ Si penso all’ipotesi in cui le prove d’accusa sarebbero sufficienti, in assenza di altro materiale probatorio, ad ottenere la condanna, ma le prova favorevoli all’indagato (per es. un convincente alibi) impongono di ritenere diversamente.

⁸² Cfr., per queste osservazioni, D. BRODOWSKI, *sub art. 39*, cit., pp. 365-366.

⁸³ In questo senso D. BRODOWSKI, *ivi*, p. 366.

di attribuzione”, né espressa, né implicita. Peraltro, un siffatto motivo probabilmente violerebbe il principio di legalità nell’esercizio dell’azione, il quale vieta al legislatore di prevedere motivi di archiviazione che non trovino una adeguata giustificazione, ampliando così inutilmente gli spazi di inazione⁸⁴. Deve ritenersi che tale giustificazione mancherebbe nel caso specifico, atteso che si tratterebbe di un reato rispetto al quale sono state raccolte prove sufficienti e che non si presenta alcuna ragione sostanziale o processuale che impedirebbe lo svolgimento del processo (e, potenzialmente, l’irrogazione della condanna).

Sarà dunque necessario archiviare il reato EPPO, per il quale non è possibile procedere oltre, ed esercitare l’azione per l’altro⁸⁵.

Nonostante quanto detto circa la possibilità di far riferimento, per interpretare la lett. g), alla «ragionevole previsione di condanna», non pare tuttavia possibile estendere la «mancanza di prove pertinenti» al di fuori di una insufficienza di carattere probatorio, fino a includere casi in cui la condanna non sia prevedibile perché sussistono ostacoli di ordine giuridico (cioè, il fatto e la sua attribuibilità all’accusato sono provate, ma, per es., questi non è punibile). Depone in questo senso il fatto che, se si interpretasse in senso ampio la disposizione, tutte le altre lettere previste dall’art. 39 sarebbero superflue: i motivi di archiviazione “in diritto” sono espressi da quelle. Va ammesso, tuttavia, che la distinzione tra archiviazione per ragioni di diritto e non è meno chiara di quanto possa apparire a prima vista⁸⁶.

3. I motivi di archiviazione atipici

Il *considerando* n. 81, nell’ultima parte, statuisce in maniera lapidaria che «[i] motivi di archiviazione di un caso sono stabiliti in modo esaustivo nel presente

⁸⁴ V. *infra*, Par. III, Cap. II, § 7.

⁸⁵ Forse l’equivoco si annida nel fatto che il Regolamento parla generalmente di archiviazione «del caso», forse dando così l’impressione che, in caso di più reati connessi, essi vadano trattati in blocco. Non è così: v. *supra*, Par. I, Cap. I, Sez. II § 6.

⁸⁶ Per esempio, nel caso di morte dell’accusato è sempre possibile dire che vi è una totale mancanza di prove del fatto che l’imputato sia in vita o che, di converso, vi sia la prova che è morto, riconducendo tutto a un ostacolo di tipo probatorio.

regolamento». La disposizione – seppur avente natura meramente interpretativa – non lascia spazio a motivi di archiviazione che non siano espressamente previsti dalla fonte europea.

Tuttavia, l'elenco previsto dall'art. 39, par. 1, non pare esaurire tutti gli scenari in cui può dirsi che il procedimento non dovrebbe proseguire. *In primis* non vengono considerate alcune ipotesi in cui tale ostacolo a procedere dipenda da soggetti esterni all'EPPO. Cosa fare allora, per esempio, nel caso in cui manchi una autorizzazione all'esercizio dell'azione penale necessaria ai sensi del diritto interno (come potrebbe essere una condizione di procedibilità)⁸⁷: il Regolamento consente l'archiviazione nonostante il testo non pare dir niente in proposito? In ipotesi del genere, secondo taluni, vi è non solo una facoltà, bensì un vero e proprio obbligo di archiviare, perché iniziare il processo «would evidently run counter to the goals of criminal justice»⁸⁸.

Diversa è la situazione in cui, invece, il diritto nazionale attribuisca al pubblico ministero un potere di ottenere la “chiusura” del caso. Ciò, per esempio, può accadere nelle ipotesi in cui l'ordinamento domestico consenta di rinunciare all'azione verso un soggetto che accetti di diventare un testimone chiave per l'accusa⁸⁹. In tale caso, è stato sostenuto, dovrebbe prevalere il principio di tassatività delle ipotesi di archiviazione⁹⁰.

La differenza tra i due scenari risiede, dunque, nel fatto che la chiusura del caso dipenda o meno da una scelta rimessa al pubblico ministero.

Innanzitutto, bisogna chiedersi se, effettivamente, qualunque sia il motivo, si possa ritenere che un'archiviazione possa essere disposta sulla base di motivi non previsti dall'art. 39 Reg.: è necessario, cioè, verificare se effettivamente l'elenco debba essere, di principio, considerato come tassativo.

⁸⁷ Da notare, come diremo dopo, che nell'ordinamento interno l'ipotesi di assenza di una autorizzazione a procedere può essere fatta rientrare tra i casi di presenza di una immunità ai sensi della lett. d) del Regolamento. Ma non può escludersi che lo stesso ragionamento possa non valere in altri ordinamenti.

⁸⁸ Cfr. D. BRODOWSKI, sub art. 39, cit., p. 359.

⁸⁹ Cfr., di nuovo, D. BRODOWSKI, *ibidem*.

⁹⁰ Così, ancora, D. BRODOWSKI, *ivi*, p. 360.

Vari elementi depongono in senso positivo. In primo luogo, come detto, il *considerando* n. 81 è esplicito sul punto. In secondo luogo, si può far valere il principio di legalità dell'azione, accolto dal testo europeo⁹¹. Inoltre, la stessa formulazione della disposizione di cui all'art. 39 Reg. pare far propendere in tale senso, considerato il livello di dettaglio delle ipotesi e la "nettezza" delle espressioni utilizzate⁹².

Il problema pare ridimensionarsi, comunque, nel caso in cui il motivo di archiviazione non previsto costituisca un ostacolo all'esercizio dell'azione nel diritto nazionale. In tale caso, la Procura europea dovrà portare il caso in giudizio, ma il giudice nazionale investito probabilmente sarà tenuto a dichiarare un ostacolo a procedersi oltre nello svolgimento dei suoi compiti di controllo sull'azione⁹³.

Infine, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, si consideri che alcune delle ipotesi richiamate in letteratura come possibili motivi di archiviazione atipici potrebbero essere, in realtà, fatte rientrare nelle altre lettere dell'art. 39⁹⁴.

Vi sono, tuttavia, dei casi più problematici dal punto di vista della possibilità di trovare, ad ostacoli interni all'esercizio dell'azione, un appiglio che consenta lo stesso epilogo ai sensi del Regolamento. Si pensi, per es., alla non punibilità per particolare tenuità del fatto, che espressamente costituisce ipotesi di archiviazione ai sensi del diritto interno (artt. 131-*bis* c.p. e 411 c.p.p.)⁹⁵. Essa, guardando all'elencazione del Regolamento, pare difficilmente riconducibile al caso della mancanza di prove pertinenti *ex lett. g)*, atteso che l'istituto domestico appartiene «a quelle ipotesi di esclusione della pena riferibili a reati completi degli elementi costitutivi» e richiede un, almeno sommario, apprezzamento sulla sussistenza di tali

⁹¹ Su questo punto, più nello specifico, v. *infra*, Par. III, Cap. I, § 3.

⁹² V., per queste osservazioni, M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione)*, cit., p. 200. Contrariamente a quanto sostenuto dall'Autore, invece, non pare possa essere considerato il fatto che non vi sia alcuna espressione che renda esplicitamente esemplificativo l'elenco. Il dato, piuttosto, è neutro.

⁹³ Ammessi dal Regolamento: v. *supra*, Cap. I, § 8.

⁹⁴ Per riprendere gli esempi di D. BRODOWSKI, sub *art. 39*, cit., p. 359, la minore età dell'imputato può essere fatta rientrare nelle ipotesi di infermità di cui alla lett. b) e quella dell'assenza di una «authority to prosecute» nelle ipotesi di sussistenza di una immunità ai sensi della lett. d).

⁹⁵ L'esempio è fatto anche da L. LUPÁRIA – J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale*, cit., p. 365.

elementi⁹⁶. Non si tratterebbe quindi di un caso di insufficienza probatorio, ma di archiviazione per motivi di diritto⁹⁷.

Va considerato che, se il legislatore europeo avesse voluto che i motivi interni di archiviazione fossero rilevanti per il solo fatto di essere tali, avrebbe evitato alla radice di prevedere direttamente egli stesso dei motivi di archiviazione direttamente nel Regolamento e avrebbe statuito che l'azione è preclusa semplicemente quando lo è sulla base del diritto nazionale.

Tuttavia, ci si può chiedere se il legislatore europeo non abbia “dimenticato” di inserire ipotesi che invece sarebbe stato opportuno inserire, non per il solo fatto di essere motivi domestici di archiviazione, bensì autonomamente. Può, forse, in questo senso, farsi riferimento all'esempio del caso in cui l'esercizio violi i diritti sanciti dall'art. 6 CEDU⁹⁸. Per quanto si potrebbe parlare dell'opportunità di inserire anche un siffatto motivo, non appare che l'allargamento del catalogo sia in qualche modo necessario: anche in questo caso ci saranno, eventualmente, altri rimedi utili ad evitare la lesione dei diritti dell'accusato.

Non solo: il senso di prevedere un elenco tassativo sta proprio nel fissare con certezza i requisiti dell'archiviazione e il prezzo di ciò è, inevitabilmente, il rischio di lasciar fuori ipotesi che sarebbe stato opportuno includere. Ma allora non si può far leva proprio sull'opportunità per far rientrare dalla finestra ciò che è uscito dalla porta. È vero che considerando come tassativi i motivi di archiviazione si ottiene l'indesiderato effetto per cui, nel caso in cui il diritto nazionale preveda spazi più ampi di archiviazione rispetto a quelli del Regolamento, si creano disparità di trattamento fra i soggetti accusati di aver commesso un reato EPPO e quelli soggetti alle ordinarie regole processuali nazionali, a discapito dei primi⁹⁹. Ma è altrettanto vero che aprire a ipotesi di inazione non espressamente previste costituirebbe

⁹⁶ In questo senso G. AMARELLI, voce *Particolare tenuità del fatto (diritto penale)*, in *Enc. dir.*, Ann., vol. X, Milano, 2017, p. 557.

⁹⁷ Che non rientrano nella lettera in commento. V., sul punto, *supra*, § 2.1.

⁹⁸ L'esempio è di D. BRODOWSKI, sub *art.* 39, cit., p. 359, che fa il sotto-esempio dell'ipotesi in cui sia stato utilizzato un agente provocatore.

⁹⁹ Lo segnala R. E. VAN ZIJL, *Case dismissal: legality principle v. prosecutorial discretion*, in *echa.org*, pp. 4-5.

certamente una forzatura del (chiaro) dato normativo¹⁰⁰ e che, comunque, uno strumento legale – diverso da un’interpretazione *contra legem* – che consente di riparare all’ingiustizia può essere reperito nella possibilità di denunciare la discriminazione alla Corte di giustizia attraverso un rinvio pregiudiziale¹⁰¹.

4. L’ “archiviazione” ai sensi dell’art. 36, par. 7, del Regolamento

Abbiamo appurato che i motivi di archiviazione devono essere esaustivamente previsti dal Regolamento e che quelli vigenti nell’ordinamento nazionale hanno rilevanza solo qualora corrispondano ad una delle ipotesi enunciate dall’art. 39.

Tuttavia, è presente una disposizione che pare effettuare, a prima vista, un rinvio “in bianco” alle norme statali sull’inazione. Il riferimento è all’art. 36, par. 7, il quale disciplina il procedimento da adottarsi per la decisione sull’impugnazione di una sentenza da parte dell’EPPO e poi afferma che «[l]a stessa procedura si applica se, nel corso del procedimento e in conformità del diritto nazionale applicabile, il procuratore europeo delegato incaricato del caso assume una posizione che condurrebbe all’archiviazione del caso».

In tali casi il PED deve presentare una relazione contenente un progetto di decisione e attendere la deliberazione sul punto della camera permanente, salvo il caso in cui non vi sia sufficiente tempo per svolgere tale incombenza. In tale seconda ipotesi la relazione va presentata *ex post* e la camera permanente può allora incaricare il procuratore europeo delegato di «mantenere o ritirare il ricorso».

Se si intendesse il par. 7 come effettivamente contenente un rinvio ai casi di archiviazione previsti dal diritto nazionale, il sistema risulterebbe essere il seguente: l’inazione sarebbe possibile ai sensi dell’art. 39, sulla base di motivi stabiliti dal

¹⁰⁰ Come ammettono L. LUPÁRIA – J. DELLA TORRE, *Profili dell’azione penale*, cit., p. 367.

¹⁰¹ L’opzione è proposta da L. LUPÁRIA – J. DELLA TORRE, *ivi*, p. 367-368, i quali, comunque, auspicano un intervento chiarificatore del collegio.

Regolamento, oppure ai sensi dell'art. 36, sulla base dei motivi stabiliti dal diritto nazionale.

In realtà, con tutta probabilità, l'art. 36 rappresenta semplicemente un caso di uso improprio del termine "archiviazione"¹⁰². Conferma di ciò è ricavabile, innanzitutto, da considerazione di stampo sistematico. Non avrebbe senso, infatti, prevedere un richiamo "totale" ai motivi di archiviazione previsti dal diritto nazionale e poi stabilire a livello di fonte europea, contemporaneamente, altri motivi di archiviazione, i quali però sono applicabili solo a patto che trovino un corrispettivo nell'ordinamento domestico: l'art. 39 non avrebbe, in tale scenario, alcuna funzione delimitativa o ampliativa dei casi in cui un procedimento può essere archiviato, sarebbe totalmente inutile¹⁰³.

Non solo, anche la collocazione della disposizione critica all'interno di un paragrafo che è dedicato, *in primis*, alla decisione sulla proposizione di un'impugnazione, alimenta le perplessità¹⁰⁴. Peraltro, l'intero articolo 36 è testualmente dedicato, sin dalla rubrica, all'esercizio dell'azione penale. È evidente, allora, che l'inserimento in tale sede di una norma in tema di archiviazione sarebbe del tutto eccentrico: presupposto dell'intera disciplina dell'articolo è che l'azione penale debba essere esercitata o sia stata esercitata.

Va anche considerato che una norma sull'archiviazione di tale portata, ossia contenente un rinvio in bianco alle cause di inazione previste dal diritto nazionale, se fosse davvero questa la sua natura, probabilmente verrebbe collocata in una posizione che più sottolinei la sua importanza. Nel caso di specie, invece, la previsione è quasi "incastrata" nell'ultimo periodo dell'ultimo paragrafo

¹⁰² Sull'uso atecnico del linguaggio giuridico nella proposta di regolamento – ma si tratta di osservazioni estendibili alla versione definitiva del testo – v. F. RUGGIERI, *Spigolature "multilinguiste" nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (note minime sull'obbligatorietà dell'azione penale nella proposta di istituzione del pubblico ministero europeo)*, in *Cass. pen.*, 2015, n. 2, in particolare p. 795.

¹⁰³ Peraltro, ciò significa che per i reati PIF è possibile che le i motivi di archiviazione siano meno che per i reati che non sia *eurocrimes*.

¹⁰⁴ Per la verità, la disposizione parla di "appello", ma il riferimento può essere inteso in senso più ampio che non come fatto al solo omonimo mezzo di impugnazione italiano. Nel senso della possibilità di interpretare in senso ampio la norma v. H.-H. HERRNFELD, *sub art. 36*, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., pp. 340-341.

dell'articolo. Non solo, la disciplina procedurale è delineata nemmeno autonomamente, ma tramite rinvio.

In realtà, appare molto più probabile che il legislatore abbia inteso disciplinare cause di *dismissal* (così la versione inglese), che possano verificarsi (non prima, ma) nel corso del processo¹⁰⁵. Se così è, ovviamente, la traduzione del termine come "archiviazione" risulta errata, tenuto conto che - come è noto - una volta che l'azione sia esercitata, il pubblico ministero non ha alcun potere di chiedere l'archiviazione, rinunciando all'azione, ciò in virtù dell'irretrattabilità che la caratterizza¹⁰⁶.

E che così effettivamente sia - cioè, che la norma si riferisca a chiusure del caso successive all'esercizio dell'azione penale - pare dimostrato, proprio dalla collocazione topografica, di cui si è appena accennato. L'art. 36, par. 7, allora, è, in realtà, estraneo al tema dell'archiviazione e disciplina invece lo scenario in cui il diritto nazionale consenta al giudice - dietro accordo con il pubblico ministero o su sua proposta¹⁰⁷ - di non proseguire con il processo già instaurato.

Se quanto detto è corretto, appare francamente complicato pensare che la disposizione possa trovare concretizzazione nei procedimenti instaurati in Italia: non sembra esistere alcun istituto che consenta la realizzazione di ciò che la disposizione europea intende regolare.

5. *La necessaria completezza delle indagini della Procura europea*

Si è più volte accennato al fatto che la decisione di esercitare l'azione o archiviare viene presa quando il PED ritenga che «l'indagine sia giunta a conclusione» (art. 35, par. 1, Reg). Comprendere se tale espressione significhi che la Procura europea sottostia ad un principio di completezza delle indagini è questione di rilevanza non secondaria.

¹⁰⁵ Sembra ritenere, tuttavia, che la disposizione in questione si applichi anche prima l'imputazione sia stata elevata H.-H. HERRNFELD, *ivi*, p. 341.

¹⁰⁶ Sulla questione v. *supra*, Cap. I, § 9.

¹⁰⁷ Cfr. H.-H. HERRNFELD, *sub art. 36*, cit., p. 341.

Il principio di completezza – in via di prima approssimazione – vorrebbe che il pubblico ministero compia indagini complete ed esaurienti, raccogliendo anche gli elementi a discarico¹⁰⁸. Tratteremo più approfonditamente del principio in seguito¹⁰⁹, qui ci limiteremo agli accenni necessari all'analisi del regolamento europeo.

La rilevanza pratica del principio è abbastanza evidente: la decisione dell'EPPO può essere tanto più ponderata quanti più sono gli elementi di valutazione che esso ha a disposizione.

Non solo, nell'ipotesi in cui l'organo propenda per l'esercizio dell'azione, la formulazione di una accusa, quando non sia stata vagliata adeguatamente la sua fondatezza, si tradurrà sovente in un proscioglimento – particolarmente nel caso di rito abbreviato – con dispendio inutile di risorse¹¹⁰.

In senso speculare, la completezza delle indagini assume altresì un ruolo fondamentale – forse persino maggiore – nell'ipotesi in cui la camera permanente propenda per l'archiviazione. In tale secondo caso, infatti, l'esaustività del quadro investigativo serve a scongiurare il rischio che si giunga all'inazione quando l'insufficienza probatoria sia dovuta semplicemente a lacune investigative¹¹¹, aggirandosi così, peraltro, il principio di legalità o di obbligatorietà dell'azione penale.

Tuttavia, va indagata la possibilità di ritenere esistente tale principio nel sistema delineato dal regolamento EPPO, in quanto l'art. 35, par. 1, non afferma esattamente che le indagini debbano essere complete.

Innanzitutto, infatti, la disposizione è formulata in senso – per così dire – soggettivo: sembra lasciare al PED libertà circa l'individuazione del momento in cui le indagini debbano considerarsi concluse. Ma ciò non dovrebbe trarre in inganno: è ovvio, innanzitutto, che il procuratore europeo delegato debba agire in buona fede

¹⁰⁸ Così F. RUGGIERI, voce *Azione penale*, in *Enc. dir.*, Ann., vol. III, Milano, 2010, p. 8.

¹⁰⁹ V., sul tema, *infra*, Par. III, § 8.

¹¹⁰ V. in questo senso, per es., Corte cost., 28 gennaio 1991, n. 88. § 4 del *considerato in diritto*.

¹¹¹ Cfr., per questa osservazione, formulata con riferimento alla disciplina del c.p.p., V. GREVI, *Archiviazione per «inidoneità probatoria»*, cit., p. 1299.

e, dunque, avanzare la propria richiesta alle camere permanenti quando sia effettivamente convinto di avere concluso le investigazioni. Ma, soprattutto, il fatto che venga dato rilievo alla posizione del PED non deve far pensare che si tratti di una valutazione rimessa alla arbitrarietà del singolo inquirente. In effetti, è abbastanza agevole ritenere che le cose non possano che stare diversamente, se non altro in ragione del fatto che, come abbiamo già visto, le stesse camere permanenti possono chiedere un *surplus* investigativo ai sensi dell'art. 35, par. 2¹¹². E questa "aggiunta" investigativa non è che, in buona sostanza, proprio un controllo sulla completezza rimesso all'organo collegiale¹¹³.

Bisogna comunque chiarire quando è che le indagini si possano ritenere «concluse». In particolare, il concetto potrebbe essere ritenuto modulabile a seconda della decisione che il PED intendere proporre: nel caso di richiesta di accesso ad una procedura semplificata di azione (art. 40 Reg.), per es., sarebbe sufficiente aver condotto indagini che portano a ritenere che sia opportuno procedere in tal senso, il che - con tutta probabilità - implicherebbe un giudizio di completezza minore rispetto al caso in cui la decisione verta verso l'esercizio dell'azione in forma ordinaria o verso l'inazione¹¹⁴.

Tuttavia, vi sono buone ragioni che militano contro una interpretazione eccessivamente "multiforme" della completezza. Si prenda come esempio chiarificatore quello del patteggiamento disposto nel corso delle indagini preliminari: a riguardo è stato detto, infatti, che anche in tale caso le indagini debbano essere complete, quantomeno per evitare che l'imputazione sia formulata con eccessiva approssimazione¹¹⁵. Di più, da altri parti si è fatto notare che, piuttosto, con riferimento ai riti ove il pubblico ministero è chiamato a quantificare

¹¹² V. *supra*, Cap. I, § 4.

¹¹³ Ritiene che il potere della camera permanente sia presidio a tutela della completezza delle indagini F. FALATO, *Azione penale europea e principi*, cit., p. 269.

¹¹⁴ Sul fatto che il termine "*completed*" vada inteso in maniera diversa a seconda delle possibili richieste di decisione v. H.-H. HERRNFELD, sub art. 36, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., p. 324.

¹¹⁵ Cfr. R. ORLANDI, *Procedimenti speciali*, in *Compendio di procedura penale*, X^a ed., a cura di M. Bargis, Milano, 2020, p. 583.

la pena, vi sarebbe la necessità di una completezza casomai maggiore, proprio per poter effettuare tale valutazione sulla quantificazione della pena, la quale, al di fuori di tali riti, si svolgerebbe al termine del dibattimento sulla base delle prove formatesi in giudizio¹¹⁶. Di certo, comunque, deve escludersi che il semplice ricorso ad un procedimento semplificato possa portare ad eccessive svalutazioni del principio di completezza delle indagini. Tanto più se l'imputato, come accade in Italia, gode di un vero e proprio diritto di farsi giudicare sulla base degli elementi raccolti nel corso delle indagini preliminari¹¹⁷.

Ancora un dubbio fondamentale sul significato della disposizione europea potrebbe sussistere rispetto al fatto che l'espressione «giunta a conclusione», utilizzata dall'art. 35, non sembra implicare, quantomeno se presa letteralmente, di per sé, la completezza. Infatti, in senso diverso, essa potrebbe essere riferita alla conclusione temporale delle indagini, alla loro scadenza.

Peraltro, tale secondo modo di intendere la disposizione sarebbe coerente con il fatto che la disciplina europea non detta termini di durata delle indagini¹¹⁸: il par. 1 potrebbe essere letto nel senso di stabilire che il PED debba formulare la propria richiesta quando ritenga che le indagini si siano già prolungate per un lasso eccessivamente lungo di tempo. La previsione risulterebbe allora coerente con il disposto dell'art. 5, par. 5, Reg., il quale prescrive che l'EPPO avvii e conduca le indagini «senza indebito ritardo», lasciando così spazio - secondo un'interpretazione - a valutazioni sulla durata massima da non effettuarsi in astratto, bensì parametrate sul caso concreto¹¹⁹.

¹¹⁶ Vedi E. MARZADURI, *Considerazioni sui profili di rilevanza processuale del principio di obbligatorietà a vent'anni dalla riforma del codice di procedura penale*, in *Cass. pen.*, 2010, n. 1, p. 391; F. SIRACUSANO, *La completezza delle indagini nel processo penale*, Torino, 2005, p. 149.

¹¹⁷ Sul rafforzamento del principio di completezza delle indagini a seguito dell'introduzione del diritto dell'imputato di accedere al rito abbreviato v. Corte cost. 7 maggio 2001, n. 115, § 4.4 del *considerato in diritto*.

¹¹⁸ Non rileva la presenza di termini neanche G. BARROCU, *La procura europea*, cit. p. 123.

¹¹⁹ Ritiene che sia prevista una valutazione in concreto L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, n. 4, p. 1375, il quale peraltro sottolinea la differenza rispetto all'ordinamento italiano.

Ciononostante, interpretare in questo senso l'espressione – cioè come riferita ad un parametro temporale e non, invece, probatorio – risulterebbe forzato. Innanzitutto, la mancata previsione di termini massimi di indagine può, alternativamente, essere spiegata con la volontà di rinviare, sul punto, alle discipline nazionali, in forza dell'art. 5, par. 3¹²⁰.

Inoltre, sistematicamente appare più corretto interpretare l'enunciato come espressione del principio di completezza¹²¹: lo stesso art. 35 non prevede alcun controllo della camera permanente sulla durata delle indagini, mentre, come abbiamo visto, un controllo di completezza c'è.

In ogni caso, anche qualora non fosse ricavabile testualmente, la necessità che le indagini siano esaurienti potrebbe probabilmente essere dedotta in via interpretativa in base alle considerazioni, già accennate, circa il rapporto tra completezza e obbligatorietà/legalità dell'azione, evitare esercizi dell'azione penale che si concludano con il proscioglimento e mettere la Procura europea nella condizione di determinarsi nelle proprie decisioni nella maniera più ponderata possibile.

Allo stesso modo di quanto accade nell'ordinamento italiano (art. 385 c.p.p.), anche le indagini EPPO possono dirsi complete solamente quando abbiano ricercato anche elementi a favore dell'accusato. Ciò è stabilito dall'art. 5, par. 4, il quale afferma esplicitamente che la Procura europea «svolge le indagini in maniera imparziale e raccoglie tutte le prove pertinenti, sia a carico che a scarico». L'affermazione è peraltro corroborata anche dal dettato del *considerando* n. 65, il quale spiega la scelta in questo senso facendo riferimento ai principi di proporzionalità, imparzialità ed equità¹²².

Un'ultima precisazione. Il riferimento al principio di completezza fatto dal par. 1 dell'art. 35 precede la lista delle possibili richieste che il PED può fare alla camera permanente: esercitare l'azione in forma ordinaria o semplificata, archiviare

¹²⁰ Come sembra ritenere G. BARROCU, *La procura europea*, cit. p. 123.

¹²¹ In questo senso anche L. LUPÁRIA – J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale*, cit., p. 357.

¹²² V. L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale*, cit., pp. 1374-1375, il quale, pur sottolineando l'importanza della completezza, rileva il difetto consistente nell'armonizzazione delle indagini difensive.

o rinviare il caso alle autorità nazionali ai sensi dell'art. 34. Tuttavia, non bisogna cadere nell'errore di ritenere che il caso non possa essere rinviato prima che le indagini siano complete: l'applicabilità del principio va limitata alle ipotesi in cui si voglia esercitare l'azione o archiviare. Ciò che la norma preclude è solo che la richiesta del PED preceda la conclusione delle indagini, mentre la camera permanente può sempre disporre il rinvio nel corso delle indagini, al contrario di quanto accade con riferimento alla assunzione di determinazioni sull'azione penale. Vi sono varie considerazioni che militano in questo senso.

Innanzitutto, il rinvio del caso non comporta, per forza di cose, che le indagini non continueranno a svolgersi: la decisione in proposito spetterà alle autorità nazionali, che decideranno sulla base del diritto domestico¹²³.

In secondo luogo, l'utilità del fatto che le indagini vengano esaurientemente condotte risiede nell'evitare, come già detto, processi inutili e proscioglimenti o archiviazioni ingiustificati. Il rinvio, invece, è lo strumento che il Regolamento appresta per i casi in cui l'EPPO si avveda di non essere competente o per i casi in cui gli sia permesso rinunciare alla propria attribuzione¹²⁴. Per prendere questa decisione non è evidentemente necessario avere un quadro probatorio completo sulla responsabilità dell'imputato, è sufficiente avere gli elementi che consentono di decidere sulla competenza.

In terzo luogo, l'art. 34 sembra consentire il rinvio alle autorità nazionali anche durante le indagini, come si desume dal fatto che il par. 1 del medesimo articolo stabilisce che si debba procedere in tale senso «senza indebito ritardo» quando ne emergano i presupposti. Peraltro, il par. 2, riferito al rinvio relativo ai casi in cui l'esercizio della competenza era giustificato ai sensi dell'art. 25, parr. 2 e 3, fa anche riferimento al fatto che il rinvio va fatto «prima dell'avvio dell'azione penale». La precisazione sarebbe inutile, se l'unico momento in cui la decisione

¹²³ Sul fatto che l'art. 34, in particolare il par. 7, consenta una vera e propria prosecuzione delle indagini cfr. H.-H. HERRNFELD, sub *art. 34*, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., pp. 318-319.

¹²⁴ V. H.-H. HERRNFELD, sub *art. 34*, cit., pp. 310-311.

potesse essere presa fosse a seguito della proposta finale del PED, ma così non è¹²⁵. La medesima conclusione è peraltro espressamente corroborata dal disposto dell'art. 57, par. 1, reg. int.

Dunque, essendo chiara la lettera dell'art. 35 in proposito, la proposta "finale" del PED può essere fatta solo dopo che le indagini sono completate e in questa sede esso può proporre il rinvio del caso, ma nulla vieta che, nel corso delle stesse e, quindi prima che siano complete, la camera permanente disponga tale rinvio.

6. I controlli sull'archiviazione: camere permanenti e Corte di giustizia

Il tema dei controlli sulla decisione di archiviare è strettamente legato a quello del principio di legalità o di obbligatorietà nell'esercizio dell'azione¹²⁶. In questa sede ci si limiterà a verificare, tuttavia, quali siano i controlli che il Regolamento prevede o, comunque, tollera, senza vagliarne la compatibilità con i principi citati.

A livello astratto se ne possono distinguere tre tipi¹²⁷.

In primo luogo, può darsi che i controlli vengano svolti all'interno dell'organo dell'accusa, in via gerarchica.

In secondo luogo, può darsi un controllo giurisdizionale che viene innescato da una richiesta di un contro-interessato.

In terzo luogo, può darsi un controllo giurisdizionale che viene svolto regolarmente, senza che sia necessario che la vittima (o soggetti in simile posizione) ne faccia istanza.

All'interno dei controlli giurisdizionali, per quanto riguarda l'EPPO, un'altra distinzione può essere fatta tra quelli svolti a livello europeo e quelli svolti a livello domestico.

¹²⁵ Sono considerazioni già svolte *supra*, Cap. I, § 4.

¹²⁶ E se ne parlerà in maniera più approfondita *infra*, Par. III, § 12.

¹²⁷ La divisione è ripresa da C. VALENTINI REUTER, *Le forme di controllo sull'esercizio dell'azione penale*, Padova, 1994, pp. 142 e ss.

Stabilito questo in termini astratti, il primo controllo sull'inazione che possiamo concretamente individuare con riferimento all'attività della Procura europea è di tipo gerarchico ed europeo: si tratta del vaglio che le camere permanenti svolgono sulla richiesta di archiviazione del PED. Si è già detto che, leggendo la disciplina di cui agli artt. 35 e 36 Reg., l'impressione che se ne ricava è che il ruolo principale dell'organo collegiale a seguito della proposta del procuratore europeo delegato sia proprio quello di evitare che la causa venga dismessa quando non ne ricorrano i requisiti¹²⁸.

Si può ricordare che la camera permanente può, se lo ritiene, accogliere semplicemente la richiesta del PED (art. 35, par. 1), oppure – qualora non concordi con il procuratore delegato e dopo aver eventualmente riesaminato il fascicolo – chiedere a questi di effettuare ulteriori indagini, oppure, ancora, prendere direttamente una decisione definitiva.

Come già detto, quindi, l'organo collegiale può, prima di decidere di archiviare, assicurarsi che l'indagine sia stata completa. Quanto alla decisione finale, essa può consistere anche nell'ordine di esercitare l'azione¹²⁹, segno del fatto che si tratta di un controllo penetrante, che può giungere sino a rovesciare la richiesta di inazione del PED.

Il secondo controllo europeo è di tipo giurisdizionale a richiesta ed è previsto dall'art. 42, par. 3, Reg., il quale afferma che «[i]n deroga al paragrafo 1 del presente articolo, le decisioni dell'EPPO di archiviare un caso, 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», ossia attraverso un'azione di annullamento. L'espressa deroga al paragrafo 1 significa che, rispetto all'archiviazione, non si applica la regola per cui

¹²⁸ V. *supra*, Cap. I, § 4.

¹²⁹ Sulle possibili decisioni che la camera permanente può prendere v. H.-H. HERRNFELD, *sub art. 35*, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., pp. 324-325.

il controllo degli atti procedurali dell'effetto aventi effetto verso terzi sono soggetti a controllo da parte degli organi giurisdizionali nazionali¹³⁰.

Perché si attivi il controllo della Corte di giustizia occorre innanzitutto che l'EPPO abbia deciso di archiviare un caso. Ora, non pare dubbio che la norma si riferisca principalmente alle situazioni in cui il procedimento venga chiuso ai sensi dell'art. 39, par. 1¹³¹. Tuttavia, va ricordato che anche l'art. 36, par. 7, testualmente fa riferimento all'archiviazione del caso, facendo così sorgere il dubbio che anche quella decisione possa essere contestata di fronte al giudice europeo ai sensi dell'articolo in esame. Il fatto che l'art. 36 non regoli, a ben vedere, un'ipotesi di archiviazione in senso stretto¹³², fa propendere già da sola nel senso dell'esclusione dell'applicabilità dell'art. 42, par. 3, a questa ipotesi. Inoltre, nello stesso senso, va notato che i motivi di chiusura del caso di cui all'art. 36 vengono individuati facendo rinvio al diritto nazionale, indi per cui appare difficile che la relativa decisione possa essere contestata «direttamente sulla base del diritto dell'Unione», salvo che la contestazione riguardi – ammesso che la norma lo consenta, se ne parleremo tra breve – vizi di carattere procedimentale.

Certamente l'art. 42, par. 3, non si applica al caso in cui la camera permanente decida di esercitare l'azione penale con forma semplificata (art. 40): in tale caso, infatti, non si giunge all'archiviazione del caso¹³³.

Va ancora segnalato, quanto ai provvedimenti controllabili, che «decisione dell'EPPO di archiviare» pare essere solo quella assunta dalla camera permanente. In altre parole, non sembra poter essere impugnato il «progetto di decisione» avanzato dal PED (art. 35, par. 1), il quale assume una semplice valenza interna all'organo.

Tuttavia, qualche dubbio più serio potrebbe sorgere sugli accadimenti successivi alla decisione della camera permanente. Se ne parlerà in un successivo

¹³⁰ V., in questo senso, H.-H. HERRNFELD, sub art. 42, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., p. 433.

¹³¹ Ritene infatti che la previsione si applichi unicamente a queste ipotesi H.-H. HERRNFELD, *ibidem*.

¹³² V., in tema, *supra*, § 4.

¹³³ V., nello stesso senso, H.-H. HERRNFELD, sub art. 42, cit., p. 433.

paragrafo¹³⁴, ma lo si anticipa ora: è possibile ritenere che, almeno quando sia previsto dal diritto nazionale, il PED debba “concretizzare” la decisione dell’organo collegiale con un provvedimento destinato ad avere effetti esterni. Se si ritiene che ciò sia consentito o addirittura richiesto dal Regolamento, ci si deve anche chiedere se il provvedimento da sottoporre al controllo della Corte di giustizia sia quest’ultimo, ossia quello del procuratore, o la decisione della camera permanente.

Tenuto conto che, comunque, la decisione viene sostanzialmente presa dall’organo collegiale, appare più razionale che sia questa ad essere portata all’attenzione della Corte. A questa considerazione si aggiunge il fatto che il provvedimento della camera è “puramente europeo”, nel senso che né la sua forma né il suo contenuto sono regolati dal diritto domestico, a contrario di quanto potrebbe accadere nel caso del provvedimento del PED (cioè, per esempio, nel nostro ordinamento, la richiesta di archiviazione *ex artt.* 408 e 411 c.p.p.). Non solo, è possibile che il diritto nazionale di riferimento non preveda alcun controllo giurisdizionale sull’inazione e, dunque, in tal caso, oggetto del ricorso alla Corte di giustizia non potrebbe che essere la decisione della camera permanente, in quanto non c’è alcuna necessità che il PED formuli una richiesta rivolta a un giudice o altri¹³⁵.

Quanto alla necessità che la questione sia sollevata «direttamente sulla base del diritto dell’Unione», va innanzitutto chiarito che il requisito non dovrebbe venire meno solo per il fatto che vi sia la necessità di interpretare anche il diritto nazionale¹³⁶.

Quest’ultima affermazione dovrebbe forse però essere parzialmente delimitata. Infatti, l’art. 39, nel prevedere un “doppio controllo” (cioè la necessaria coesistenza di una impossibilità di esercitare l’azione prevista sia dal diritto nazionale che dall’art. 39 stesso)¹³⁷, implica necessariamente che si debba fare

¹³⁴ V., *infra*, § 7.

¹³⁵ È il caso, per esempio, della Francia: G. COSTANZO, *Principio di legalità, azione penale e trasformazioni dello Stato di diritto*, Milano, 2018, p. 150; L. LUPÁRIA, *Obbligatorietà e discrezionalità dell’azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *Giur. it.*, 2002, n. 8-9, pp. 1752-1753.

¹³⁶ Così anche H.-H. HERRNFELD, *sub art.* 42, *cit.*, p. 433.

¹³⁷ Se n’è parlato *supra*, § 2.

riferimento all'ordinamento interno, per valutare se esso consenta l'archiviazione, nel caso concreto. Di conseguenza, si potrebbe dire che la contestazione davanti alla Corte di giustizia di un'archiviazione con cui si lamenti il fatto che il diritto interno non prevede, in quella specifica ipotesi, la possibilità di chiudere il caso, dovrebbe poter essere considerata legittima. A ritenere così, tuttavia, la Corte di giustizia, attraverso il "grimaldello" dell'art. 39, potrebbe diventare interprete diretta delle discipline sull'archiviazione previste dal diritto nazionale, la qual cosa non pare compatibile con la natura delle funzioni della Corte stessa, per come generalmente intese, considerato che, di regola, dovrebbe esserle preclusa l'interpretazione della legislazione statale¹³⁸.

Ciò che sembra certo, comunque, è che la Corte dovrebbe poter essere competente quando il ricorrente lamenti che, nel caso concreto, non sussista alcuno dei motivi di archiviazione previsti dal Regolamento, a prescindere dal fatto che il diritto nazionale consenta o meno di archiviare, nella stessa ipotesi: questa volta la contestazione è effettuata direttamente sulla base dell'art. 39 del regolamento europeo.

Chiarito ciò, va poi affrontata un'altra questione: tra i motivi che possono portare all'annullamento della decisione di archiviazione della camera permanente rientrano anche i vizi processuali in cui è incorso l'EPPO? Essi, stando strettamente alla lettera della legge, paiono poter essere considerati motivi di annullamento, rientrando sicuramente nell'ambito delle contestazioni fatte «sulla base del diritto dell'Unione», unico limite previsto dalla disposizione rispetto alle doglianze possibili. Si pensi, come esempio di vizio processuale, alla necessità che il PED faccia avere la propria proposta alla camera permanente attraverso il PE, il quale viene così messo nella condizione di formulare una propria valutazione (art. 35, par. 1).

¹³⁸ V., tra le varie, Corte giustizia UE, 19 febbraio 2009, C-321/07, *Schwarz*, § 48; Corte giustizia UE, 6 marzo 2007, C-338/04, C-359/04, C-360/04, *Placanica e al.*, § 36. In senso contrario, tuttavia, v. M. BÖSE, *Judicial Control of the European Public Prosecutor's Office*, in *EU Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, a cura di T. Rafaraci e R. Belfiore, Springer, 2019, pp. 198-199, il quale sostiene che la CGUE può interpretare il diritto nazionale quando questo è richiamato dal diritto dell'Unione.

Tuttavia, il Regolamento non indica quali adempimenti processuali debbano essere necessariamente rispettati, a pena di annullamento della decisione: apparirebbe, in effetti, assurdo ritenere che qualsiasi differenza, anche la più minuta, tra atti compiuti e fattispecie astratta, ne comporti la caducazione¹³⁹.

In effetti, il risultato del procedimento di decisione sull'inazione potrebbe essere anche letto, in alternativa, come frutto di una mera deliberazione interna all'organo. La conseguenza sarebbe che il modo in cui si giunge a tale deliberazione non avrebbe rilievo all'esterno. Questa forse è la soluzione preferibile: in assenza, comunque, di diritti partecipativi in favore dell'accusato o della vittima del reato, sarebbe difficile individuare che interesse possano avere costoro nel lamentarsi di vizi processuali¹⁴⁰, finché la decisione finale può comunque essere controllata nel merito dalla Corte di giustizia.

L'unica eccezione al principio dell'irrelevanza esterna dei vizi processuali potrebbe essere individuata nella regola che vieta alla camera permanente di archiviare nel caso in cui il PED abbia chiesto l'esercizio dell'azione in forma ordinaria (art. 36, par. 1). Si tratta, infatti, di un divieto la cui esistenza rende assolutamente influente un vaglio di merito volto a verificare la ricorrenza, nel caso concreto, di uno dei motivi di archiviazione previsti dall'art. 39, dimodoché, si può dire che esso stabilisca una regola di merito essa stessa, al pari di quelle¹⁴¹.

L'art. 42, par. 3, per individuare l'azione che può essere esercitata contro la decisione di archiviazione della Procura europea fa riferimento al quarto comma dell'art. 263 TFUE. Quest'ultimo disciplina l'azione di annullamento spettante ai c.d. ricorrenti non privilegiati, ossia «qualsiasi persona fisica o giuridica» che riesca a dimostrare che l'atto da annullare sia stato adottato nei suoi confronti, o la riguardi

¹³⁹ Afferma – con riferimento all'ordinamento italiano – che la tassatività consente di circoscrivere «il fenomeno dell'invalidità alle fattispecie effettivamente bisognose di tutela» N. GALANTINI, voce *Vizi degli atti processuali penali*, in *Dig. disc. pen.*, vol. XV, Milano, 1999, p. 345.

¹⁴⁰ Viceversa, se avessero diritto di contraddire direttamente di fronte alla camera permanente, potrebbero avere doglianze nel caso in cui questo diritto venisse violato.

¹⁴¹ V., sul punto, *supra*, Cap. I, § 4.

direttamente ed individualmente oppure, se l'atto ha natura regolamentare, la riguardi direttamente e non comporti misure di esecuzione¹⁴².

Nessun dubbio sul fatto che dovrebbe rientrare tra i legittimati, quindi, la persona offesa dal reato¹⁴³. Pare possano essere compresi – in quanto “persone giuridiche” – anche gli organi e le agenzie dell'Unione europea lesi della condotta criminosa.

Di principio, invece, dovrebbero essere considerate escluse dalla legittimazione le istituzioni, non essendo richiamati i primi tre paragrafi dell'art. 263 TFUE, che a queste fanno riferimento. Ciononostante, la seconda parte del *considerando* n. 89¹⁴⁴ sembra aprire le porte del ricorso a quelle, nonché agli Stati membri, ma solo quando l'archiviazione venga contestata sulla base del diritto primario dell'Unione europea (e non, dunque, sulla base del regolamento istitutivo EPPO)¹⁴⁵.

La formulazione dell'art. 263 TFUE peraltro non sembra escludere la possibilità che sia anche l'indagato legittimato ad impugnare l'archiviazione, purché, ovviamente, sia possibile affermare che, nel caso concreto, sussista un suo interesse all'annullamento della decisione¹⁴⁶.

Infine, bisogna chiedersi quali sono gli effetti dell'eventuale decisione di annullamento della Corte di giustizia. In via generale, la sentenza della corte

¹⁴² Cfr. L. LUPÁRIA – J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale*, cit., p. 369; B. SCHIMA, sub art. 263 TFUE, in *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, cit., p. 1802.

¹⁴³ V., nel senso della legittimazione della vittima, V. MITSILEGAS – F. GIUFFRIDA, *Judicial Review of EPPO Acts and Decisions*, in *The European Public Prosecutor's Office at Launch. Adapting National Systems, Transforming EU Criminal Law*, a cura di K. Ligeti, M. J. Antunes e F. Giuffrida, Milano, 2020, p. 93. Della stessa opinione anche M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione)*, cit., p. 206, il quale argomenta però non a partire dal contenuto dell'art. 263 TFUE, ma dall'applicabilità della direttiva 2012/29/UE.

¹⁴⁴ La quale recita: «[i] presente regolamento lascia [...] impregiudicata la possibilità, per uno Stato membro dell'Unione europea, per il Parlamento europeo, per il Consiglio o la Commissione, di proporre ricorsi per l'annullamento ai sensi dell'articolo 263, secondo comma, e dell'articolo 265, primo comma, TFUE, e procedimenti di infrazione di cui agli articoli 258 e 259 TFUE».

¹⁴⁵ Questa disamina circa la legittimazione è svolta da V. MITSILEGAS – F. GIUFFRIDA, *Judicial Review*, cit., p. 93.

¹⁴⁶ Sul requisito dell'interesse nel caso di ricorso per annullamento cfr. B. SCHIMA, sub art. 263 TFUE, cit., p. 1807.

europea ha l'effetto, quando definitiva, di far sì che l'atto possa considerarsi come non fosse mai esistito¹⁴⁷.

La conseguenza sul procedimento dell'EPPO è facile da immaginare nel caso in cui - perché non previsto dal diritto nazionale o perché lo si consideri incompatibile con il Regolamento - non ci sia stato un controllo del giudice nazionale che abbia confermato l'archiviazione. Infatti, nel caso in cui l'ultimo provvedimento sia quello della camera permanente, si dovrà con tutta probabilità semplicemente riattivare il procedimento previsto dall'art. 35 Reg.

Nel caso in cui, invece, vi sia stato l'intervento di un giudice nazionale, il quale abbia valutato che l'archiviazione fosse giustificata, la questione si fa più complicata. Infatti, se si ritiene che la decisione della camera permanente di archiviare abbia effetti puramente interni e che debba quindi tradursi - nell'ordinamento italiano - in una richiesta di archiviazione formulata dal PED¹⁴⁸, allora non sembra potersi dire che il suo annullamento incida sul provvedimento del giudice. Infatti, in tale caso, l'atto giurisdizionale non sembra avere come precedente logico-giuridico la decisione della camera, ma la richiesta del procuratore delegato. Questa però, pare regolata dal solo diritto nazionale: la camera permanente ha il compito di effettuare il controllo sulla sussistenza dei motivi di archiviazione previsti dall'art. 39 Reg., ma l'eventuale atto del PED, che non è disciplinato dalla fonte europea, non può che trovare la propria fonte nell'ordinamento interno e sfuggire, così, al vaglio della CGUE.

In tal caso, tre sono le possibili conseguenze: o si ritiene che il provvedimento da impugnare sia, invece, la richiesta al GIP del procuratore europeo delegato - soluzione però, come si è visto, che pare da scartarsi -, o si esclude che la sentenza della Corte abbia direttamente effetti sull'archiviazione, potendone determinandone la caducazione¹⁴⁹. L'irragionevolezza della conclusione (un

¹⁴⁷ V., sostanzialmente in questo senso, B. SCHIMA, sub art. 264 TFUE, in *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, cit., p. 1815.

¹⁴⁸ Se ne parlerà in maniera più approfondita *infra*, § 6.1.

¹⁴⁹ Anche a voler ritenere diversamente, peraltro, il rapporto tra primazia del diritto dell'Unione e *res judicata* nazionale è tema complesso. In proposito si veda, per esempio, A. TURMO, *National res*

controllo giurisdizionale che non si traduce in un rimedio effettivo contro il vizio), non costituisce altro che testimonianza delle difficoltà che si incontrano qualora si ritenga sia ammissibile il controllo del giudice nazionale sull'archiviazione.

Merita in chiusura di paragrafo sottolineare una caratteristica del controllo della Corte di giustizia, che ne mette in rilievo una debolezza: esso è attivabile solo a richiesta¹⁵⁰, distinguendosi in ciò dai controlli domestici¹⁵¹.

6.1. (segue): il tema del controllo domestico

Si tratta a questo punto di sviluppare una tema cui si è già accennato e chiedersi se ci sia spazio, nei procedimenti di competenza della Procura europea, per l'intervento del giudice nazionale (e, in particolare, del giudice per le indagini preliminari italiano) in funzione di controllo sull'archiviazione.

In altre parole, due sono le opzioni interpretative a disposizione: si può ritenere che la decisione che la camera permanente prende ai sensi dell'art. 35 Reg. sia sufficiente a far sì che il procedimento venga archiviato (cioè, il provvedimento della camera permanente ha direttamente l'effetto di produrre l'archiviazione), oppure, viceversa, che, qualora il diritto nazionale cui si fa riferimento lo preveda, sia necessario attivare anche i controlli interni da quello previsti¹⁵².

judicata in the European Union: Revisiting the tension between the temptation of effectiveness and the acknowledgement of domestic procedural law, in *Common Market Law Review*, 2021, vol. 58(2), pp. 361 e ss. Si pone peraltro preliminarmente il tema di comprendere quando, ai sensi dell'Unione europea, una decisione di archiviazione possa assumere la natura di *res judicata*: T. LOCK, sub *art. 50 CDFUE*, in *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, cit., pp. 2238-2239.

¹⁵⁰ Cfr. A. NOVOKMET, *EPPO and Judicial Review*, cit., p. 152, il quale, peraltro, propone, invece, di implementare un controllo che si svolga *ex officio*.

¹⁵¹ Cfr. C. VALENTINI REUTER, *Le forme di controllo*, p. 143.

¹⁵² Tra chi ritiene che il controllo interno non sia previsto dal Regolamento, con argomentazioni più o meno sviluppate e formulando o meno in proposito osservazioni critiche, v. M. CAIANIELLO, *Azione penale (e inazione)*, cit., p. 207; F. FALATO, voce *Azione penale europea*, cit., p. 77; EAD., *Azione penale europea e principi*, cit., pp. 270-271; L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale*, cit., p. 1390; S. RUGGERI, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea*, in *Proc. pen. giust.*, 2018, n. 3, p. 612. Apre invece alla possibilità di un controllo giurisdizionale interno G. BARROCU, *La procura europea*, cit. p. 135. Sostengono la necessità che vi sia il controllo giurisdizionale R. BELFIORE, *L'esercizio dell'azione penale da parte dell'EPPO tra legalità e margini di discrezionalità*, in *Cass. pen.*, 2022, n. 10, specialmente p. 3687; B. PIATTOLI, *Procura europea e criminalità finanziaria nella UE. Principi e modelli processuali*, Pisa, 2022, pp. 175, 213.

Nel primo senso – coerente, peraltro, con la scelta effettuata a suo tempo dai compilatori del *Corpus juris*¹⁵³ – militano alcuni ordini di ragioni. In primo luogo, la disciplina delle determinazioni inerenti all'azione penale delineata dagli artt. 35 e 39 Reg. non sembra lasciare spazio – quantomeno, non espressamente – all'intervento degli organi nazionali: l'unico organo cui viene attribuito un potere di decisione è la camera permanente¹⁵⁴. Ciò è anche deducibile dal lessico utilizzato nelle disposizioni, ove si fa riferimento alla «decisione» della camera (art. 35, parr. 1 e 2; art. 39, par. 1) e, dunque, non ad una qualche richiesta che essa avanzerebbe. Allo stesso modo, anche l'istanza del PED non è rivolta alla proposizione di una richiesta di archiviazione, ma all'archiviazione direttamente (par. 1). La sensazione generale, insomma, è che il sistema delineato dal Regolamento voglia essere autosufficiente¹⁵⁵.

La stessa conclusione, come vedremo, è deducibile dalla disciplina riguardate le conseguenze processuali dell'archiviazione delineata dal Regolamento. Questo menziona sì possibili prosiegui nazionali del procedimento, ma essi sembrano limitarsi ad adempimenti di carattere “amministrativo” (art. 39, par. 4)¹⁵⁶. Già solo il fatto che, una volta deliberata l'archiviazione, la camera permanente debba darne «comunicazione ufficiale» alle autorità nazionali, dà la sensazione del peso che il legislatore europeo ha voluto attribuire alla deliberazione dell'organo collegiale, circostanza che induce a ritenere che esso ha inteso attribuire a tale decisione l'effetto di produrre direttamente l'archiviazione del caso.

Non solo: se si ammette il controllo domestico sull'inazione, bisogna anche ammettere che alla decisione della camera permanente debba far seguito una richiesta di archiviazione formulata del PED. Ciò perché, innanzitutto, l'organo collegiale è il meno adatto alla redazione di un atto, quale la richiesta di archiviazione, che richiede conoscenze del diritto nazionale. Non solo, la “bocca”

¹⁵³ V. *supra*, Par. I, Cap. I, Sez. I, § 2.

¹⁵⁴ In questo senso v. L. LUPÁRIA – J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale*, cit., pp. 373-374; L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale*, cit., p. 1390.

¹⁵⁵ V., sostanzialmente in questo senso, F. FALATO, voce *Azione penale europea*, cit., p. 78.

¹⁵⁶ V. *infra*, § 7.

della Procura europea di fronte al giudice è sempre il procuratore europeo delegato: non si danno, nell'architettura del Regolamento, casi in cui il magistrato giudicante nazionale si interfaccia direttamente con altri organi dell'ufficio.

Rispetto a tale ultima osservazione, il problema risiede nel fatto che questo eventuale compito di formulazione della richiesta da parte del procuratore delegato non è previsto da alcuna disposizione. Al contrario, leggendo l'art. 13, il quale delinea le funzioni del PED, si nota che il legislatore ha previsto espressamente che questi è responsabile dell'esercizio dell'azione, ma non ha previsto lo stesso per l'inazione: di nuovo, la sensazione è che l'intenzione fosse quella di attribuire al provvedimento di archiviazione della camera permanente l'effetto di produrre l'archiviazione del caso.

Altre considerazioni sistematiche inoltre suggeriscono di ritenere escluso l'intervento del GIP. Infatti, l'innesto di un controllo nazionale sulla decisione europea comporta alcune difficoltà che sono di difficile risoluzione. Ne abbiamo incontrate alcune nel corso dell'esposizione.

In primo luogo, come già visto¹⁵⁷, bisognerebbe capire se il giudice nazionale, nel valutare l'archiviazione, dovrebbe applicare l'art. 39 Reg., oppure se tale disposizione deve considerarsi limitata alla decisione della camera permanente e il giudice debba limitarsi ad applicare le regole interne. In realtà, come anticipato, nessuna delle due soluzioni è pienamente soddisfacente: se il GIP applica solo il diritto nazionale vuol dire che i motivi di archiviazione previsti dal Regolamento non sono applicabili e sono, allora, *inutiliter* dati¹⁵⁸. L'alternativa, tuttavia – ossia l'applicabilità da parte del GIP dell'art. 39 – non trova alcun appiglio normativo. Come che sia, lo stesso fatto che un intervento del GIP ci sia, crea difficoltà.

Come visto nel paragrafo precedente, inoltre, se si ammette il controllo domestico sull'inazione, il controllo giurisdizionale della Corte di giustizia sulla

¹⁵⁷ V. *supra*, § 2.

¹⁵⁸ Nel caso in cui non ricorra un motivo di archiviazione interno ma ne ricorra uno europeo, non ricorrendo quel doppio controllo di cui è parlato *supra*, § 2, la camera permanente dovrebbe decidere per l'esercizio dell'azione. Ma, se è vero – come è vero (v. *supra*, Cap. II, § 8) – che controlli sull'azione e sull'inazione devono essere speculari, il GUP dovrebbe pronunciare sentenza di non luogo a procedere.

decisione dell'EPPO perde gran parte del suo significato, tenuto conto del fatto che difficilmente si potrebbe ritenere che l'annullamento sancito dalla corte lussemburghese possa travolgere la decisione del giudice italiano.

Certo, non mancano alcuni buoni argomenti a sostegno della conclusione opposta, quella secondo cui vi è la necessità di un controllo giurisdizionale domestico, nel caso in cui – come è per l'Italia – questo sia previsto dal diritto nazionale. Ma, come vedremo, essi non sono insuperabili.

In primo luogo, si è sostenuto che un appiglio all'ammissibilità del controllo domestico si possa ricavare dalla previsione di cui all'art. 42, par. 1, il quale prescrive l'attivabilità dei controlli nazionali per tutti gli atti dell'EPPO che producano effetti giuridici verso terzi¹⁵⁹. Tuttavia, la *ratio* della previsione pare essere quella di offrire una protezione ai soggetti che vengono interessati da tali atti: lo si deduce dalla formulazione della disposizione, che richiede espressamente che si producano effetti verso terzi¹⁶⁰, precisazione che si spiega quando si assume che essa abbia una *ratio* specificamente di tutela, ma, soprattutto, dal *considerando* n. 87, che sembra implicare l'esistenza di una connessione tra controllo giurisdizionale e pregiudizio per i diritti degli interessati, anche e soprattutto dal *considerando* n. 88, che parla di «[...] tutela dei diritti spettanti ai singoli [...]» con riferimento ai rimedi nazionali spettanti nel caso di atti dell'EPPO aventi effetto verso terzi.

Se così è, e cioè che l'art. 42, par. 1, vuole tutelare le posizioni di soggetti terzi, allora il rinvio ai controlli domestici da questo effettuato può essere inteso solamente come riferibile alla nostra opposizione all'archiviazione avanzata dalla persona offesa o dal sottoposto alle indagini, che sono gli unici soggetti che possono lamentare la lesione di propri diritti in sede archiviativa¹⁶¹.

¹⁵⁹ Porta questo argomento R. BELFIORE, *L'esercizio dell'azione penale*, cit., p. 3687.

¹⁶⁰ In effetti, il richiamo suggerisce che l'intenzione del legislatore fosse quella di fare riferimento alla competenza che alla CGUE spetterebbe – se non fosse per la disposizione in commento – ai sensi dell'art. 263 TFUE (nonché dell'art. 265); cfr. H.-H. HERRNFELD, sub *art. 42*, cit., p. 410. E tale rimedio previsti dal Trattato richiede, appunto, l'iniziativa degli interessati: v. *supra*, § 6.

¹⁶¹ Afferma che l'art. 42, par. 1, dovrebbe consentire l'opposizione della persona offesa G. BARROCU, *La procura europea*, cit. p. 138.

Questa prima considerazione conduce ad altre due riflessioni: la prima è che il Regolamento, allora, non prescrive un controllo giurisdizionale interno su tutte le decisioni di archiviazione, a prescindere dalla richiesta di un interessato che possa dirsi leso dalla deliberazione nel senso dell'inazione; la seconda è che una tutela a vittima e accusato è già offerta dall'art. 42, par. 3. Tale disposizione, specifica per l'archiviazione, prevede espressamente che, nel proprio ambito di applicazione, si debba fare eccezione alla regola prevista dal paragrafo 1¹⁶². Essa, quindi, non pare in alcun modo poter fondare un controllo sulla decisione di non esercitare l'azione, tantomeno se generalizzato (quindi, non a richiesta) come quello del GIP¹⁶³.

In secondo luogo, si potrebbe sostenere che, poiché il Regolamento non esclude il controllo domestico, questo deve considerarsi ammesso ai sensi dell'art. 5¹⁶⁴. Esso infatti, rinvia, per quanto non previsto dalla fonte europea, al diritto nazionale.

Tuttavia, sarebbe agevole ribadire che il caso che si dà non costituisce un'ipotesi di lacuna del testo europeo, sola situazione in cui si può ricorrere al diritto nazionale in via integrativa. Invece, come si è cercato di dimostrare, il Regolamento sembra non lasciare volontariamente spiragli al controllo domestico: la disciplina è autosufficiente. Peraltro, è pure possibile ricorrere alla previsione di cui all'art. 42, par. 3, per affermare che un controllo sull'inazione (non bastasse quello della camera permanente) è previsto, venendo allora meno il requisito di applicabilità dell'art. 5.

Un altro argomento, di ordine sistematico, che potrebbe essere portato in favore della necessità dell'intervento del GIP è il seguente: tutte le decisioni della camera permanente sembrano avere mera efficacia interne, per cui è sempre necessario che la determinazione dell'organo collegiale trovi concretizzazione in un atto del PED, che – per quando riguarda l'archiviazione – non potrebbe che essere

¹⁶² Ritiene, invece, che i due rimedi possano – sebbene, viene ammesso, con difficoltà – coesistere R. BELFIORE, *L'esercizio dell'azione penale*, cit., p. 3689.

¹⁶³ Di opinione contraria sono L. LUPÁRIA – J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale*, cit., p. 370, n. 104, secondo i quali l'eccezione si applica solo ai controlli fondati sul diritto dell'Unione, lasciando spazio ai controlli domestici.

¹⁶⁴ Sulla portata dell'art. 5 Reg. v. *supra*, Par. I, Cap. II, § 2.1.

la richiesta di archiviazione rivolta al giudice interno. Ed è certamente vero che, in generale, le determinazioni della camera permanente sembrano avere effetti meramente interni¹⁶⁵, ma ciò non sembra sufficiente: pare perfettamente percorribile la strada rappresentata dal ritenere che, in ragione delle indicazioni in tal senso provenienti dal Regolamento, la determinazione nel senso dell'inazione costituisca un'eccezione e produca già da sola l'effetto di determinare l'inazione.

Inoltre - qualcuno potrebbe aggiungere - se la decisione della camera permanente producesse direttamente l'archiviazione, il provvedimento relativo dovrebbe essere adeguatamente motivato, il che - se non altro - costituisce un aggravio procedimentale notevole. Tuttavia, questa osservazione pare poter essere disinnescata immediatamente facendo notare che, probabilmente, la motivazione deve ritenersi comunque necessaria, visto che la decisione può, a prescindere, essere impugnata con l'azione di annullamento di fronte alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 42, par. 3. Il giudice europeo, infatti, com'è evidente, non potrebbe esercitare il proprio controllo se il provvedimento del pubblico ministero non fosse adeguatamente motivato.

In alternativa, si può immaginare una soluzione intermedia tra l'ammissibilità e la non ammissibilità del controllo giurisdizionale sulla decisione dell'EPPO. In particolare, si potrebbe ritenere che la decisione della camera sia sufficiente per chiudere il procedimento a livello europeo e che, da quel momento, il procedimento diventi nazionale. In altre parole, la determinazione della CP produce l'archiviazione solo per l'EPPO.

Anche tale ultima opzione, tuttavia, non convince: appare dirimente in senso negativo, in tale caso, il fatto che il Regolamento prevede quali sono i casi in cui la Procura europea deve o può rinviare il caso alle autorità nazionali (artt. 34 e 39, par. 3) e il semplice fatto che sussista uno dei motivi di inazione indicati dal paragrafo 1 dell'art. 39 non è tra questi. Peraltro, anche rispetto a tale ipotesi si può far valere quanto detto circa il fatto che il legislatore europeo non pare aver immaginato un

¹⁶⁵ V. *supra*, Cap. I, § 4.

seguito del procedimento penale negli Stati membri dopo la decisione di procedere con l'archiviazione.

In ultima analisi, va segnalato il disposto dell'art. 59, par. 5, del regolamento interno dell'EPPO. Esso cita espressamente la possibilità di un riesame della decisione di archiviazione da parte di un organo giurisdizionale nazionale. Tuttavia, in realtà, la norma non offre solidi appigli per la risoluzione del problema in oggetto. Innanzitutto, essendo fonte inferiore al Regolamento¹⁶⁶, vale tutt'al più al fine di gettare luce su quale è stata la posizione del collegio sulla questione. A prescindere da ciò, comunque, il testo della disposizione è, oltre che generalmente poco chiaro¹⁶⁷, anche ambiguo, potendo anche far propendere per la soluzione opposta, qui sostenuta: infatti essa, con tutta evidenza, dà per scontato che il "riesame" si svolga dopo che l'archiviazione sia già avvenuta, tant'è che si fa un riferimento alla riapertura dell'indagine (incombenza che si svolge dopo l'archiviazione). L'impressione, insomma, è che la norma possa voler rinviare a casi in cui, a distanza di tempo dall'archiviazione, si debbano riprendere le investigazioni. Non si farebbe riferimento, allora, ad un controllo sull'archiviazione.

Dunque, la soluzione più corretta sembra essere quella di ritenere che la decisione della camera permanente determini, da sola, l'archiviazione del caso, a tutti i livelli.

Si affronterà successivamente il tema della compatibilità della soluzione adottata con il principio di obbligatorietà dell'azione penale per come previsto dal nostro ordinamento¹⁶⁸. Tale ordine di esposizione è suggerito da ragioni di metodologia interpretativa: l'esegesi del Regolamento deve essere antecedente, infatti, all'analisi relativa alla compatibilità costituzionale. In altre parole, sarebbe un errore operarne una interpretazione costituzionalmente orientata: innanzitutto perché si tratta, ovviamente, di una fonte europea e, quindi, superiore (salvi i controlimiti); in secondo luogo perché ciò vorrebbe dire avere un'interpretazione diversa, potenzialmente, per ciascuno dei Paesi aderenti all'EPPO.

¹⁶⁶ V. *supra*, Par. I, Cap. II, § 2.

¹⁶⁷ Si tratta di un aspetto «decisamente criptico» secondo G. BARROCU, *La procura europea*, cit. p. 141.

¹⁶⁸ Se ne tratterà, infatti, *infra*, Par. III, § 11.

7. Le vicende successive all'archiviazione

L'art. 39, par. 4, disciplina alcune incombenze che seguono alla archiviazione del caso.

Innanzitutto, come già accennato, «[s]e il caso è archiviato, l'EPPO dà comunicazione ufficiale di tale archiviazione alle autorità nazionali competenti». Inoltre, deve informare «le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione interessati, nonché, ove opportuno ai sensi del diritto nazionale, gli indagati o gli imputati e le vittime di reato». Infine, viene previsto che i casi archiviati possano «inoltre essere rinviati all'OLAF o alle autorità amministrative o giudiziarie nazionali competenti ai fini del recupero o di un seguito amministrativo di altro tipo».

Quanto, innanzitutto, alla comunicazione alle autorità nazionali competenti, va detto che il riferimento va fatto a quelle autorità che, in assenza della Procura europea, sarebbero state competenti per il caso archiviato¹⁶⁹. Nel caso in cui sia stato uno specifico ufficio del pubblico ministero italiano a segnalare all'EPPO la notizia di reato è probabilmente da ritenere che esso debba anche essere il destinatario della comunicazione¹⁷⁰. Al di fuori di tale ipotesi, invece, appare difficile sostenere che la Procura europea abbia l'onere di individuare il singolo ufficio che sarebbe competente sulle basi del diritto nazionale.

Allora, di fronte allo stallo, una soluzione praticabile potrebbe essere quella di fare riferimento alla medesima autorità citata dagli artt. 25 e 34 del Regolamento, ossia, per l'Italia, alla Procura generale presso la Corte di cassazione (art. 8, d.lgs. 9/2021): essa sarà destinataria della comunicazione, che dovrà poi essere inoltrata all'ufficio competente. Un'altra opzione a disposizione potrebbe essere quella di fare riferimento all'ufficio del pubblico ministero con sede nella stessa città del PED incaricato del caso.

¹⁶⁹ Cfr., in questo senso, D. BRODOWSKI, sub *art.* 39, cit., p. 370.

¹⁷⁰ V. anche D. BRODOWSKI, *ibidem*.

Quest'ultima soluzione pare la più adeguata: invece di investire il procuratore generale del compito di "smistare" le comunicazioni di archiviazione, ci si rivolge direttamente all'ufficio che, per vicinanza con il PED assegnatario, ha più probabilità di essere quello effettivamente competente¹⁷¹. Se così dovesse essere, allora, quanto all'organo dell'EPPO che deve effettuare la comunicazione, viene naturale proporre di far riferimento proprio al procuratore europeo delegato: e in questo senso, infatti, è stata la scelta effettuata con l'art. 56, par. 7, del regolamento interno di procedura.

Dunque, una volta che il PED sia stato informato della decisione della camera permanente di archiviare il caso, dovrebbe darne comunicazione agli uffici del pubblico ministero presso la sede in cui esso stesso si trova. Tale comunicazione ha l'utilità di mettere l'autorità nazionale in condizione di eseguire quelle incombenze che seguono all'archiviazione, che sia anche semplicemente il "registrare" internamente tale informazione. Va ricordato che, qualora la notizia di reato fosse stata segnalata all'EPPO dalle autorità nazionali, a questa, se si tratta delle autorità italiane, è seguita l'annotazione nell'apposito registro EPPO oppure l'iscrizione ordinaria, effettuate dal pubblico ministero¹⁷², dimodoché si deve certamente dar conto, nelle forme appropriate, dell'avvenuta archiviazione da parte della camera permanente.

Quanto alla comunicazione agli altri organi (in senso lato) dell'Unione interessati, all'indagato e alle vittime, si può ritenere che l'incombenza possa servire anche a mettere in grado tali soggetti di ottenere il controllo sulla decisione di archiviazione. Se così è, allora sono da considerarsi «interessati» quantomeno quegli organi che avrebbero la legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 42, par. 3, Reg.¹⁷³

¹⁷¹ È vero che, tenuto conto del fatto che il singolo PED «esercitano le funzioni requirenti sull'intero territorio nazionale, indipendentemente dalla sede di assegnazione» (art. 9, co. 1, d.lgs. 9/2021) e, quindi, pare possibile che l'assegnazione del caso prescindano dagli ordinari criteri di suddivisione territoriale delle attribuzioni, ma è altrettanto vero che la ripartizione dei procuratori delegati in diverse sedi territoriali fa presumere che, di regola, i casi debbano venire ripartiti con riguardo al legame tra reato e sede.

¹⁷² V. *supra*, Par. I, Cap. II, § 1.

¹⁷³ Sul punto v. *supra*, § 6.

La comunicazione a vittima e indagato viene tuttavia fatta solo «ove opportuno ai sensi del diritto nazionale». La sensazione è che la precisazione riguardante l'opportunità sia stata inserita per garantire che la comunicazione venga effettuata anche quando non prevista dal diritto nazionale applicabile, caso nel quale, quindi, è necessario individuare in quali ipotesi essa vada fatta (e tali sono quelli in ciò è "opportuno" accada).

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, per individuare i casi in cui effettuare la comunicazione pare necessario fare riferimento alle ipotesi in cui viene disciplinata la notificazione della richiesta di archiviazione, più che del provvedimento stesso di archiviazione. Per quanto riguarda, innanzitutto, la persona offesa, infatti, gli artt. 409 e 411-bis c.p.p., quando regolano la decisione presa *de plano*, non prevedono una notificazione in favore di quella. Ma ciò accade perché - si deve ritenere - la persona offesa è già stata avvisata ai sensi degli artt. 408, commi 3 e 3-bis, e 411, comma 1-bis, e, così, messa nella condizione di partecipare alla decisione. Lo strumento utile a mettere l'offeso nella posizione di esercitare le proprie prerogative è rappresentato, dunque, dalla notifica della richiesta: ai casi in cui questa viene effettuata dovrà guardare la Procura europea una volta archiviato il procedimento per sapere a chi inviare le dovute comunicazioni.

Quanto all'indagato, come è noto, è possibile che, quando le indagini terminano con l'inazione, esso non venga mai messo a conoscenza dell'esistenza del procedimento¹⁷⁴ e ciò anche a causa del fatto che, appunto, non è prevista in suo favore la notifica della richiesta di archiviazione, con l'eccezione del caso in cui questa sia avanzata sulla base della disciplina relativa alla particolare tenuità del fatto (art. 411, comma 1-bis): in tale ultima ipotesi, attraverso la notificazione,

¹⁷⁴ Cfr. L. GIULIANI, *Indagini preliminari*, cit., p. 486. Sotto questo profilo, peraltro, rileva un contrasto con la Convenzione EDU R. CASIRAGHI, *Il necessario bilanciamento tra i diritti alla conoscenza dell'accusa, alla pubblicità processuale e alla riservatezza*, in *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, a cura di A. Balsamo e R. E. Kostoris, Torino, 2008, p. 203.

l'indagato viene messo nelle condizioni di proporre opposizione, eccezionalmente concessagli¹⁷⁵.

Vi è un caso in cui, però, l'imputato viene avvisato dopo il provvedimento del giudice, ed è quello nel quale egli risulti sottoposto a custodia cautelare (art. 409, comma 1). Pare opportuno che tale informazione venga data, nel medesimo scenario, anche nei procedimenti EPPO, atteso che la funzione di questo avviso è quella di porre il soggetto nella condizione di chiedere la riparazione per l'ingiusta detenzione¹⁷⁶.

Quanto al rinvio all'OLAF o alle autorità nazionali ai fini di un «recupero o di un seguito amministrativo di altro tipo», ci si potrebbe chiedere se il riferimento al recupero rimesso alle autorità giudiziarie nazionali non possa costituire un appiglio letterale per sostenere l'ammissibilità di un controllo giurisdizionale nazionale sulla decisione. A prescindere dalla soluzione che vuole darsi alla natura del provvedimento di archiviazione emesso dal GIP, cioè – appunto – penale o amministrativa¹⁷⁷, il fatto che la disposizione europea aggiunga il riferimento al «seguito amministrativo di altro tipo» serve – a parere di chi scrive – a rendere chiaro che il procedimento penale deve considerarsi chiuso, a prescindere da tecnicismi attinenti alla natura dell'eventuale provvedimento di conclusione del prosieguo interno. Ciò sembra confermato anche dall'accostamento, nella stessa disposizione, delle autorità nazionali all'OLAF, fatto che sembra suggerire che ciò che si avesse in mente fosse, eventualmente, la possibilità di proseguire con un procedimento amministrativo.

L'art. 300 c.p.p. afferma che le misure cautelari perdono efficacia (anche) quando è disposta l'archiviazione. La disposizione deve ritenersi, ovviamente, applicabile anche nei procedimenti EPPO: il Regolamento non disciplina le vicende delle misure cautelari, limitandosi ad affermare che il PED può chiedere «l'arresto o la detenzione preventiva [...] in conformità del diritto nazionale applicabile in casi

¹⁷⁵ Vedi F. CASSIBBA, sub art. 411, in *Commentario breve al codice di procedura penale*, a cura di G. Illuminati e L. Giuliani, Milano, 2020, p. 1978.

¹⁷⁶ Così L. GIULIANI, *Indagini preliminari*, cit., p. 525.

¹⁷⁷ V., sul tema, F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, Napoli, 1994, specialmente pp. 474 e ss.; F. CASSIBBA, sub art. 408, in *Commentario breve*, cit., pp. 1963-1964.

nazionali analoghi» (art. 33, par. 1). Si può ritenere, allora, che, in forza dell'art. 5 Reg., il diritto nazionale si applichi anche per le vicende successive alla richiesta, altrimenti sguarnite di regolamentazione. Il codice di procedura penale dispone che, nei casi di cui all'art. 300, è il giudice a disporre la cessazione della misura cautelare in atto (art. 306). Nel caso dei procedimenti EPPO, atteso che, come già detto più volte, l'interpretazione preferibile vuole che il provvedimento della camera permanente chiuda, da solo, il procedimento, senza che l'organo giurisdizionale possa/debba intervenire, il GIP dovrà essere appositamente investito dall'indagato della questione relativa alla sorte della cautela applicata¹⁷⁸.

8. *L'effetto preclusivo dell'archiviazione e la riapertura delle indagini*

Il Regolamento prevede che la decisione di archiviare «non preclude ulteriori indagini sulla base di nuovi fatti che non erano noti all'EPPO al momento della decisione e che diventano noti successivamente alla stessa» (art. 39, par. 2).

Il riferimento a "fatti" nuovi dovrebbe essere indice della volontà del legislatore di rendere la riapertura applicabile a tutti i casi di archiviazione previsti dal medesimo articolo 39: per esempio, il fatto che si scopra che l'indagato non è morto, ma vivo, potrebbe portare a riaprire le indagini chiuse ai sensi della lett. a)¹⁷⁹.

Tuttavia, lo stesso riferimento, citando il "fatto" invece che, per esempio, le "prove" nuove, potrebbe lasciare giustamente perplessi il giurista italiano, per il quale l'espressione "fatto nuovo" dovrebbe più correttamente fare riferimento ad un diverso «episodio penalmente rilevante [...]»¹⁸⁰, ossia un fatto totalmente diverso dal precedente, «in ordine al quale sarebbe possibile instaurare un procedimento separato»¹⁸¹, secondo quanto si afferma con riferimento all'art. 518 c.p.p., che, appunto, impiega siffatta locuzione.

¹⁷⁸ Come da regola generale: S. BUZZELLI, sub art. 306 c.p.p., in *Commentario breve*, cit., pp. 1400-1401.

¹⁷⁹ In questo senso D. BRODOWSKI, sub art. 39, cit., p. 367.

¹⁸⁰ Per la definizione v. T. RAFARACI, *Le nuove contestazioni nel processo penale*, Milano, 1996, p. 52.

¹⁸¹ V. G. ILLUMINATI, *Giudizio*, in *Compendio*, cit., p. 709.

È ovvio che non ha senso importare la stessa nozione nell'ambito della disciplina del Regolamento sulla riapertura delle indagini: se il fatto nuovo è quello per cui si può aprire un autonomo procedimento, perché rappresenta un avvenimento storico del tutto diverso dal precedente, non ha alcun senso che si debba riaprire una (quale, poi?) indagine chiusa. Piuttosto, il termine "fatto" potrebbe essere inteso in maniera più simile a quanto fatto nell'art. 187 c.p.p. In questo senso si dovrebbero ricomprendere nella nozione quei "fatti" che riguardano l'imputazione e alla punibilità e sia i fatti definiti come "principali", ossia quelli che «corrispondono agli elementi essenziali del reato», sia quelli "secondari", che permettono di giungere alla conoscenza di fatti principali¹⁸².

Quanto alla caratteristica di novità che deve permeare tali fatti, fortunatamente la definizione è data direttamente dalla disposizione: essi sono nuovi quando non erano noti al momento dell'EPPO al momento della archiviazione del caso, nel senso che non erano conosciuti dall'organo deputato a decidere sull'inazione¹⁸³.

Quanto alla prova del nuovo fatto, non è sufficiente che ci sia qualche debole indicazioni, ma è necessario che esso emerga con forza sufficiente a minare la fondatezza della decisione di archiviare¹⁸⁴.

Attraverso una lettura *a contrario* della disposizione è possibile dedurre che, per converso, quando non vi sono fatti nuovi nel senso appena delineato, all'EPPO sono precluse ulteriori indagini¹⁸⁵. Ciò consente di evitare che un soggetto possa essere sottoposto costantemente ed arbitrariamente a nuove indagini¹⁸⁶.

I veri problemi - non nuovi alla dottrina italiana - consistono nel verificare cosa accade nel caso in vengano compiuti atti di indagine nonostante il divieto, prima di tutto, e, in secondo luogo, se, oltre alle investigazioni, l'effetto preclusivo

¹⁸² Per queste distinzioni v. F. M. GRIFANTINI, sub art. 187 c.p.p., in *Commentario breve*, cit., pp. 732-733.

¹⁸³ Così D. BRODOWSKI, sub art. 39, cit., p. 368.

¹⁸⁴ In questo senso D. BRODOWSKI, *ivi*, p. 367.

¹⁸⁵ Di «giudicato allo stato degli atti» parla G. BARROCU, *La procura europea*, cit. p. 139.

¹⁸⁶ In questo senso, rispetto all'istituto italiano, v. G. GIOSTRA, *L'archiviazione: lineamenti sistematici e questioni interpretative*, 2^a ed., Torino, 1994, p. 94.

si estenda ad altre possibili iniziative del pubblico, come potrebbe essere l'esercizio dell'azione.

Quando al tema specifico da ultimo accennato, tra le opinioni che negano che la mancata riapertura delle indagini impedisca l'esercizio dell'azione e quelle che, invece, concludono nel senso opposto¹⁸⁷, nella giurisprudenza, anche costituzionale, prevalgono le seconde, quelle più restrittive¹⁸⁸.

Quanto al tema della sorte degli atti di indagine compiuti dopo l'archiviazione, la soluzione è stata recentemente positivizzata, nell'ordinamento italiano, con la riforma Cartabia: l'art. 414, comma 2-*bis*, c.p.p., ora afferma esplicitamente che «[g]li atti di indagine compiuti in assenza di un provvedimento di riapertura del giudice sono inutilizzabili».

La scelta legislativa, peraltro, potrebbe avere un'influenza sul problema dell'esercizio dell'azione penale. Si potrebbe forse sostenere, infatti, che, avendo la riforma affermato solamente che gli atti sono inutilizzabili, se ne potrebbe dedurre che il legislatore abbia voluto implicitamente escludere che l'azione penale possa considerarsi improcedibile: l'unica conseguenza della mancata riapertura è quella che il legislatore ha deciso di prevedere espressamente e cioè il divieto di utilizzo. Se si interpretata *a contrario* la disposizione allora, l'esercizio dell'azione è concesso anche senza riapertura delle indagini.

Come che possa ricostruirsi il sistema italiano, la domanda che più interessa è se esso possa considerarsi applicabile anche alla riapertura delle indagini EPPO oppure no. A parere di chi scrive la risposta deve considerarsi positiva, in forza dell'art. 5, par. 3, Reg. Infatti, il Regolamento prevede espressamente un dovere di riaprire le indagini, ma non specifica quali siano le conseguenze del rispetto di un siffatto divieto. La soluzione più ragionevole consiste allora, probabilmente, nel rinviare, sul punto, alle discipline nazionali, con la conseguenza che, in assenza di

¹⁸⁷ Nel primo filone si posiziona, tra gli altri, F. CORDERO, *Procedura penale*, IX^a ed., Milano, 2012, pp. 434-435. Nel secondo campo si posiziona, tra gli altri, G. GIOSTRA, *L'archiviazione*, cit., pp. 98 e ss.

¹⁸⁸ V. Corte cost., 12 gennaio 1995, n. 27, § 4 del *considerato in diritto*; nonché Cass., Sez. Un., 24 giugno 2010, n. 33885, § 6.

riapertura delle indagini, le prove raccolte saranno inutilizzabili e l'azione penale esercitata sarà (secondo l'opinione finora maggioritaria) improcedibile.

La stessa conclusione dovrebbe applicarsi anche agli aspetti procedurali, nel senso che, con riferimento alla riapertura delle indagini, pare compatibile con il Regolamento il controllo del giudice eventualmente previsto dal diritto nazionale. Questo perché deve ritenersi che la decisione di riapertura del caso produce effetti legali nei confronti di terzi, ossia il sottoposto ad indagini, fondandosi così il controllo del giudice nazionale ai sensi dell'art. 42, par. 1¹⁸⁹

Da questo punto di vista, la decisione di riaprire le indagini differisce da quella di archiviazione: per la seconda, infatti, l'art. 42, par. 3, esclude espressamente l'applicabilità del paragrafo 1, mentre non è così per la prima, dimodoché si aprono le porte all'intervento del GIP perché valuti la legittimità della decisione di ricominciare le investigazioni.

Se questa differenza tra controllo interno sull'archiviazione (non ammesso) e controllo interno sulla richiesta di riapertura delle indagini (ammesso) può destare perplessità sotto il profilo del principio di legalità/obbligatorietà dell'azione penale, in forza del quale piuttosto dovrebbe rafforzarsi gli strumenti di verifica della legittimità dell'inazione, che quelli sulla legittimità dell'agire¹⁹⁰, la scelta, d'altra parte, pare invece perfettamente coerente con una *ratio* di tutela dell'indagato, rispetto al quale, ovviamente, è preferibile che il controllo avvenga rispetto (non alla chiusura, ma) all'apertura dell'investigazione.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, l'intervento del giudice è previsto dall'art. 414 c.p.p., il quale, ora, dopo la riforma Cartabia, stabilisce espressamente anche quale sia regola di giudizio al quale il magistrato giudicante deve attenersi: questi dovrà respingere l'istanza quando «non è ragionevolmente prevedibile la individuazione di nuove fonti di prova che, da sole o unitamente a quelle già acquisite, posso determinare l'esercizio dell'azione penale» (comma 1).

¹⁸⁹ Così D. BRODOWSKI, sub art. 39, cit., p. 368.

¹⁹⁰ In questo senso F. CORDERO, *Procedura penale*, cit., p. 434.

La regola esclude che le indagini possano essere riaperte in base ad una semplice valutazione degli elementi di prova già acquisiti, essendo espressamente prevista la necessità di un *quid novi*¹⁹¹, il quale deve essere in grado di ribaltare la prognosi che era stata posta alla base dell'archiviazione¹⁹². Da questo punto di vista, la regola prevista dall'art. 39, par. 2, Reg. e quella prevista dall'art. 414 c.p.p. non paiono divergere. La vera differenza risiede, invece, nel fatto che la fonte europea richiede l'esistenza di "fatti" nuovi (nel senso già accennato), mentre il codice si accontenta di "prove" nuove, mentre i fatti cui si riferiscono possono non avere tale caratteristica¹⁹³. A fronte di tale differenza, quale delle due regole deve applicare il giudice chiamato a decidere sulla richiesta di riapertura delle indagini formulata dall'EPPO?

Contrariamente a quanto si è sostenuto in tema di controlli sull'esercizio dell'azione¹⁹⁴, in quest'ambito sembra doversi sostenere che la regola di cui il giudice italiano è chiamato a fare uso è quella della fonte europea. Al contrario della prima ipotesi, infatti, in questo caso, il Regolamento disciplina espressamente la regola cui si deve attenere nella riapertura delle indagini, per cui risultano difficilmente richiamabili l'art. 5, par. 3, Reg. o il *considerando* n. 88: non c'è alcun vuoto da colmare con il rinvio al diritto nazionale.

Come stabilito dall'art. 59 reg. int., quando emergano nuovi fatti, il procuratore europeo deve redigere una relazione nella quale offre le proprie osservazioni. La camera permanente competente a decidere la riapertura (o a chiederla al giudice nel caso di controllo domestico) è la stessa che aveva disposto l'archiviazione.

¹⁹¹ In questo senso M. GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto*, cit., pp. 45-46.

¹⁹² V. K. LA REGINA, *L'archiviazione*, cit., p. 296.

¹⁹³ La differenza pare dunque essere la seguente: per riaprire le indagini ai sensi del regolamento europeo è necessario che emergano fatti prima non conosciuti e che, rispetto alla sussistenza di questi, ci siano prove sufficienti; nel caso del codice, invece, le prove nuove possono essere riferite anche a fatti di cui la procura era già a conoscenza al momento dell'archiviazione.

¹⁹⁴ V. *supra*, Cap. I, § 8.

9. La cestinazione delle pseudonotizie europee di reato: la mancata registrazione e la mancata annotazione

È noto, nell'ordinamento italiano, il fenomeno della cestinazione della pseudonotizia di reato. Si tratta del caso in cui, di fronte ad un fatto che non possiede – secondo la valutazione del pubblico ministero – le caratteristiche di una notizia di reato, esso, proprio per questo motivo, viene “accantonato” dall'organo dell'accusa senza passare attraverso il vaglio giurisdizionale sull'archiviazione¹⁹⁵, con l'ovvio rischio che il pubblico ministero, mancando un controllo, prenda tale strada per ragioni extra-legali¹⁹⁶.

Come esempio di pseudonotizia si possono fare gli esempi, tra i vari possibili, di fatti che sono evidentemente impossibili a realizzarsi, oppure frutto di una seduta onirica¹⁹⁷.

Con riferimento all'ordinamento italiano, alcuni appigli normativi per fondare il potere di cestinazione possono essere rinvenuti: nell'art. 109 disp. att. c.p.p., che fa riferimento alla comunicazione che la segreteria della procura deve fare al procuratore per «l'eventuale iscrizione nel registro delle notizie di reato»¹⁹⁸; nello stesso art. 335, che prescrive l'iscrizione delle sole notizie di reato¹⁹⁹; nonché nell'art. 408 c.p.p., che, allo stesso modo, prescrive si debba chiedere l'archiviazione delle notizie di reato²⁰⁰. Oltre a ciò – sostengono gli Autori che ammettono il potere di cestinazione – vi sono esigenze di economia processuali che fanno propendere nel senso della legittimità della prassi²⁰¹. Com'è noto, poi, la cestinazione è stata

¹⁹⁵ V., sulla definizione, con diverse sfumature, C. SCACCIANOCE, *La 'cestinazione' delle pseudonotizie di reato*, Parma, 2010, p. 1; F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, cit., pp. 393-394; G. GIOSTRA, *L'archiviazione*, cit., pp. 41-42.

¹⁹⁶ V. F. CORDERO, *Procedura penale*, cit., p. 425.

¹⁹⁷ Sono esempi tratti da G. GIOSTRA, *ivi*, p. 43.

¹⁹⁸ Cfr. S. SOTTANI, *Il controllo giudiziale sulle pseudo notizie di reato*, in *Arch. pen.*, 2021, n. 3, p. 1.

¹⁹⁹ Così F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, cit., pp. 396.

²⁰⁰ Cfr. C. SCACCIANOCE, *La 'cestinazione'*, cit., p. 65.

²⁰¹ In questo senso F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, cit., pp. 398, pur con le preoccupazioni segnalate dall'Autore alle pp. 400 e ss.; G. GIOSTRA, *L'archiviazione*, cit., p. 42. Tra chi sostiene l'impossibilità di procedere, *de iure condito*, alla cestinazione si segnala F. R. DINACCI, *Il controllo giurisdizionale sulla decisione del pubblico ministero di non esercitare l'azione penale*, nota a Cass., Sez. V, 25 gennaio 1991, Boschetti, in *Cass. pen.*, 1991, par. II, in particolare p. 580.

avvallata attraverso l'istituzione, con decreto ministeriale, del c.d. modello 45, cioè del «registro degli atti non costituenti notizie di reato»²⁰².

Ma non è tutto, di recente la riforma Cartabia ha inciso sull'art. 335 c.p.p. introducendo una definizione sostanziale di “notizia di reato”, la quale viene ora intesa come la «rappresentazione di un fatto, determinato e non inverosimile, riconducibile in ipotesi ad una fattispecie incriminatrice»²⁰³. La novella sembra poter contribuire ad individuare una nozione giuridicamente rilevante di pseudonotizia di reato, la quale potrebbe essere ora intesa come quella attinente ad un fatto che sia indeterminato²⁰⁴ o inverosimile o non riconducibile, in ipotesi, ad alcuna fattispecie incriminatrice.

Per quanto riguarda i procedimenti attribuiti alla Procura europea, si dovrebbe innanzitutto tentare di capire se abbia senso interrogarsi sull'esistenza di un potere di cestinazione delle pseudonotizie di reato, potere che comporterebbe – in analogia con quanto accade con l'ordinamento italiano – la non necessità di ricorrere al controllo giurisdizionale sull'inazione.

È evidente che, se ci si limita ad applicare la categoria senza “adattarla”, il senso della domanda dipende interamente dalla posizione che si assume rispetto all'applicabilità del controllo giurisdizionale nazionale ai procedimenti EPPO. Infatti, se si propende per la risposta negativa e si intende la cestinazione come il fenomeno per il quale, appunto, si evita il controllo del giudice sull'archiviazione, il quesito perde ogni significato: sotto questo profilo, in un certo senso, la “notizia” è sempre auto-archiviata dalla Procura europea, non passando mai attraverso il vaglio del giudice.

²⁰² Si tratta del decreto del 30 settembre 1989.

²⁰³ Cfr. V. DE LUCA, *L'iscrizione della notizia di reato e le condizioni di procedibilità*, in AA.VV., *Le indagini preliminari, l'udienza preliminare e la nuova udienza predibattimentale*, Giappichelli, 2023, p. 13. Vedi, sulla nuova nozione di *notitia criminis*, tra gli altri, anche C. PARODI, *Il controllo giurisdizionale sulle iscrizioni*, in *La riforma del sistema penale. Commento al d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150 (c.d. Riforma Cartabia), in attuazione della legge delega 27 settembre 2021, n. 134*, a cura di A. Bassi e C. Parodi, Milano, 2022, pp. 92 e ss.

²⁰⁴ Per la verità, sembra anche possibile sostenere che, quando un fatto sia indeterminato non sia neanche possibile considerarlo un “fatto”, perché indefinito nei suoi contorni, e quindi neppure come un fatto non costituente notizia di reato.

Piuttosto, potrebbe avere senso chiedersi se la cestinazione non possa assumere, nell'ambito dei reati PIF, un significato diverso: (non il mancato coinvolgimento del giudice, bensì) la mancata attivazione del procedimento formale di cui all'art. 39 del Regolamento. La *ratio* che sta alla base del potere di cestinazione sarebbe presente anche in tale ipotesi: si eviterebbe al procuratore europeo delegato di dover formulare una richiesta, al procuratore europeo di effettuare un proprio vaglio ed eventualmente di formulare le proprie osservazioni, nonché alla camera permanente di studiare la richiesta stessa e deliberare. Si tratta, in altre parole, di una serie di incombenze che qualcuno potrebbe ritenere eccessive e anti-economiche quando ci si trovi di fronte ad una notizia che, già a prima vista, non appare essere riferibile ad un fatto di reato.

Bisogna però verificare che tale opzione sia permessa dalle fonti normative europee.

Quando l'EPPO riceve una segnalazione su un possibile reato di sua competenza da parte degli organi dell'Unione europea o degli Stati aderenti, le informazioni relative sono «registrate e verificate conformemente al suo regolamento interno». La verifica che succede alla "registrazione" è volta a vagliare – secondo la disciplina positiva – se vi sono le ragioni per aprire un'indagine (art. 24, par. 6)²⁰⁵.

Se e quando l'EPPO deciderà di avviare l'indagine, inoltre, bisognerà "annotare" anche tale ulteriore passaggio. La norma sembra avere una portata generale, tale da ricomprendere nel suo ambito di applicazione anche il caso in cui l'indagine sia avocata, anche se l'art. 27 – che riguarda, appunto, l'avocazione – nulla specifica a proposito.

Tornando alla "registrazione", l'art. 26 non chiarisce se si debba procedere alla stessa anche nel caso in cui le informazioni su una possibile condotta criminosa di competenza criminosa vengano direttamente a conoscenza dell'EPPO o quando

²⁰⁵ Come segnalato da B. PIATTOLI, *Procura europea e criminalità finanziaria*, cit., pp. 117 e ss., non è chiaro quali siano gli strumenti a disposizione dell'EPPO per compiere questa verifica, salva la possibilità di richiedere informazioni alle altre articolazioni dell'Unione europea e alle autorità nazionali.

essa sia segnalata da soggetti diversi da quelli indicati dall'art. 24: per esempio, da un cittadino. Tuttavia, l'art. 38, par. 1, reg. int., sembra interpretare l'obbligo in senso estensivo, ricomprendendo tutte le notizie acquisite ai sensi dell'art. 24 Reg. o d'ufficio. Tale soluzione è peraltro quella preferibile: quando la Procura europea sta valutando se avviare un'indagine, qualsiasi sia la fonte della notizia sotto esame, è opportuno che ne rimanga traccia, cosicché, per il tramite della registrazione, il procuratore europeo ne sia messo al corrente, ai sensi dell'art. 39 reg. int., e così da ridursi il rischio di duplicazioni di indagini²⁰⁶.

Quanto ai presupposti sostanziali della registrazione, l'art. 24, par. 1, Reg., fa riferimento all'obbligo di segnalare «qualsiasi condotta criminosa» in relazione alla quale l'EPPO potrebbe esercitare la propria competenza. Ancor più esplicitamente l'art. 38, par. 1, reg. int., afferma che tutte le informazioni ricevute dall'EPPO a norma dell'articolo 24 del Regolamento, nonché quelle acquisite d'ufficio dall'EPPO, «che riguardano condotte criminose in relazione alle quali l'EPPO può esercitare la propria competenza» sono soggette a tale incombenza.

Questo potrebbe essere il primo momento in cui si apre lo spazio per una sorta di cestinazione: ricevuta la notizia la Procura europea potrebbe valutare che manifestamente non ci si trovi di fronte di fronte ad una condotta criminosa e, dunque, non si debba procedere alla registrazione²⁰⁷.

In senso positivo alla possibilità di cestinare la notizia potrebbe appunto militare il fatto che si faccia riferimento alla esistenza di una condotta criminosa: se una condotta di siffatta natura manifestamente manca, si potrebbe dire, viene meno l'obbligo. In senso contrario, tuttavia, milita la circostanza che la registrazione precede la verifica e – si può sostenere – se è prevista una verifica, il legislatore ha voluto assegnare a questa la funzione di filtrare le notizie infondate. In altre parole, non si può aggirare questa fase di vaglio.

²⁰⁶ Con riferimento a quest'ultimo aspetto cfr. H.-H. HERRNFELD, sub art. 24, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., pp. 187-188.

²⁰⁷ Non pare si possa parlare di cestinazione, invece, quando si tratti di una condotta criminosa, ma manifestamente estranea alle attribuzioni dell'EPPO: in tal caso, infatti, la conseguenza non è la chiusura *tout court* del caso, ma il consolidamento della competenza della autorità nazionali.

Tuttavia, di aggiramento o di legittima omissione del vaglio si può parlare solo dopo aver risposto alla domanda relativa alla natura di siffatto controllo. Cioè: se la verifica è proprio volta (anche) a verificare se l'informazione ricevuta non sia una *notitia criminis*, allora tale incombenza non può essere de-formalizzata e, sostanzialmente, saltata; se, invece, lo scopo della verifica è diverso (per es., esclusivamente verificare che il reato rientri nelle attribuzioni dell'EPPO), allora si potrebbero aprire le porte della cestinazione, in questa fase.

Una indicazione utile potrebbe venire dal regolamento interno di procedura, il quale, all'art. 40, prevede che la verifica sia volta a valutare, tra gli altri elementi, se «sussistono ragionevoli motivi, ai sensi del diritto nazionale applicabile, per ritenere che un reato sia o sia stato commesso». L'espressione pare poter essere intesa in due sensi: o come facente riferimento ad una valutazione ampia, comprensiva della riconducibilità della comunicazione al genere "notizia di reato", oppure come, in senso più stretto, come facente riferimento ad un giudizio attinente alla sufficienza del compendio probatorio a disposizione²⁰⁸.

Tenuto conto che si tratta di una valutazione che precede l'apertura delle indagini e che, perciò, gli elementi probatori dovranno perlopiù ancora essere ricercati, pare forse preferibile adottare la prima interpretazione, la più ampia, a pena di togliere eccessivamente senso alla disposizione. In entrambi i casi, comunque, il controllo pare dover vertere anche sulla natura di pseudo-notizia di reato o di reale *notitia criminis* dell'esposizione dei fatti²⁰⁹: ne discende che il pubblico ministero europeo non può "anticipare" questa valutazione al momento

²⁰⁸ Deve in ogni caso essere escluso che si tratti di una valutazione da effettuarsi in termini di opportunità del procedersi, in contrasto con il principio di obbligatorietà/legalità dell'azione. Sebbene, come segnalato da B. PIATTOLI, *Procura europea e criminalità finanziaria*, cit., p. 128, l'art. 42, par. 1, reg. int. nella versione italiana possa suggerire la soluzione opposta, si deve segnalare che, ovviamente, il regolamento interno non può porsi in contrasto con il Regolamento - il quale, al contrario, non pare ammettere un valutazione di tale genere - e che, peraltro, il problema non porsi quando si faccia riferimento ad altre versioni linguistiche dello stesso regolamento interno, quale quella inglese.

²⁰⁹ Della stessa opinione anche F. FALATO, *Azione penale europea e principi*, cit., p. 221.

della registrazione. Prima va effettuata tale incombenza e poi si opera la verifica. Nessuna cestinazione è ammissibile in questa fase²¹⁰.

Da ciò discende peraltro un'altra conseguenza: le autorità nazionali non possono esimersi dal comunicare all'EPPO qualsiasi notizia che potrebbe essere di competenza di quest'ultimo, neanche se si tratta di una pseudonotizia (es. un cittadino denuncia al pubblico ministero di aver sognato la commissione di una frode ai danni dell'Unione europea): il vaglio su questo aspetto è di competenza del pubblico ministero europeo, essendo previsto un procedimento di verifica apposito.

L'impossibile di procedere alla cestinazione attraverso la mancata registrazione, tuttavia, non conclude l'analisi del tema. Il problema, infatti, si sposta sull'annotazione dell'avvio delle indagini. Come visto, infatti, in seguito alla verifica delle informazioni ricevute o acquisite d'ufficio, l'EPPO può decidere di aprire le investigazioni, con conseguente annotazione nel *case management system*, oppure no. Abbiamo appena notato, altresì, che la verifica susseguente alla registrazione - e che prelude alla eventuale annotazione - può vertere anche sulla natura di pseudonotizia delle informazioni ricevute dall'EPPO o raccolte d'ufficio. Ne consegue che, in effetti, di fronte ad una pseudonotizia di reato, la Procura europea pare poter decidere di non avviare le indagini, non effettuando alcuna annotazione.

Tuttavia, in questo caso, parlare di cestinazione potrebbe essere frettoloso: a ben vedere, infatti, un controllo della camera permanente si svolge: già il regolamento istitutivo prevede che, quando il procuratore europeo delegato decida di non avviare l'indagine e, invece, sussistano le condizioni perché ciò sia fatto, la camera permanente deve intervenire, delegando un PED ad avviarne una (art. 26, par. 3).

Il regolamento interno peraltro dettaglia le scansioni procedurali con cui si giunge ad una tale indicazione da parte dell'organo collegiale, precisando che - salve le procedure più spedite adottate attraverso linee guida del collegio - la

²¹⁰ Pare esprimersi nel senso della necessità di procedere sempre alla registrazione anche B. PIATTOLI, *Procura europea e criminalità finanziaria*, cit., p. 121.

decisione del PED di non avviare le indagini deve essere comunicata al PE e alla camera permanente. Quest'ultima può fare acquiescenza alla decisione, non impartendo istruzioni, oppure indicare al procuratore europeo delegato di avviare o avocare l'indagine.

Questo quindi il quadro: la registrazione della notizia è sempre obbligatoria, l'annotazione può non essere effettuata quando ci si trovi di fronte a pseudonotizie di reato, ma la camera permanente ha comunque un potere di controllo. Oltre a ciò, non paiono potersi intravedere alti potenziali spazi normativi per un potere di cestinazione.

Torniamo dal punto da cui siamo partiti. Se si concorda con chi sostiene che l'EPPO debba essere soggetto ad un controllo giurisdizionale sull'archiviazione, quando previsto dal diritto nazionale, perché deve reputarsi insufficiente quello operato dall'organo collegiale, si può affermare che un potere di cestinazione sussista: quando la camera permanente ordina (o fa acquiescenza) alla decisione di non avviare l'indagine, non si instaura il procedimento di archiviazione: e, allora, se si ammette la possibilità di cestinazione nell'ordinamento interno non si vede perché concludere diversamente sulla legittimità della prassi con riferimento ai reati PIF. Rimane fermo che la camera permanente mantiene il proprio controllo sulla mancata annotazione: la cestinazione qui consiste in un mancato coinvolgimento del giudice nazionale.

Qualora, invece, si escluda – come qui si sostiene – la possibilità di intervento del giudice domestico in caso di archiviazione e si reputa sufficiente quello della camera permanente, pare più difficile parlare di cestinazione: sia nel caso di mancato avvio delle indagini, sia nel caso di archiviazione, un controllo c'è (ed è in ambedue le ipotesi rimesso, appunto, alla camera permanente). In una prospettiva di vaglio di compatibilità di questo sistema con il principio di obbligatorietà dell'azione penale, va allora notato che delle due l'una: se il controllo interno all'organo non può essere ritenuto sufficiente per far sì che venga rispettato l'art.

112 Cost., ciò vale per entrambi gli snodi - cestinazione e archiviazione - o per nessuno dei due²¹¹.

²¹¹ V. *infra*, Par. III, Cap. II, § 8.

PARTE TERZA

LA PROCURA EUROPEA E IL PRINCIPIO DI OBBLIGATORietà DELL'AZIONE PENALE

CAPITOLO I

IL MODELLO ITALIANO E IL MODELLO EUROPEO A CONFRONTO

SOMMARIO: 1. L'art 112 della Costituzione italiana: radici storiche e tendenze attuali. - 2. I concetti di obbligatorietà, legalità, discrezionalità e opportunità. - 3. La scelta espressa nei *considerando* del Regolamento 1939/2017.

1. *L'art. 112 della Costituzione italiana: radici storiche e tendenze attuali*

L'art. 112 della Costituzione italiana proclama fermamente – e concisamente¹ – che «[i]l pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale». Viene così espresso il c.d. principio di obbligatorietà dell'azione penale². L'obbligato è, come si desume con chiarezza dalla lettera della disposizione, il pubblico ministero³.

La norma è stata oggetto di una discussione non ampia in sede di Assemblea costituente, nell'ambito della quale si è piuttosto discusso della necessità o meno di mantenere il riferimento (poi tolto) alla pubblicità dell'azione, che avrebbe

¹ Ne sottolinea la laconicità M. CHIAVARIO, *L'obbligatorietà dell'azione penale: il principio e la realtà*, in *Cass. pen.*, 1995, n. 11, p. 2658.

² Cfr., sul punto, M. CHIAVARIO, *Appunti sulla problematica dell'«azione» nel processo penale italiano*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1975, n. 3, p. 895.

³ Vedi M. CHIAVARIO, *ivi*, p. 896; G. D'ELIA, sub *art. 112 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. III, Torino, 2006, p. 2127.

comportato il monopolio del PM sulla stessa, o il riferimento al divieto (ugualmente soppresso) di sospenderne o ritardarne l'esercizio⁴.

L'inserimento del principio nel testo costituzionale è stato sostanzialmente giustificato con l'osservazione, formulata da alcuni costituenti, secondo cui l'opposto principio, quello di "discrezionalità" dell'azione, sarebbe proprio di ordinamenti anti-democratici⁵. In particolare, l'intenzione era quella di distaccarsi dall'ordinamento fascista⁶. Quest'ultimo, per la verità, accoglieva formalmente il principio di obbligatorietà, ma mancavano, nel suo ambito, almeno due garanzie che devono fungere da corollario fondamentale dell'obbligatorietà: l'indipendenza del pubblico ministero dall'esecutivo e l'esistenza di controlli giurisdizionali sull'archiviazione⁷. L'effetto ottenuto da quella impostazione consisteva nella circostanza per cui l'obbligatorietà, in sostanza, si traduceva in un vincolo a rispettare la legge per come attuata dagli intendimenti del Governo⁸.

Il repubblicano art. 112 Cost. vuole allora giocare un ruolo fondamentale nella protezione contro le inerzie dell'organo di accusa di fronte a reati commessi da persone amiche del potere politico, che potrebbero andare esenti da processo e, quindi, dalla pena qualora l'esecutivo avesse possibilità di influire sull'esercizio dell'azione⁹; nonché nella protezione da arbitri del singolo magistrato inquirente¹⁰.

Si può dire che la *ratio* centrale del principio consiste, in breve, nel sottrarre al rappresentante della pubblica accusa valutazioni libere circa l'opportunità di

⁴ Per un riassunto dei passaggi e del dibattito svoltosi in Assemblea costituente v. G. NEPPI MODONA, sub art. 112 Cost., in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *La magistratura*, tomo IV, V. Denti, G. Neppi Modona, G. Berti, P. Corso, Bologna-Roma, 1987, pp. 43 e ss. V. anche G. D'ELIA, sub art. 112 Cost., cit., p. 2127.

⁵ Si tratta degli On. Bettiol e Leone: G. D'ELIA, sub art. 112 Cost., cit., pp. 2126-2127.

⁶ Cfr. B. CARAVITA, *Obbligatorietà dell'azione penale e collocazione del pubblico ministero: profili costituzionali*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, a cura di A. Gaito, Napoli, 1991, p. 298; C. FIORIO - R. FONTI - M. MONTAGNA, *Corso di Procedura penale*, Milano, 2019, p. 275.

⁷ V., in questo senso, M. CHIAVARIO, *L'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., p. 2659; S. QUATTROCOLO, *Esiguità del fatto e regole per l'esercizio dell'azione penale*, Napoli, 2004, pp. 29 e ss.

⁸ La considerazione è di A. GUSTAPANE, *Il pubblico ministero tra obbligatorietà ed efficienza. Alla luce dei più recenti interventi del legislatore e del CSM*, Bologna, 2018, p. 38.

⁹ Sull'art. 112 come tutela dalle pressioni politiche v. M. CHIAVARIO, *Appunti*, cit., pp. 901-902.

¹⁰ V., su questa doppia funzione, S. QUATTROCOLO, *Esiguità del fatto*, cit., p. 49.

attivarsi o meno quando venga a conoscenza di un fatto di reato¹¹. Si tutelano così sia il principio di legalità¹², sia quello di eguaglianza di tutti i cittadini, sia l'indipendenza del pubblico ministero stesso¹³.

Secondo la lettura assolutamente prevalente, questo obbligo, tuttavia, non ha natura assoluta, nel senso che il dovere di agire sussiste solamente quando siano riscontrabili i presupposti che la legge pone affinché si possa dar inizio al processo: non vi è alcun mero automatismo tra conoscenza di una *notitia criminis* ed esercizio dell'azione¹⁴. Al pubblico ministero, in altre parole, è lasciata la possibilità di operare un controllo di tipo tecnico sulla solidità dell'accusa¹⁵.

Gli istituti processuali che sono interessati dalla disposizione costituzionale sono molteplici. Tra i vari snodi, possiamo citare in primo luogo, senza dubbio, l'istituto dell'archiviazione, il quale assume lo scopo di permettere l'accertamento dell'inesistenza dell'obbligo di agire¹⁶. Molteplici problemi sono posti dalle condizioni di procedibilità, le quali «sembrano introdurre una deroga non trascurabile alla generalità del principio di obbligatorietà»¹⁷, oppure dai criteri di

¹¹ Cfr. G. DI CHIARA, *Il pubblico ministero e l'esercizio dell'azione penale*, in G. Fiandaca e G. Di Chiara, *Una introduzione al sistema penale*, Napoli, 2003, p. 240; M. GIALUZ, *sub art. 112 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, 2^a ed., Padova, 2008, p. 1011.

¹² Ritieni, tuttavia, che non sia corretto il richiamo, effettuato a volte dalla dottrina, al principio di legalità sostanziale di cui all'art. 25 Cost. G. MONACO, *Pubblico ministero ed obbligatorietà dell'azione penale*, Milano, 2003, pp. 334 e ss.

¹³ Cfr. M. GIALUZ, *sub art. 112 Cost.*, cit., p. 1011. Sul tema la sentenza costituzionale fondamentale è Corte cost., 28 gennaio 1991, n. 88. Secondo M. CHIAVARIO, *Processo e garanzie della persona*, Milano, 1976, p. 34, viene anche tutelato il principio del *nulla poena sine iudicio*.

¹⁴ In questo senso, sostanzialmente, v. M. CHIAVARIO, *Appunti*, cit., p. 908; F. CORDERO, voce *Archiviazione*, in *Enc. dir.*, vol. II, Milano, 1958, p. 1025; O. DOMINIONI, *L'obbligatorietà dell'azione penale dal Codice Rocco alla Costituzione. Il bilanciamento fra l'interesse alla persecuzione penale e altri interessi a copertura costituzionale*, in *L'obbligatorietà dell'azione penale. Atti del XXXIII Convegno nazionale. Verona, 11-12 ottobre 2019*, Milano, 2021, p. 16; ID., *Azione obbligatoria penale e efficienza giudiziaria*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, n. 7, p. 872; G. GIOSTRA, *L'archiviazione: lineamenti sistematici e questioni interpretative*, 2^a ed., Torino, 1994, p. 8; S. QUATTROCOLO, *Esiguità del fatto*, cit., p. 49. Nella giurisprudenza della Corte costituzionale v. Corte cost., 28 gennaio 1991, cit., § 3 del *considerato in diritto*. *Contra*, tra gli altri, G. LEONE, voce *Azione penale*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, p. 852. Per una panoramica sul tema si veda F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, Napoli, 1994, pp. 204 e ss.

¹⁵ V., in questo senso, V. GREVI, *Archiviazione per «inidoneità probatoria» ed obbligatorietà dell'azione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, n. 4, p. 1274, p. 370.

¹⁶ Così G. GIOSTRA, *L'archiviazione*, cit., p. 8.

¹⁷ Le parole sono di G. NEPPI MODONA, *sub art. 112 Cost.*, cit., p. 46. Considera le condizioni di procedibilità una tra le tipiche modalità di aggiramento del testo costituzionale M. CHIAVARIO, *Appunti*, cit., p. 902. Sui criteri di priorità v. *infra*, Cap. II, § 3.

priorità nell'esercizio dell'azione¹⁸, ma altri temi rilevanti sono anche quelli dell'organizzazione della polizia giudiziaria¹⁹, dell'appello incidentale, dei poteri di integrazione probatoria del giudice, degli istituti di giustizia negoziale, degli eventuali termini massimi per l'esercizio dell'azione²⁰. Insomma, l'art. 112 gioca un ruolo centrale nel delineare la fisionomia del processo penale italiano.

In effetti, è forse possibile spiegare questo polimorfismo scindendo il principio in vari corollari, ossia varie regole, ciascuna con un contenuto maggiormente specifico, le quali devono essere seguite dal legislatore ordinario per conformarsi alla super-regola costituita dall'obbligatorietà dell'azione. Per esempio – e si tratta di un tema che interessa da vicino la trattazione – ci si può chiedere se l'art. 112 impone al legislatore di prevedere che il controllo sull'archiviazione debba essere svolto da un giudice o basta, invece, per esempio, un controllo gerarchico svolto dai superiori del magistrato del pubblico ministero cui è affidata l'indagine²¹.

La risposta alle domande sollevate dalla necessità di conformarsi al principio dipende anche dall'approccio che si tiene nei confronti della disposizione costituzionale, se più o meno rigido. Negli ultimi anni, in effetti, il principio di obbligatorietà è stato oggetto di speciali attenzioni da parte della dottrina, che sempre più ne propone, oggigiorno, interpretazioni che potremmo definire "flessibili"²².

Il motivo alla base di questa tendenza nel senso della razionalizzazione va quasi certamente ricercato nella circostanza per cui, alla prova della concreta dei fatti, esiste un'ampia forbice tra numero di notizie di reato che giungono all'attenzione delle procure e reati che si riesce effettivamente a perseguire, con il risultato che molti fatti criminosi – a dispetto proprio del principio di obbligatorietà

¹⁸ Cfr., per esempio, P. FERRUA, *Criteri di priorità*, in *L'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., p. 23.

¹⁹ Cfr. G. D'ELIA, sub *art. 112 Cost.*, cit., pp. 2133-2134.

²⁰ Per gli ultimi temi menzionati v. M. CHIAVARIO, *L'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., pp. 2663 e ss.

²¹ V. *infra*, Cap. II, § 8.

²² V., in questo senso, M. GIALUZ, *L' "archiviazione meritata" come terza via tra archiviazione ed esercizio dell'azione penale*, in *Proc. pen. giust.*, 2021, n. 2, p. 315. Tra i sostenitori di un'attenuazione del principio di obbligatorietà v., tra gli altri, M. CHIAVARIO, *L'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., specialmente p. 2666; R. E. KOSTORIS, *Per un'obbligatorietà temperata dell'azione penale*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, n. 4, specialmente p. 875.

- vanno incontro alla prescrizione²³, forse a causa dell'eccessiva produzione legislativa penale in relazione alle risorse disponibili²⁴. In questo scenario, le scelte relative ai reati da perseguire prioritariamente si traducono, di converso, in una scelta su quali fatti criminosi lasciare impuniti²⁵.

Preso atto di questa situazione e scartata l'ipotesi di abolire il principio²⁶, da più parti si è proposto l'introduzione o il rafforzamento di istituti che pongono in realtà problemi di compatibilità con l'art. 112 Cost., se interpretato in senso rigido. Si è parlato, per esempio, dell'opportunità di estendere i casi di procedibilità a querela²⁷; o di introdurre criteri predeterminati di priorità nell'esercizio dell'azione penale²⁸ (possibilità poi introdotta dalla riforma Cartabia, la quale ha previsto che una legge debba fissare i principi generali, che devono poi esseri precisati da ciascuna procura)²⁹; o di prevedere la possibilità di giungere, dopo la conclusione delle indagini, ad una archiviazione "meritata" dall'indagato in seguito a condotte

²³ Cfr., in questo senso, tra i vari, G. CONSO, *Introduzione alla riforma*, in *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, a cura di G. Conso, Bologna, 1979, p. XVI; G. DI CHIARA, *Il pubblico ministero*, cit., p. 249; R. E. KOSTORIS, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, in *L'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., p. 47; G. MONACO, *Pubblico ministero*, cit., p. 293. Va segnalato che, come riportato da M. GIALUZ, *L' "archiviazione meritata"*, cit., p. 310, il numero di prescrizioni precedenti l'esercizio dell'azione penale è diminuito negli ultimi anni. Tuttavia, ci sembra, non solo il mancato esercizio dell'azione, ma anche il suo esercizio "intempestivo" - che avviene quando è probabile che il reato si prescriverà nel corso del processo - costituisce un problema in ottica di obbligatorietà. Va notato che, ad oggi, a seguito della l. 27 settembre 2021, n. 134 (c.d. riforma Cartabia) la prescrizione non si applica più dopo la sentenza di primo grado (art. 161-bis c.p.), momento dopo il quale si applica l'istituto della improcedibilità (art. 344-bis c.p.p.). È in discussione, tuttavia, il disegno di legge C. 893-A, Pittalis e a., che punta ad abrogare l'istituto di nuovo conio e reintrodurre una prescrizione che "copra" anche tutta la fase processuale: v. G. L. GATTA - M. GIALUZ, *Prescrizione e improcedibilità: l'ennesima riforma e dieci verità nascoste*, in *Sist. pen.*, 6 novembre 2023, § 1.

²⁴ Sulla sfasatura tra scelte di politica legislativa e risorse materiali e personali v. G. NEPPI MODONA, *Principio di legalità e nuovo processo penale*, in *Il pubblico ministero oggi*, Milano, 1994, p. 121.

²⁵ La distinzione è la medesima che corre tra criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale meramente regolativi oppure selettivi: P. FERRUA, *Criteri di priorità*, cit., p. 23.

²⁶ Critico verso l'ipotesi abolizionista è G. LOZZI, *Lineamenti di procedura penale*, X^a ed., Torino, 2022, p. 45.

²⁷ Così M. CHIAVARIO, *L'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., p. 2668.

²⁸ Ancora, tra gli altri, M. CHIAVARIO, *ivi*, p. 2672.

²⁹ V., sulla riforma in discorso, A. RICCIO, *I criteri di priorità: verso una declinazione realistica del principio di obbligatorietà dell'azione penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, n. 7, pp. 972 e ss.

tenute in favore della collettività e/o della vittima del reato³⁰, o di rinforzare i meccanismi di conciliazione³¹.

In definitiva, alla luce di tali più recenti tendenze, sembra potersi affermare che, se la *ratio* del principio costituzionale è quello di garantire che il pubblico ministero non subisca ingerenze esterne, che non lasci impuniti fatti di rilievo penale e che non si creino ingiustificate disparità di trattamento fra i cittadini, nulla, tuttavia, vieta che la legge preveda istituti che, ostacolando l'esercizio dell'azione penale, o indebolendone comunque l'obbligatorietà, non mettono comunque in mano all'esecutivo o al PM l'arbitrario potere di perseguire o non perseguire alcuni fatti.

2. I concetti di obbligatorietà, legalità, discrezionalità e opportunità

Se il principio di cui all'art. 112 Cost. non impone che, in assenza dei presupposti di legge, l'azione venga comunque esercitata, ci si può chiedere se i costituenti non abbiano operato una scelta errata nell'utilizzo della parola "obbligo". In effetti, è molto più comune il ricorso, negli ordinamenti che vogliono fondare un principio simile a quello accolto nella nostra Carta fondamentale, alla statuizione di un principio di "legalità" dell'azione (*Legalitätsprinzip*), il quale sembra costituire, appunto, una versione più moderata del principio di obbligatorietà, se ci si attiene al significato letterale del termine³².

In questo senso, l'affermazione per cui il pubblico ministero ha l'«obbligo» di esercitare l'azione penale sembra non lasciare molto spazio all'istituto dell'archiviazione. L'obbligo, infatti, nel linguaggio normativo, altro non è che un comando³³, comando che, nel caso dell'art. 112 Cost., non è esplicitamente

³⁰ Vedi M. GIALUZ, *L' "archiviazione meritata"*, cit., in particolare pp. 316 e ss. Della stessa matrice è l'archiviazione condizionata proposta da S. QUATTROCOLO, *Esiguità del fatto*, cit., pp. 364 e ss.

³¹ Cfr. G. DI CHIARA, *Il pubblico ministero*, cit., pp. 253 e ss.

³² V., in questo senso, M. CHIAVARIO, *L'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., p. 2660. Concorda E. MARZADURI, *Considerazioni sui profili di rilevanza processuale del principio di obbligatorietà a vent'anni dalla riforma del codice di procedura penale*, in *Cass. pen.*, 2010, n. 1, p. 387.

³³ Così R. GUASTINI, voce *Obbligo*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1991, p. 3.

sottoposto ad alcuna condizione. La lettera della disposizione costituzionale sembra dire: «il PM, in ogni caso, deve esercitare l'azione penale».

È facile, allora, percepire la differenza che correrebbe, sotto questo profilo, tra questo principio “estremo” di obbligatorietà e un principio di legalità. Quest'ultimo, in un senso molto generale, si identifica con il principio in virtù del quale i pubblici poteri sono soggetti alla legge³⁴. Ossia, che i comportamenti di questi debbano essere regolati dalla legge. Trasferendo questo concetto nello specifico ambito dell'esercizio dell'azione e interpretando il dettato costituzionale come esprimente, appunto, un principio di legalità rispetto alle determinazioni del PM, esso dovrebbe suonare più o meno così: «il pubblico ministero è obbligato ad agire nei modi e nei casi previsti dalla legge».

È importante notare che il principio di legalità non implica affatto che il legislatore possa lasciare del tutto “carta bianca” al PM, al solo patto che venga rispettata formalmente la garanzia dell'esistenza di una base legale: il principio di legalità (inteso nel senso più pregnante) esprime anche quella regola per cui la legge non può conferire un potere senza disciplinarlo in modo adeguato³⁵.

Dunque, se il principio di obbligatorietà, letteralmente, sembra essere foriero di un dovere assoluto di agire, il principio di legalità, per converso, vuole qualcosa di meno, ossia che la legge disciplini (in modo compiuto) i presupposti dell'obbligo di agire.

Quando si discorre di azione penale, accanto a “obbligatorietà” e “legalità”, si fa riferimento anche alla “discrezionalità”. Parlando di principio di discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale, solitamente si intende fare riferimento a quello scenario nel quale il pubblico ministero ha un «asserito potere “libero” [...] di determinare la propria condotta in una pluralità di direzioni, predefinite come tutte

³⁴ Cfr. R. GUASTINI, voce *Legalità (principio di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Milano, 1994, p. 84.

³⁵ È il c.d. principio di legalità in senso sostanziale: R. GUASTINI, voce *Legalità*, cit., pp. 87 e 89-90. V., sul punto, anche L. CARLASSARE, voce *Legalità (principio di)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1990, p. 3.

concepibili e tutte legittime»³⁶. In questo senso, nei discorsi della dottrina italiana, obbligatorietà e discrezionalità starebbero ai due poli opposti.

Tuttavia, è stato convincentemente rilevato che l'utilizzo del termine "discrezionalità" in questo senso è improprio, in quanto la discrezionalità in senso più tecnico si sostanzia, piuttosto, in un concetto che non può identificarsi «con un potere libero o incontrollabile, bensì con una fattispecie di dovere, solo caratterizzata dalla necessità di integrare la fattispecie tramite l'apprensione di fatti concreti, per poi decidere (razionalmente) in base ai medesimi»³⁷. Se intesa in questo secondo senso, la discrezionalità è incarnata dalle regole codicistiche contenenti gli standard necessari per l'esercizio dell'azione³⁸, cioè, ad oggi, gli artt. 407-*bis* e 408 c.p.p.

Dunque, si può intendere la discrezionalità in due modi: uno improprio e uno proprio. Questa distinzione tra le due nozioni sembra poter essere sovrapposta, d'altra parte, (almeno a grandi linee) a quella che intercorre, ricorrendo ad un'altra terminologia, tra il concetto di discrezionalità "amministrativa" e quello di discrezionalità tecnica: la prima essendo, appunto, quella che lascia schiusi spazi di valutazione di bilanciamento dei valori in gioco, mentre la seconda è solo volta a vagliare la sussistenza dei requisiti necessari per la sua attivazione³⁹.

Con riferimento all'esercizio dell'azione si parla anche di "opportunità", anch'essa in opposizione a "obbligatorietà" e "legalità". Sembra preferibile tenere distinti i concetti di discrezionalità, perché va intesa in senso tecnico e, quindi, come sinonimo di "legalità", da una parte, e quello di opportunità (*Opportunitätsprinzip*), dall'altra. È il secondo quello più adatto ad esprimere l'idea per cui il pubblico ministero è lasciato libero di operare un bilanciamento di interessi in gioco, senza vincoli. Negli ordinamenti che accolgono il principio di opportunità, il PM può

³⁶ Così C. VALENTINI, *L'obbligatorietà dell'azione penale tra criteri di priorità e garanzia di eguaglianza*, in *Processo penale e Costituzione*, a cura di F. R. Dinacci, Milano, 2010, pp. 137-138.

³⁷ V., ancora, C. VALENTINI, *ivi*, p. 140. Che generalmente si utilizzi il vocabolo nell'espressione meno rigorosa è affermato anche da F. CORDERO, voce *Archiviazione*, cit., p. 1025.

³⁸ Cfr. C. VALENTINI, *ibidem*.

³⁹ Si veda G. COSTANZO, *Principio di legalità, azione penale e trasformazioni dello Stato di diritto*, Milano, 2018, specialmente pp. 71-72.

determinarsi nel senso dell'inazione sulla base di numerosi (e, per definizione, difficilmente regolabili) criteri diversi, tra i quali si possono annoverare, a titolo di esempio, la minima lesività del fatto, la legge incriminatrice non più rispondente alla coscienza sociale o quella di difficile interpretazione, la sofferenza già patita dall'imputato e/o dalle vittime e dai testimoni⁴⁰.

Ciò che risulta da questa rapida ricostruzione terminologica è che si danno – in astratto⁴¹ – tre possibili modelli. Un primo modello, quello dell'obbligatorietà (in senso stretto, si potrebbe dire), vuole che ci sia un nesso di sostanziale automaticità tra *notitia criminis* e azione penale. In un secondo modello, quello dell'azione penale discrezionale (in senso tecnico) o di azione penale sottoposta al principio di legalità, il pubblico ministero è libero di (anzi, deve) effettuare una valutazione di ricorrenza dei presupposti legali per l'instaurazione del processo. Il terzo modello è quello dell'opportunità, o anche della discrezionalità in senso improprio (o discrezionalità amministrativa)⁴², ed è quello in cui il PM ha il potere di effettuare una valutazione sugli interessi in gioco per decidere liberamente se esercitare l'azione o no.

Di fronte al quadro proposto – nel quale, lo si ripete, l'obbligatorietà in senso stretto rimane distinta dalla legalità – appare chiaro che il modello adottato dal sistema italiano è proprio quello imperniato sul principio di legalità: come si è già detto, manca qualsiasi automaticità nell'esercizio dell'azione e, viceversa, sono presenti momenti di valutazione discrezionale (in senso proprio), a partire da quello attinente alla valutazione della fondatezza della *notitia criminis*. In questa

⁴⁰ Cfr., sul punto, V. ZAGREBELSKY, *Indipendenza del pubblico ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, in *Pubblico ministero e accusa penale*, cit., p. 7. Si noti che l'Autore utilizza il termine "discrezionalità", ma nel senso in cui noi qui usiamo "opportunità".

⁴¹ Gli ordinamenti tendono, concretamente, ad adottare soluzioni miste, difficilmente riconducibili a modelli "puri". Sul punto, con riferimento specifico all'Europa, v. L. LUPÁRIA, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *Giur. it.*, 2002, n. 8-9, in particolare p. 1752.

⁴² Ma "opportunità" si confà meglio ai termini utilizzati con riferimento ad altri ordinamenti. In Francia si parla, infatti, di "*principe d'opportunité*": L. LUPÁRIA, *ivi*, p. 1754. In Germania di "*Opportunitätsprinzip*": C. VALENTINI, *L'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., p. 141.

prospettiva, ciò che il nostro ordinamento mette a bando non è la discrezionalità, bensì l'opportunità⁴³.

Il fatto che la scelta della locuzione «ha l'obbligo» da parte dei Costituenti sia stata infelice può essere considerato suffragato dall'osservazione per cui, in effetti, essa sembra essere un *unicum*⁴⁴ tra gli ordinamenti che comunque rifuggono dal principio di opportunità, come quello spagnolo e tedesco, nei quali si parla, piuttosto, per l'appunto, di «legalità»⁴⁵. Il nucleo centrale del concetto, comunque, alla fine, non cambia⁴⁶. Qui useremo il termine "obbligatorietà", allora, in senso improprio, quello adottato dalla Costituzione italiana, come sinonimo di "legalità".

Quanti ai vantaggi propri di ciascuna modello, quanto più si sottraggono spazi di libertà al PM, tanto più viene garantito che non vi siano disparità di trattamento tra i cittadini e che tutti i reati vengano adeguatamente perseguiti, a costo però di una minore efficienza del sistema giudiziario nel suo complesso, che dovrà sottostare ad un aumentato peso derivante dal numero dei processi instaurati⁴⁷. Questo risulta con evidenza qualora si pensi ad un modello estremo quale quello ad azione penale obbligatoria in senso stretto: se tutti i reati vengono automaticamente perseguiti, non c'è spazio per sacche di impunità, ma al costo di dover aprire un processo per qualsiasi notizia di reato. Non a caso, si è visto come sia stato proprio il peso generato dal numero eccessivo di procedimenti da gestire

⁴³ Lo afferma C. VALENTINI, *ibidem*. L'Autrice, tuttavia, non distingue principio di obbligatorietà e principio di legalità (distingue, invece, discrezionalità e opportunità). V. anche F. CORDERO, voce *Archiviazione*, cit., p. 1025

⁴⁴ «Rara avis» secondo M. CHIAVARIO, *L'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., p. 2660.

⁴⁵ Vedi M. CHIAVARIO, *Diritto processuale penale*, IX^a ed., Milano, 2022, p. 171; L. LUPÁRIA, *Obbligatorietà e discrezionalità*, cit., in particolare pp. 1754-1755.

⁴⁶ Cfr., sul punto M. CHIAVARIO, *Diritto processuale penale*, cit., pp. 170-171, L. LUPÁRIA - J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale (e dell'inazione) nel sistema della Procura europea*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, n. 2, pp. 351-352. Tant'è che una parte della dottrina ha notato che, nel nostro sistema, l'obbligatorietà non è altro che la legalità applicata alle funzioni d'accusa: M. NOBILI, *Accusa e burocrazia. Profilo storico-costituzionale*, in *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, a cura di G. Conso, Bologna, 1979, p. 120, nota 102.

⁴⁷ Cfr. G. COSTANZO, *Principio di legalità*, cit., p. 75, la quale ascrive ai sistemi ad azione penale obbligatoria (nel senso in cui noi parliamo di azione soggetta al principio di legalità) il vantaggio di «un maggiore garantismo e un maggiore rispetto del principio di uguaglianza», mentre il vantaggio riconosciuto ai sistema ad azione penale discrezionale (meglio, ad azione penale soggetta al principio di opportunità), «il principale è quello della flessibilità tramite cui si favorirebbe l'efficienza della giustizia».

che ha suggerito alla dottrina italiana un approccio più flessibile al principio di cui all'art. 112 Cost⁴⁸.

3. *La scelta espressa nei considerando del Regolamento 1939/2017*

Quanto al principio in materia di esercizio dell'azione penale accolto dal regolamento EPPO, bisogna distinguere tra ciò che è testualmente affermato – di cui si parlerà ora – e l'effettiva disciplina in materia di azione penale. Infatti, le eventuali statuizioni di principio contenute nel testo europeo stesso non hanno, ovviamente, valore sovraordinato rispetto alle altre, per cui si dà la possibilità che ad una certa solenne enunciazione non segua una disciplina che se ne conformi.

Dal punto di vista letterale, quindi, di primaria rilevanza risulta essere il *considerando* n. 66, il quale afferma che «[a]l fine di garantire la certezza del diritto e combattere efficacemente i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, è opportuno che le attività di indagine e relative all'azione penale dell'EPPO siano informate al *principio di legalità*⁴⁹, per cui l'EPPO applica rigorosamente le norme stabilite nel presente regolamento riguardanti, in particolare, la competenza e il suo esercizio, l'avvio delle indagini, la chiusura delle indagini, il rinvio di un caso, l'archiviazione del caso e le procedure semplificate di azione penale».

La disposizione – che è per sua natura di *soft law*, vale la pena ricordarlo⁵⁰ – è interessante per vari motivi.

In primo luogo, lo è perché il principio di legalità viene testualmente affermato. Non v'è dubbio, quindi, su quali fossero le intenzioni del legislatore europeo in proposito.

In secondo luogo, indica quali sono le ragioni per cui si è deciso di optare per tale principio: la certezza del diritto e la persecuzione efficace dei reati PIF. Il richiamo alla certezza del diritto vuole probabilmente significare che, alla commissione di un reato PIF deve, di regola, attivarsi la risposta penale. Il concetto

⁴⁸ V. *supra*, § 1.

⁴⁹ Corsivo aggiunto.

⁵⁰ Sul valore dei *considerando* v. *supra*, Par. I, Cap. II, § 2.1.

non è molto dissimile dal secondo, l'efficace repressione delle condotte criminose, rispetto al quale v'è da ricordare come sia ovvio che optare per un principio di opportunità avrebbe comportato, con tutta probabilità, una risposta penale ridotta, tenuto conto che il pregio di quest'ultimo approccio è proprio quello di permettere una certa razionalizzazione delle risorse⁵¹.

In terzo luogo, il *considerando* – a differenza, per esempio, della Costituzione italiana – indica quale siano le conseguenze della statuizione di principio, e cioè che l'EPPO debba «applicare rigorosamente» le norme previste in materia di indagine e di azione penale. Ciò rende indubbiamente più semplice capire quali fossero le implicazioni del principio di legalità che il legislatore aveva in mente.

Ulteriori indicazioni sono fornite da un altro *considerando*, il n. 88: «[t]enuto conto del principio di legalità, in presenza di prove sufficienti e in assenza di impedimenti giuridici, oppure nel caso in cui non sia stata applicata una procedura semplificata di azione penale, le indagini dell'EPPO dovrebbero, di norma, comportare l'azione penale dinanzi all'organo giurisdizionale nazionale competente. I motivi di archiviazione di un caso sono stabiliti in modo esaustivo nel presente regolamento». Dunque, l'inazione – di principio – è ammessa solo quando non vi sono prove sufficienti (ad ottenere una condanna, si deve probabilmente intendere) o vi sono impedimenti giuridici (per esempio, un nuovo processo è impedito dal principio del *ne bis in idem*). Ciò che invece non sarebbe permesso alla Procura europea è rimanere inerte sulla base di motivi diversi da quelli previsti dal Regolamento: non c'è spazio, allora, per quelle considerazioni di varia natura che, in un sistema che accolga il principio di opportunità, potrebbero trovare spazio, ma che sono difficilmente indicabili *a priori*.

Va rapidamente qui ricordato, tuttavia, che la tassatività dei motivi di archiviazione previsti dal Regolamento non è da darsi così per scontato come sembra fare il *considerando* in commento⁵².

⁵¹ V. *supra*, § 2.

⁵² V. *supra*, Par. II, Cap. II, § 3. Su quali siano i rapporti tra motivi di archiviazione e principio di obbligatorietà ci soffermeremo in seguito: v. *infra*, Cap. II, § 7.

Si può in ogni caso notare come il principio accolto dal testo europeo non pare discostarsi di molto, nei contenuti, da quello enunciato dall'art. 112 della Costituzione italiana: in entrambi i casi viene sposata l'idea secondo la quale le scelte del pubblico ministero devono essere guidate dalla legge, togliendo spazio a casi di inazione rimessi a valutazioni in termini di opportunità o meno dell'agire⁵³.

Una sfumatura di differenza si può forse cogliere in ciò: il Regolamento EPPO, in particolar modo nel *considerando* n. 66, sembra attribuire al principio una funzione di efficace repressione dei reati che, forse, è meno presente nel dettato costituzionale. Quest'ultimo, infatti, più che farsi carico del rischio di inerzia per ragioni di tutela sociale, sembra farsene carico per ragioni di uguaglianza, sì da evitare scelte tese verso l'inazione in modo discriminatorio, come si può dedurre dalle ragioni storiche che lo hanno determinato: il problema presentatosi nel corso del regima fascista non era quello della presenza di ampie sacche di impunità, ma, piuttosto, del rischio di singoli episodi di favoritismo nei confronti degli amici del potere. Dunque, il motivo per cui l'art. 112 è stato inserito nella Costituzione sembra meno legato a timori di un'inefficacia complessiva del sistema di quanto non sia per il *considerando* n. 66.

Un'ultima notazione: come si ricorderà, nel *Corpus juris* si era espressamente adottato il principio di legalità dell'azione (art. 19, par. 4)⁵⁴, mentre nella proposta di regolamento avanzata dalla Commissione si faceva riferimento al principio di obbligatorietà⁵⁵ e solo nella versione finale si è tornati alla prima formulazione. Per i motivi che abbiamo già espresso, la scelta lessicale finale appare essere la più opportuna.

Si tratta ora di esaminare quei nodi della disciplina del Regolamento che rappresentato momenti problematici dal punto di vista dell'obbligatorietà/legalità

⁵³ Con riferimento al Regolamento afferma B. PIATTOLI, *Procura europea e criminalità finanziaria nella UE. Principi e modelli processuali*, Pisa, 2022, p. 215, che «non sembrerebbe, comunque, esservi spazio per scelte discrezionali dal parte del p.m. delegato», ponendosi però problemi con riferimento ai criteri di priorità delineati dal collegio. Sul tema v. *infra*, Cap. II, § 3.1.

⁵⁴ Nella versione tradotta in italiano, in realtà, si faceva riferimento all'obbligatorietà, ma la versione inglese parlava di «*legality principle*». V. *supra*, Par. I, Cap. I, Sez. I, § 2.

⁵⁵ V. *supra*, Par. I, Cap. I, Sez. I, § 5.

dell'azione, *in primis* per verificarne la compatibilità con la Costituzione italiana e, comunque, per valutare se il Regolamento adotti il principio di legalità non sono a parole, ma anche nei fatti.

NODI PROBLEMATICI

SOMMARIO: 1. Il principio di legalità come garanzia di indipendenza del pubblico ministero europeo. - 2. Il problema delle condizioni di procedibilità. - 3. La repressione dei reati PIF e i criteri di priorità: definiti dall'ordinamento italiano. - 3.1. (*segue*): definiti dal collegio della Procura europea. - 4. La rinuncia all'azione in favore di un'altra autorità giudiziaria. - 5. Il rapporto tra obbligatorietà dell'azione e completezza delle indagini. - 6. L'accesso ai riti premiali. - 7. I motivi di archiviazione. - 8. Il tema dell'adeguatezza dei controlli sulla richiesta di archiviazione. - 9. L'art. 112 della Costituzione come possibile controlimite al Regolamento.

1. Il principio di legalità come garanzia di indipendenza del pubblico ministero europeo

Il collegamento tra principio di obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza esterna del pubblico ministero era già chiara ai costituenti e, in particolare, all'On. Calamandrei, il quale aveva sottolineato l'inconciliabilità tra un PM gerarchicamente dipendente dall'esecutivo – il quale potrebbe dare direttive di non esercitare l'azione penale – ma, contemporaneamente, vincolato all'esercizio di quella¹.

In realtà, durante il periodo fascista proprio tale situazione si era verificata: il pubblico ministero era dipendente dall'esecutivo, ma, contemporaneamente, si accoglieva il principio di obbligatorietà². Ma ciò non deve trarre in inganno: in particolare, non significa che, nonostante possano essere entrambi formalmente accolti, tra i due principi non vi sia alcuna frizione.

¹ Espongono la posizione di Calamandrei G. MONACO, *Pubblico ministero ed obbligatorietà dell'azione penale*, Milano, 2003, p. 278, e G. NEPPI MODONA, sub art. 112 Cost., cit., p. 59. Nello stesso senso v. V. GREVI, *L'organizzazione del pubblico ministero* (1980), in *Scritti sul processo penale e sull'ordinamento penitenziario*, Vol. I, *Il codice di procedura penale del 1930*, t. II, Milano, 2011, pp. 1088-1089. Cfr., sul tema, anche S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964, p. 179.

² Cfr. G. MONACO, *Pubblico ministero*, cit., p. 285.

Anche la Corte costituzionale, dal canto proprio, ha più volte confermato la sussistenza di un legame tra obbligatorietà dell'azione e indipendenza: l'art. 112 Cost., infatti, tutela l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, «[r]ealizzare la legalità nell'eguaglianza non è, però, concretamente possibile se l'organo cui l'azione è demandata dipende da altri poteri: sicché di tali principi è imprescindibile requisito l'indipendenza del pubblico ministero»³.

Più in particolare, vi sembrano essere pochi dubbi circa il fatto che la disposizione costituzionale garantisca la c.d. indipendenza funzionale del pubblico ministero, ossia quella che «preserva la libertà del magistrato nello svolgimento della funzione»⁴. La dottrina maggioritaria, poi, afferma che viene parimenti garantita anche l'indipendenza istituzionale⁵ e, di conseguenza, i provvedimenti sulla carriera e sullo *status* giuridico sono attribuiti alla competenza del CSM⁶.

Sotto il primo profilo, viene garantito che, come il giudice è soggetto solo alla legge (art. 101, comma 2, Cost.), il PM sia soggetto solamente all'obbligo di agire e, dunque, non, invece, a eventuali direttive circa le determinazioni inerenti all'azione che provengano dall'esterno.

Più in particolare, secondo un'opinione, l'art. 112 Cost. tollera solamente una "vigilanza" ministeriale sulle attività del pubblico ministero, mentre risulta impeditivo di «più marcate forme di dipendenza (funzionale, personale od organizzativa) del p.m. dal Ministro o dal Governo o da altri organi politici»⁷.

Se si parte da queste premesse, non paiono potersi intravedere nel Regolamento europeo disposizioni in grado di confliggere con il principio di legalità. In particolare, non sembra creare nessun problema la norma – pur criticata

³ Così Corte cost., 28 gennaio 1991, n. 88, cit., § 2 del *considerato in diritto*. V. anche Corte cost., 12 luglio 1979, n. 84, § 3 del *considerato in diritto*.

⁴ Per la definizione v. N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, Padova, 1996, p. 6.

⁵ Per una rassegna delle posizioni degli studiosi v. M. GIALUZ, sub *art. 112 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, 2^a ed., Padova, 2008, p. 1011.

⁶ La tesi viene esposta ma criticata da S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza*, cit., p. 181, il quale distingue indipendenza organizzativa e indipendenza personale, con la prima che è rimessa a disciplina legislativa.

⁷ Così N. ZANON, *Pubblico ministero*, cit., p. 216. L'Autore, si deve notare, ammette la dipendenza di tipo organizzativo – quella che attiene alla struttura e all'organizzazione degli uffici – dal Parlamento, aderendo alla tesi esposta nella nota precedente.

– che impone alla Procura europea di dover trasmettere alle istituzioni dell’Unione e ai parlamenti nazionali una relazione annuale, o che impone al procuratore capo di rendere conto agli stessi soggetti: a parte il fatto, comunque significativo, che entrambe le incombenze sono espressamente riferite alle «attività generali» e, dunque, non a specifici casi (art. 7 Reg.), decisivo appare il fatto che la finalità dell’incombenza sia meramente informativa e non implichi la possibilità di intromissione di tali autorità nell’attività della Procura. Ciò è peraltro confermato dall’art. 6 Reg., il quale – da una parte – afferma che l’EPPO agisce «nell’interesse dell’Unione nel suo complesso», ossia non tenendo in considerazione interessi di altri soggetti⁸ (si tratta della c.d. indipendenza esterna positiva⁹) e, dall’altra, fa espresso divieto alla Procura europea di accettare istruzioni dall’esterno e ad altri soggetti di tentare di influenzarne l’attività (c.d. indipendenza esterna negativa)¹⁰.

Alla base di queste disposizioni sta la ricerca di un bilanciamento tra la necessità di garantire l’indipendenza dell’organo e quello di renderlo responsabile per le proprie attività¹¹.

Ovviamente, accanto alle proclamazioni di principio, va verificato che effettivamente il Regolamento non lasci spazi ad ingerenze provenienti da organi politici in nessuna delle sue pieghe¹². Alcuni timori relativamente all’indipendenza dell’organo sono stati sollevati rispetto alla discipline – effettivamente incidenti su

⁸ Cfr. A. MARTÍNEZ SANTOS, *The Status of Independence of the European Public Prosecutor’s Office and Its Guarantees*, in *The European Public Prosecutor’s Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, 2018, p. 6. Considera la formula adottata «sinistra» G. BARROCU, *La procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Padova, 2021, p. 69. Ritiene che l’interesse dell’Unione potrebbe porsi in contrasto con quello alla persecuzione dei reati M. BONTEMPELLI, *Lo “statuto” del pubblico ministero europeo italiano*, in *Milan law review*, 2022, n. 1, p. 24.

⁹ Vedi C. BURCHARD, sub art. 6, in *European Public Prosecutor’s Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor’s Office (“the EPPO”). Article-by-Article Commentary*, a cura di H.-H. Herrfeld, D. Brodowski e C. Burchard, Baden-Baden, 2021, p. 35.

¹⁰ Cfr. C. BURCHARD, *ivi*, p. 34.

¹¹ Ossia il bilanciamento tra *independence* e *accountability*: C. BURCHARD, *ivi*, pp. 32 e ss.

¹² Cfr. L. PRESSACCO, *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, 2018, n. 12, pp. 4403-4404.

questioni delicate¹³ – riguardante la nomina del PCE, dei suoi sostituti e dei PE, nonché sulla loro responsabilità disciplinare. In particolare, sotto il primo profilo, i dubbi nascono dal fatto che le istituzioni (Consiglio e Parlamento europeo), giocano un ruolo fondamentale nella nomina e, sotto il secondo profilo, hanno potere di attivare il procedimento disciplinare per la rimozione dall’incarico (artt. 14, 15 e 16 Reg.)¹⁴.

Quanto al primo dei due temi, paiono sufficienti a controbilanciare i poteri di nomina attribuiti alle istituzioni europee le regole che pre-determinano la durata dell’incarico e che dispongono l’impossibilità di ottenere un rinnovo del mandato¹⁵. Quanto al secondo profilo, si potrebbe far valere, nel senso dell’indipendenza dell’organo, il fatto che la decisione sulla destituzione viene presa da un organo giurisdizionale, la Corte di giustizia¹⁶.

Si deve inoltre sottolineare come il regolamento istitutivo conferisca all’EPPO autonomia nella gestione delle proprie risorse, anche se – è ovvio – il finanziamento dell’organo, che avviene sulla base delle richieste dallo stesso avanzate, dipende dagli organi che approvano il bilancio dell’Unione, ossia il Parlamento e il Consiglio¹⁷, e diversamente non può essere.

Nessun particolare problema viene posto neanche dalle norme interne – delineate dal d.lgs. 9/2021 – circa il ruolo dello Stato italiano nella nomina dei PE e dei PED e sulla responsabilità disciplinare “interna” dei secondi: sia in un caso che nell’altro il principale attore è rappresentato dal Consiglio superiore della

¹³ Il regime delineato «*intricately balances and reconciles various conflicting (political, judicial, pragmatic etc.) interests, and at times also decides between them*»: C. BURCHARD, sub art. 14, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., p. 107.

¹⁴ V., sul punto, sebbene con riferimento alla proposta di Regolamento, T. ALESCI, *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Arch. pen. web*, 2014, n. 1, p. 9.

¹⁵ Questa la posizione di M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del pubblico ministero europeo (ovvero, ologramma di un accusatore continentale)*, in *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, a cura di M. G. Coppetta, Torino, 2005, p. 207.

¹⁶ Così L. PRESSACCO, *Profili ordinamentali*, cit., p. 4406. È pur vero che la stessa nomina dei componenti della Corte di giustizia pone qualche problema sotto il profilo dell’indipendenza: G. BARROCU, *La procura europea*, cit., p. 68, nota 30.

¹⁷ V., sul tema, A. MARTÍNEZ SANTOS, *The Status of Independence*, cit., p. 18.

magistratura, il quale designa i candidati¹⁸ ed è, come di regola, organo disciplinare¹⁹.

Si è discusso sin qui, in questo paragrafo, del versante esterno dell'indipendenza del pubblico ministero. Se l'opinione maggioritaria ritiene che l'art 112 Cost. offra ad esso una protezione, va invece rilevato che la conclusione accettata è generalmente diversa quando si tratti del versante interno. Secondo un'impostazione, la gerarchizzazione degli uffici della Procura potrebbe portare ad un più efficace controllo sul rispetto dell'obbligo di esercitare l'azione²⁰, mentre secondo una diversa dottrina - che pare maggioritaria - la personalizzazione delle funzioni sarebbe più adatta a prevenire inerzie della pubblica accusa²¹. In entrambi i casi, tuttavia, ed è questo il punto centrale, non sembra impostarsi la questione nel senso dell'esistenza di una vera e propria opzione costituzionalmente obbligata, ma, tutt'al più, dell'esistenza di una opzione costituzionalmente preferibile²².

2. Il problema delle condizioni di procedibilità

L'ordinamento italiano prevede l'esistenza di condizioni di procedibilità, le quali potrebbero influire sulla possibilità di esercitare l'azione penale per i reati EPPO e, dunque, potenzialmente, entrare in collisione con il principio di legalità. Si tratterà il problema da un punto di vista perlopiù astratto, senza verificare se ricorrono casi veramente problematici allo stato dei fatti²³: anche nel caso non si

¹⁸ Per l'assenza di problemi sotto questo punto di vista v. F. ZACCHÈ, *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo: nomina, status e responsabilità disciplinare*, in *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di G. Di Paolo, L. Pressacco, R. Belfiore e T. Rafaraci, Trento, 2022, p. 46.

¹⁹ Semmai, da questo punto di vista, si pone il tema della coesistenza di due poteri disciplinari sul medesimo magistrato, in cui quello interno può essere svolto anche *ex post*, con il rischio di influenza il magistrato del PED come una spada di Damocle: F. ZACCHÈ, *ibidem*. Per quanto ci riguarda, tuttavia, tale problema non involge il tema del rischio di una intromissione politica.

²⁰ V., per questa posizione, G. MONACO, *Pubblico ministero*, cit., pp. 382 e ss.

²¹ La pensano così V. GREVI, *L'organizzazione del pubblico ministero*, cit., pp. 1095 e ss.; G. NEPPI MODONA, *sub art. 112 Cost.*, cit., p. 81; V. ZAGREBELSKY, *Indipendenza del pubblico ministero*, cit., p. 26.

²² V., in particolare, V. GREVI, *L'organizzazione del pubblico ministero*, cit., p. 1095.

²³ Infatti, presupposto sarebbe una ricognizione puntuale di tutte le fattispecie del nostro sistema penale che potrebbero rientrare nelle attribuzioni dell'EPPO e l'individuazione del regime di procedibilità per ciascuno di essi, compito che esula da questo lavoro.

trattasse di un tema attuale, l'attribuzione dell'EPPO è aperta ad ampliamenti (art. 86, par. 4, TFUE), per cui appare in ogni caso opportuno accennare al problema, nell'ipotesi che si presenti in futuro.

Va detto lo scenario rappresentato da un contrasto appare improbabile a verificarsi: come vedremo, le difficoltà principale rispetto al principio di legalità sono poste dalle condizioni che dipendono da decisioni di autorità pubbliche. Il che significa che, di regola, la condizione è apposta a reati che vengono considerati politicamente sensibili per lo Stato: difficile credere che all'EPPO verranno attribuiti anche tali crimini o, comunque, che, anche se così fosse, non si lasci agli Stati membri, già a livello di regolazione europea, la possibilità di mantenere un certo margine di decisione sulla loro sorte processuale, quando tocchino questioni particolarmente delicate.

Comunque sia, le condizioni di procedibilità possono essere definite come eventi, i quali possono consistere in manifestazioni di volontà di soggetti privati o pubblici, oppure – più di rado – in accadimenti oggettivi, ai quali sono subordinati l'instaurazione del processo o il suo incedere²⁴.

Come anticipato, non pongono particolari problemi di compatibilità con il principio di obbligatorietà le condizioni che dipendono da manifestazioni di volontà di un privato, come la querela²⁵ (e, tantomeno, di conseguenza, dovrebbe essere considerate problematiche quelle legate ad accadimenti oggettivi), mentre fondati dubbi sono stati avanzati circa quelle che fanno riferimento all'espressione di volontà di soggetti pubblici²⁶. Con esse, infatti, si presenta infatti in maniera maggiormente acuta il rischio che, attraverso la condizione, si faccia dipendere «da una volontà estranea al circuito giudiziario quell'innescio del processo penale che la

²⁴ È la definizione fornita da L. GIULIANI, *Indagini preliminari e udienza preliminare*, in *Compendio di procedura penale*, XI^a ed., a cura di M. Bargis, Milano, 2023, p. 476.

²⁵ Questa la posizione di M. CHIAVARIO, *L'obbligatorietà dell'azione penale: il principio e la realtà*, in *Cass. pen.*, 1995, n. 11, p. 2668; S. QUATTROCOLO, *Esiguità del fatto e regole per l'esercizio dell'azione penale*, Napoli, 2004, pp. 62-63. Va segnalato, tuttavia, che criticità possono conseguire, su un piano di sistema, ad estensioni irragionevoli ed eccessive della procedibilità a querela, come accaduto con la riforma Cartabia: L. GIULIANI, *Indagini preliminari*, cit., p. 477.

²⁶ Cfr. M. CHIAVARIO, *L'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., pp. 2667-2668; L. GIULIANI, *Indagini preliminari*, cit., pp. 476-477

Costituzione ha reso oggetto di un obbligo del p.m.», rischio che si può giustificare solamente allorquando l'autorità pubblica intervenga come portatrice di un interesse analogo a quello proprio della persona offesa oppure quando lo faccia sulla base di altre disposizioni di rango costituzionale²⁷.

Non solo, anche un argomento di diversa natura si presta a ritenere le condizioni di procedibilità in contrasto con il Regolamento, in particolare quando si tratta di condizioni che possono nascondere valutazioni di carattere politico. Come si è visto, l'EPPO, nello scegliere la giurisdizione ove esercitare l'azione, deve obbligatoriamente conformarsi ai criteri di cui all'art. 26, par. 4. Tutti gli altri Paesi, diversi da quello individuato dalla disposizione, vanno considerati privi del potere di *ius dicere*²⁸. Ne deriva che, semmai si ponesse per i reati EPPO un tema di improcedibilità per volontà di soggetti pubblici, ciò significherebbe che le autorità italiane avrebbero, per ragioni di opportunità, il potere di impedire il prosieguo del procedimento in tutti gli Stati che aderiscono alla cooperazione rafforzata da cui è sorta la Procura europea. Anche a voler sposare posizioni massimaliste secondo le quali, quando si tratta della propria potestà penale, ciascuno Stato può fare come meglio crede, anche frapponendo condizioni di procedibilità all'esercizio dell'azione, certamente non si può giungere alla stessa conclusione quando un tale ostacolo incide sulla potestà penale anche di altri ordinamenti.

In altre parole, mal si prestano alle attività di un organo eurounitario condizioni di procedibilità poste a tutela di interessi meramente nazionali.

²⁷ M. CHIAVARIO, *L'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., p. 2668; N. ZANON, *Pubblico ministero*, cit., p. 203. Il primo Autore successivamente ulteriormente specifica che vi sono situazione molto delicate in termini di opportunità politica nelle quali imporre un obbligo di agire può essere discutibile: M. CHIAVARIO, *Diritto processuale penale*, IX^a ed., Milano, 2022, p. 174. Se questo risulta essere l'orientamento preferibile va tuttavia segnalato che la Corte costituzionale ha più volte sposato l'opinione opposta, affermando che l'art. 112 Cost., affermando l'obbligatorietà dell'azione penale, «non esclude che l'ordinamento stabilisca determinate condizioni per il promovimento o la prosecuzione di essa [...]»: v. Corte cost., 3 giugno 1982, n. 114, anche per gli estremi della giurisprudenza precedente.

²⁸ V. *supra*, Par. II, Cap. I, § 10. Ma anche a voler ritenere che non si tratti di vere e proprie regole sulla giurisdizione, comunque appare rischioso ad aprire a scelte, rimesse all'EPPO, che si fondino sulla maggiore o minore efficacia di un ordinamento nel reprimere il reato oggetto di indagine.

Non solo, il venire meno di una condizione che dipenda da un organo pubblico potrebbe, in ipotesi, anche comportare una responsabilità dello Stato sotto il profilo del mancato rispetto dell'obbligo di predisporre misure repressive efficaci contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione – quando il reato in oggetto rientri in tale categoria – ai sensi dell'art. 325 TFUE, sulla base delle considerazioni che saranno svolte nel paragrafo successivo.

Se si accetta dunque la tesi dell'incompatibilità con il principio di legalità di alcune condizioni di procedibilità, nel caso l'EPPO si trovasse competente ad investigare un fatto per cui una condizione del genere manchi, non si potrebbe che disapplicare la norma interna che prevede la necessità della stessa e si dovrebbe, di conseguenza, dare ulteriore corso al procedimento.

3. La repressione dei reati PIF e i criteri di priorità: definiti dall'ordinamento italiano

Si è già detto che le interpretazioni circa il principio di obbligatorietà/legalità dell'azione penale espresso dall'art. 112 Cost. hanno visto, soprattutto recentemente, un ammorbidimento volto a tenere conto del fatto che una visione troppo rigida del disposto si scontra con la realtà dei fatti, la quale rende evidente che non è possibile perseguire efficacemente tutte i reati di cui arriva giornalmente notizia ai pubblici ministeri italiani²⁹.

Uno degli strumenti che sono stati proposti per far fronte a questa situazione – nell'ottica di una tale lettura "ragionevole" – è costituito dalla fissazione di criteri di priorità nella trattazione delle notizie di reato. Essi, non casualmente, hanno trovato vita spontaneamente nelle prassi delle Procure, ove si è avvertita la necessità di doversi dare indirizzi circa i fatti da investigare prioritariamente³⁰.

I criteri di priorità, secondo una possibile definizione, consistono in «deviazioni, più o meno vistose, da quello che sarebbe l'ordine neutro, ossia il

²⁹ V. *supra*, Cap. I, § 1.

³⁰ Il riferimento è alle c.d. circolari Zagrebelsky e Maddalena, dal nome dei Procuratori che le hanno adottate.

criterio puramente cronologico dello svolgimento delle indagini secondo il momento di iscrizione a registro delle notizie di reato»³¹. Essi sono, ancora oggi, oggetto di un dibattito piuttosto intenso³².

Al centro di questo sta il tema della loro compatibilità costituzionale. Il problema si pone soprattutto per i criteri c.d. selettivi – da opporsi a quelli c.d. regolativi – così chiamati perché intervengono in un sistema sovraccarico e, quindi, determinano, in ultima analisi, la prescrizione sicura di alcuni reati e, dunque, l'inazione³³.

I sostenitori della compatibilità costituzionale dei criteri di priorità hanno impiegato varie argomentazioni. Innanzitutto, si è detto che il principio di obbligatorietà/legalità può essere bilanciato con altri valori, tra cui la pronta reazione contro i fatti che ledono i beni fondamentali della convivenza civile³⁴ e l'efficienza giudiziaria³⁵.

Ancora, si è fatto notare che la lesione dell'art. 112 Cost. si presenta a prescindere, a causa della realtà dei fatti, ma stabilire criteri di priorità almeno evita che le decisioni di politica criminale siano lasciate in mano alla magistratura inquirente³⁶ o dipendano dal caso³⁷. In particolare, è stato detto che le frizioni con il principio non si devono all'introduzione dei criteri di priorità, ma discendono

³¹ Le parole sono di P. FERRUA, *Criteri di priorità*, in *L'obbligatorietà dell'azione penale. Atti del XXXIII Convegno nazionale. Verona, 11-12 ottobre 2019*, Milano, 2021, p. 24.

³² Per un riassunto delle posizioni e dei temi, v. S. LONATI, *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale: verso un sistema ad azione pilotata legislativamente?*, in *Arch. pen.*, 2023, n. 1, pp. 1 e ss.

³³ V., sulla distinzione, P. FERRUA, *Criteri di priorità*, cit., p. 23. Ci sembra che la distinzione sia sovrapponibile a quella tra criteri sostanziali e criteri processuali di cui parla R. APRATI, *I criteri di priorità per la trattazione delle indagini preliminari e per l'esercizio dell'azione penale*, in *La Riforma Cartabia*, a cura di G. Spangher, Pisa, 2022, p. 175.

³⁴ Così E. MARZADURI, voce *Azione. IV) Diritto processuale penale*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1996, p. 16, il quale però esclude che i criteri di priorità si possano tradurre in una rinuncia anticipata alla persecuzione di determinate fattispecie. V. anche ID., *Considerazioni sui profili di rilevanza processuale del principio di obbligatorietà a vent'anni dalla riforma del codice di procedura penale*, in *Cass. pen.*, 2010, n. 1, pp. 402-403.

³⁵ Vedi O. DOMINIONI, *Azione obbligatoria penale e efficienza giudiziaria*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, n. 7, p. 875.

³⁶ In questo senso P. FERRUA, *Criteri di priorità*, cit., p. 28. Nello stesso senso G. DI CHIARA, *Il pubblico ministero e l'esercizio dell'azione penale*, in G. Fiandaca e G. Di Chiara, *Una introduzione al sistema penale*, Napoli, 2003, p. 257; S. LONATI, *I criteri di priorità*, cit., p. 14.

³⁷ Così M. CHIAVARIO, *L'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., p. 2672.

dall'incapacità del sistema di smaltire il lavoro degli organi giudiziari; si è aggiunto che, peraltro, l'introduzione di "linee-guida" non si tradurrebbe in valutazioni di opportunità circa la singola notizia di reato³⁸.

Le posizioni contrarie all'introduzione di criteri di priorità si fondano, invece, sull'osservazione per cui essi non hanno la funzione – che sarebbe legittima – di stabilire se abbia senso iniziare un processo in presenza di condizioni ostative, bensì quella – incompatibile con la Costituzione, almeno a testo invariato – di effettuare scelte di politica criminale, il che attribuisce caratteristiche di facoltatività all'azione penale, in particolar modo quando la fissazione di detti criteri sia lasciata in mano alle Procure³⁹. Si è anche ricordato come l'introduzione di criteri di priorità contrasterebbe con l'art. 3 Cost., in ragione del fatto che non tutti i reati troverebbero la stessa risposta da parte dell'ordinamento, con il correlato rischio, peraltro, che, se tali risposte fossero differenziate in ragione dell'area geografica, si verificano fenomeni di *forum shopping* da parte dei delinquenti⁴⁰.

Una parte della dottrina ha anche rilevato un contrasto con il diritto di difesa, portando la prescrizione al termine delle indagini all'impossibilità di ottenere una assoluzione nel merito⁴¹.

Si è anche fatto notare che la situazione di fatto, caratterizzata dall'impossibilità di perseguire adeguatamente tutti i fatti di reato, non rende costituzionalmente compatibili i criteri di priorità, piuttosto si dovrebbe intervenire sulle cause della situazione, con adeguati interventi finanziari oppure con opere di depenalizzazione⁴².

³⁸ V., sul punto, V. ZAGREBELSKY, *Stabilire le priorità nell'esercizio dell'azione penale*, in *Il pubblico ministero oggi*, Milano, 1994, in particolare pp. 105 e 115.

³⁹ Così R. E. KOSTORIS, *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, in *L'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., pp. 49 e ss., che è comunque favorevole ad un temperamento del principio di obbligatorietà.

⁴⁰ Questa l'opinione di O. MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, in *Arch. pen.*, 2022, n. 2, p. 10. Rileva un contrasto con il principio di eguaglianza anche S. CATALANO, *Rimedi peggiori dei mali: sui criteri di priorità nell'azione penale*, in *Quad. cost.*, 2008, n. 1, p. 76.

⁴¹ Vedi S. CATALANO, *ibidem*.

⁴² Cfr. S. CATALANO, *ivi*, pp. 73 e ss.; G. D'ELIA, *sub art. 112 Cost.*, cit., pp. 2128.

In questo contesto di incertezza è intervenuta la riforma Cartabia⁴³. Il legislatore, evidentemente aderendo alle tesi compatibiliste, ha deciso di fare propria quella proposta – probabilmente maggioritaria – che immaginava la possibilità di affidare compito di delineare le priorità, in via generale e procedendo per «famiglie di reati»⁴⁴, al Parlamento e poi, in via più specifica, a ciascuna Procura (che, comunque, dovrà ottenere il beneplacito del CSM)⁴⁵.

Le domande cui bisogna dar risposta, ai nostri fini, sono due. La prima è se i criteri di priorità che saranno stabiliti a seguito della riforma Cartabia vincoleranno anche la Procura europea o meno. In altre parole, è possibile uno scenario in cui, per ipotesi, l'EPPO debba perseguire prioritariamente i reati di corruzione e meno quelli di riciclaggio? La risposta è sicuramente negativa: è vero che i procuratori europei delegati potrebbero, di principio, rivestire il c.d. doppio cappello – opzione in realtà comunque esclusa per i PED italiani dal d.lgs. 9/2021⁴⁶ – ma andrebbero comunque distinti i casi in cui il magistrato svolge la propria attività come membro dell'EPPO, da una parte, o come membro di una Procura nazionale, dall'altra. Ed è abbastanza evidente che la riforma sia stata pensata per applicarsi solo alle Procure nazionali (art. 1, commi 6 e 7, d.lgs. 106/2006).

⁴³ Si veda M. GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia (profili processuali)*, in *Sist. pen.*, 2 novembre 2022, pp. 42-43; ID. – J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Torino, 2022, pp. 343 e ss.

⁴⁴ Per l'espressione v. M. GIALUZ – J. DELLA TORRE, *ivi*, p. 345. Ritiene non si possa procedere facendo una lista di reati, invece, R. APRATI, *I criteri di priorità*, cit., p. 177.

⁴⁵ Cfr. S. CATALANO, *Rimedi peggiori dei mali*, cit., pp. 98 e ss.; M. CHIAVARIO, *L'obbligatorietà dell'azione penale*, cit., p. 2672, il quale apre anche al CSM; R. E. KOSTORIS, *Obbligatorietà dell'azione penale*, cit., p. 50; V. ZAGREBELSKY, *Stabilire le priorità*, cit., in particolare pp. 115-116. Sembra concordare con l'ipotesi della competenza parlamentare G. NEPPI MODONA, *Principio di legalità e nuovo processo penale*, in *Il pubblico ministero oggi*, Milano, 1994, p. 124. Pensa che alle Procure debba essere sottratto qualsiasi competenza in proposito P. FERRUA, *Criteri di priorità*, cit., p. 27. Ritengono, invece, che il Parlamento non possa indicare alla magistratura come applicare o non applicare la legge B. CARAVITA, *Obbligatorietà dell'azione penale e collocazione del pubblico ministero: profili costituzionali*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, a cura di A. Gaito, Napoli, 1991, p. 306-307, e N. ZANON, *Pubblico ministero*, cit., p. 216, il quale – pur non negando le esigenze sottese all'introduzione di forme di indirizzo in materia di politica criminale e giudiziaria – sottolinea il rischio di violazione del principio di legalità (art. 25 Cost.) e quello di «un'intromissione nella sfera di libertà interpretativa dell'autorità giudiziaria». Ritiene che al Parlamento debba essere imposta la necessità di raggiungere una maggioranza qualificata, così da coinvolgere anche le opposizioni nella scelta dei criteri G. LOZZI, *Lineamenti di procedura penale*, X^a ed., Torino, 2022, p. 47.

⁴⁶ Cfr. G. BARROCU, *La procura europea*, cit., p. 209.

E anche se così non fosse, si potrebbe dubitare che l'appiglio determinato dall'art. 5 Reg. – il quale, come si ricorderà, apre alla disciplina nazionale per quanto non previsto dalle disposizioni europee – possa condurre all'applicazione di criteri di priorità nazionali: una delle ragioni di esistenza dell'organo europeo è proprio quello di garantire un'azione unitaria nella repressione dei reati PIF a livello di Unione, per cui la possibilità di concedere ai Parlamenti nazionali la facoltà di incidere autonomamente si dovrebbe considerare incompatibile con il Regolamento. Per di più, lo stesso testo europeo affida ad un organo apposito, il collegio, compiti di tutela della «coerenza, [del]l'efficienza e [del]l'uniformità della politica in materia di azione penale dell'EPPO in tutti gli Stati membri» (art. 9, par. 2)⁴⁷.

La seconda domanda fuoriesce, in realtà, da temi strettamente legati all'EPPO e riguarda la compatibilità con il diritto dell'Unione europea di eventuali criteri di priorità che mettessero “in fondo” alla gerarchia dei reati da perseguire quei crimini PIF che non rientrano (per i più disparati motivi⁴⁸) nell'attribuzione della Procura europea.

Va ricordato, infatti, che gli Stati membri hanno lo specifico obbligo, stabilito dall'art. 325 TFUE, di combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea. Più nello specifico, il par. 1 della disposizione stabilisce la regola per cui il diritto nazionale deve adottare misure che siano effettive e dissuasive; mentre il par. 2 stabilisce il principio di assimilazione, secondo il quale gli Stati devono adottare, nella tutela degli interessi finanziari dell'UE, le stesse misure, a pari gravità di fatti, che adottano per combattere attività illecite che danneggino i propri interessi finanziari⁴⁹.

⁴⁷ «The College is [...] *inter alia* in charge of devising an investigation and prosecution policy»: C. BURCHARD, sub art. 9, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., p. 68.

⁴⁸ Per esempio, perché il danno arrecato al *budget* dell'Unione è inferiore ai 10.000 euro (art. 25, par. 2, Reg.).

⁴⁹ V., sul contenuto dei primi due commi dell'art. 325, B.-R. KILLMANN, sub art. 325 TFEU, in *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: a commentary*, a cura di M. Kellerbauer, M. Klamert e J. Tomkin, Oxford, 2019, pp. 2000 e ss.

Ora, a meno di non voler immaginare una situazione in cui il legislatore italiano provi ad introdurre criteri di priorità in cui lo stesso reato deve essere perseguito più celermente quando lede gli interessi nazionali e meno celermente quando lede gli interessi europei, il problema principale non riguarda il rispetto del principio di assimilazione, bensì l'obbligo di adottare misure efficaci e dissuasive. Vale la pena riprendere la distinzione fra criteri regolativi e criteri selettivi e affermare che le misure adottate non sarebbero efficaci se i reati PIF avessero una priorità talmente bassa tale da rendere il criterio di priorità che li riguarda non più regolativo, ma selettivo.

È pur vero che gli Stati membri, in linea generale, possono adeguarsi all'obbligo imposto dall'art. 325 anche con strumenti extrapenalici, ma quello penale diventa comunque necessario quando non si sia fatto ricorso allo strumento amministrativo⁵⁰ oppure quando sia indispensabile in ragione della gravità della frode⁵¹.

Peraltro, è indubbio che tra i vari motivi che possono mettere a repentaglio una repressione effettiva ai sensi del TFUE, vi è certamente anche il caso della prescrizione dei reati PIF, come si ricorderà dal caso Taricco⁵².

Nel caso, dunque, in cui i criteri di priorità portassero all'impossibilità di rispettare gli obblighi imposti dall'art. 325 TFUE, gli organi nazionali avrebbero l'obbligo di disapplicare le disposizioni interne contrastanti: al contrario di quanto accadde nella saga Taricco, non si tratterebbe qui di disapplicare le norme di diritto sostanziale sulla prescrizione – opzione comunque giustamente preclusa dalla Corte costituzionale⁵³ – bensì di disapplicazione, da parte del pubblico ministero, dei criteri di priorità. Essi, si deve ritenere, non conferiscono al consociato nessuna

⁵⁰ Infatti, si deve usare l'uno oppure l'altro (o una combinazione dei due): v., per esempio, Corte giustizia UE, 26 febbraio 2013, C-617/10, *Åkerberg Fransson*, § 34;

⁵¹ V. Corte giust. UE, 8 settembre 2015, C-105/14, *Taricco e a.*, § 39; Corte giust. UE, 5 dicembre 2017, C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, § 34.

⁵² V. Corte giust. UE, 5 dicembre 2017, C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, cit., § 36.

⁵³ Poiché l'art. 325 soffre di un *deficit* di determinatezza che non consente di ritenere rispettato l'art. 25 Cost., che viene in gioco essendo la prescrizione istituto di diritto sostanziale: Corte cost., 10 aprile 2018, n. 115, in particolare § 11 del *considerato in diritto*.

legittima aspettativa di impunità e, dunque, non sono assimilabili, quanto a tutela costituzionale, alla disciplina della prescrizione. In altre parole, la disapplicazione dei criteri di priorità nella parte in cui dovessero “mettere in fondo” i reati PIF non tocca quell’istituto, poiché l’estinzione del reato rimane comunque ancorata al termine legalmente previsto, dimodoché non si creano problemi di rispetto della legalità sostanziale⁵⁴.

È comunque vero che il tema è più teorico che pratico: innanzitutto perché pare improbabile che il legislatore commetta l’errore di inserire i reati PIF in fondo alla scala delle priorità, in secondo luogo perché tutte le più gravi frodi sono attribuite alla Procura europea, per la quale, come visto, non valgono i criteri di preferenza nazionali⁵⁵.

3.1. (segue): *definiti dal collegio della Procura europea*

Ma il tema dei criteri di priorità non si pone solo sotto il profilo del rispetto del principio di obbligatorietà/legalità da parte dell’ordinamento italiano, bensì anche sotto quello del rispetto dello stesso da parte del Regolamento europeo.

Si è accennato al fatto che il collegio dell’EPPO ha il compito di tutelare la «coerenza, l’efficienza e l’uniformità della politica in materia di azione penale dell’EPPO in tutti gli Stati membri» (art. 9, par. 2). Ci si può chiedere se questa disposizione consenta all’organo di adottare criteri di priorità nelle indagini e nell’esercizio dell’azione.

Il *considerando* n. 24 sembra fornire una risposta positiva sul punto, affermando che «[i]l collegio dovrebbe adottare decisioni su questioni strategiche, anche definendo le priorità e la politica dell’EPPO in materia di indagini e azione penale».

⁵⁴ Casomai potrebbero porsi problemi di rispetto del principio di uguaglianza, se lo stesso reato dovesse venir esser perseguito con maggiore celerità solo perché lede gli interessi dell’UE e con minore celerità quando lede gli interessi nazionali. Il problema sarebbe comunque risolvibile riallineando le due ipotesi.

⁵⁵ Seppure con le eccezioni che il Regolamento consente si verificano: come, per fare un esempio, nel caso di gravi frodi PIF inestricabilmente connesse ad ancora più gravi reati non PIF, situazione nella quale è competente per tutti i fatti l’autorità nazionale (art. 25, par. 3, lett. a, Reg.).

E la medesima conclusione arriva anche dalla dottrina, la quale afferma che la competenza “politica” dell’organo include anche la determinazione di priorità, purché, appunto, si rimanga nell’alveo del rispetto del principio di legalità⁵⁶.

Si è visto che le frizioni con tale principio iniziano a sorgere solo quando i criteri di priorità assumono funzione selettiva⁵⁷ e che ciò accade nel momento in cui gli uffici del pubblico ministero non sono in grado di gestire adeguatamente tutte le notizie di reato che pervengono loro. Ne deriva che lo stabilire criteri di priorità non si pone, da questo punto di vista, di per sé, in contrasto con il principio di legalità: tutto dipende dal fatto che la Procura europea riesca a gestire tutte le *notitiae criminis* di cui venga a conoscenza, oppure no.

Dunque, nel caso in cui si rientri nella prima ipotesi e, di conseguenza, i criteri assumano carattere meramente regolativo, non si pone alcun problema. Nel caso in cui, invece, si rientri nella seconda ipotesi, e i criteri diventino selettivi, il contrasto con il principio di legalità si può considerare evitato solamente aderendo alle impostazioni “compatibiliste” di cui abbiamo parlato, figlie di un approccio meno rigoroso al principio di legalità/obbligatorietà.

In effetti, almeno dal punto di vista costituzionale, l’impostazione più convincente sul punto, forse, è quella che fa notare come l’adozione di criteri che abbiano una portata generale, disancorata dal singolo caso, siano ammissibili perché non comportano l’introduzione di criteri di opportunità⁵⁸: partendo dal presupposto che la definizione dei criteri spetti al Parlamento, se la *ratio* del principio costituzionale va sostanzialmente cercata nell’esigenza che non si facciano favoritismi indebiti, non vi è alcuna necessità di impedire che l’azione non venga esercitata quando ciò avvenga per classi di casi omogenei. O meglio ancora: è chiaro che è possibile uno scenario in cui l’assemblea parlamentare intervenga in via generale ed astratta su una famiglia di reati (inserendoli in fondo alla gerarchia di priorità) per favorire una sola persona tra quelle che ha commesso uno di quelli, ma

⁵⁶ In questo senso v. C. BURCHARD, sub *art.* 9, cit., p. 68.

⁵⁷ V. *supra*, § precedente.

⁵⁸ Cfr. il già citato V. ZAGREBELSKY, *Stabilire le priorità*, cit., p. 115.

potrebbe fare la stessa cosa, comunque, abrogando la fattispecie. Non ha nessun senso, allora, impedire l'adozione di criteri di preferenza, poiché il rischio che venga violato il principio di uguaglianza dipende piuttosto dal diverso scenario rappresentato dalla possibilità, ineliminabile, che il legislatore abusi dei propri poteri.

A rigore, sotto il profilo dell'obbligatorietà/legalità dell'azione, il discorso sembra non cambiare quando i criteri di priorità vengano fissati direttamente dalle Procure (o dall'EPPO): essi sembrano comunque compatibili con la Costituzione, sotto lo specifico profilo dell'obbligatorietà dell'azione. Il problema, piuttosto, in tale caso si pone sotto il profilo della separazione dei poteri⁵⁹: se l'art. 112 non impedisce abrogazioni - in senso stretto o in via indiretta tramite la prescrizione certa - operate in via generale ed astratta, la separazione dei poteri impedisce, tuttavia, che una tale misura possa essere decisa dalla magistratura, alla quale può spettare solo l'interpretazione della legge⁶⁰.

Non servono molte parole di più a spiegare perché, allora, la competenza di redigere regole sulla priorità affidata al collegio, che è parte della Procura europea, creerebbe frizioni con la Costituzione (di nuovo: nel caso in cui tali criteri risultassero selettivi), non avendo il collegio alcuna legittimazione democratica che lo metta nella posizione di poter prendere decisioni di politica criminale⁶¹. Non si tratta, tuttavia, di un problema di legalità dell'azione.

4. La rinuncia all'azione in favore di un'altra autorità giudiziaria

⁵⁹ Il Parlamento, infatti, è «l'unico organo democraticamente investito delle scelte politiche»: R. E. KOSTORIS, *Obbligatorietà dell'azione penale*, cit., p. 50.

⁶⁰ Vedi N. ZANON, *Pubblico ministero*, cit., p. 216. Il quale, però, come si è già ricordato, ritiene che una legge annuale del Parlamento si ponga in contrasto proprio con la libertà interpretativa dell'autorità giudiziaria.

⁶¹ Suggestisce che le linee guida vengano elaborate dal Parlamento europeo B. PIATTOLI, *Procura europea e criminalità finanziaria nella UE. Principi e modelli processuali*, Pisa, 2022, pp. 46, 208 e 215 e ss. L'Autrice, peraltro, auspica una adeguata pubblicizzazione delle stesse.

Si è già visto che l'art. 112 Cost., pur non imponendo un monopolio del pubblico ministero sull'esercizio dell'azione penale, impedisce che a questo sia sottratto *tout court* il potere di agire, in favore di altri soggetti⁶².

Ci si deve chiedere, allora, se siano compatibili con la Carta fondamentale quei meccanismi in base ai quali il pubblico ministero italiano rinunci, in favore di autorità estere, ad esercitare l'azione, con cessione a queste della giurisdizione. Questo scenario è quello che accade nell'ambito della cooperazione giudiziaria tra Stati: si pensi, per esempio, al caso di trasferimenti penali verso l'estero (disciplinato dal codice di procedura negli artt. 746-bis e 746-quater)⁶³.

Nel senso della legittimità costituzionale di tale genere di disposizioni si sono espressi i giudici di Palazzo della Consulta, i quali - con riferimento al Trattato NATO - hanno affermato che «[non] può ipotizzarsi che il potere di rinunciare alla giurisdizione, in sé considerato, o, per altro verso, di stabilire che determinate condizioni concorrano perché l'azione penale possa essere promossa o proseguita, sia vietato da alcun principio costituzionale o precluso al legislatore ordinario» e che, anzi, lo stesso testo della Costituzione dimostra l'apertura dell'ordinamento italiano agli istituti di cooperazione⁶⁴.

Dunque, quando la rinuncia alla giurisdizione trovi fondamento in uno strumento di cooperazione giudiziaria, non si porrebbe, secondo la Corte, alcun problema di legittimità costituzionale⁶⁵.

Tuttavia, pare difficile sbarazzarsi così rapidamente dei sospetti di contrasto con il principio di obbligatorietà: se non vi è particolare difficoltà a ritenere che l'art. 112 Cost. quando parla di «pubblico ministero» non faccia per forza riferimento

⁶² V. *supra*, Par. II, Cap. I, § 1.

⁶³ Cfr., sul punto, L. KALB, sub art. 746-bis c.p.p., in *Commentario breve al codice di procedura penale*, a cura di G. Illuminati e L. Giuliani, Milano, 2020, p. 3571-3572; M. R. MARCHETTI - M. BARGIS, *Rapporti giurisdizionali con le autorità straniere*, in *Compendio*, cit., p. 1095.

⁶⁴ V. Corte cost., 12 ottobre 1990, n. 446, § 4 del *considerato in diritto*.

⁶⁵ Sostanzialmente in questo senso M. R. MARCHETTI - M. BARGIS, *Rapporti giurisdizionali*, cit., p. 1095. V. anche, con specifico riferimento al caso del trasferimento di procedimenti ai sensi dell'art. 746-quater c.p.p., N. GALANTINI, *Sentenze penali e trasferimento dei procedimenti penali nella riforma dei rapporti giurisdizionali con autorità straniere*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, n. 2, p. 606.

esclusivamente al pubblico ministero italiano, ammettendo che la persecuzione del reato possa essere affidata ad un altro pubblico ministero (che potrebbe essere straniero o “sovranzionale”)⁶⁶, più difficile, invece, non intravedere problemi nell’evenienza in cui l’autorità che diventa competente all’esercizio dell’azione dopo la rinuncia di quella italiana non agisca nel rispetto del principio di legalità/obbligatorietà. In tale caso, è evidente, una rinuncia alla giurisdizione sostanzialmente si trasforma in una apertura all’opportunità e, potenzialmente, dunque, ad un’inazione ingiustificata.

Va in via preliminare ricordato che l’ordinamento italiano tollera situazioni in cui vi è un ostacolo all’esercizio dell’azione, come accade, per esempio, quando manca o viene comunque meno una condizione di procedibilità. L’importante, in tali casi, è che l’inazione non dipenda da valutazioni di opportunità (ma si ammette la legittimità di quelle valutazioni rimesse alla persona lesa dal reato)⁶⁷.

Non a caso, probabilmente, parte della dottrina ha ritenuto che la rinuncia alla giurisdizione in caso di trasferimento di procedimenti penali all’estero si risolva proprio nell’assenza di una condizione di procedibilità⁶⁸.

Alla luce di ciò, tre sono gli scenari in cui sembra ammissibile una rinuncia alla giurisdizione penale: il primo si presenta quando l’autorità che diventa competente per l’esercizio dell’azione sia soggetta al principio di legalità/obbligatorietà dell’azione, dimodoché, da questo punto di vista, rimane indifferente che ad agire sia o meno il pubblico ministero italiano; il secondo si ha quando, qualsiasi sia la regolamentazione a cui quella autorità è soggetta, il pubblico ministero italiano abbia la possibilità di riacquistare competenza nell’ipotesi di inerzia⁶⁹; il terzo si verifica quando la rinuncia alla giurisdizione avviene in una situazione in cui – a

⁶⁶ La considerazione dovrebbe rispondere alle osservazioni avanzate da M. BONTEMPELLI, *Lo “statuto”*, cit., p. 30.

⁶⁷ Cfr. M. CHIAVARIO, *L’obbligatorietà dell’azione penale*, cit., p. 2668.

⁶⁸ Si tratta di P. TONINI – C. CONTI, *Manuale di procedura penale*, 22^a ed., Milano, 2021, p. 1096.

⁶⁹ E così, infatti, viene previsto – salvi i casi di *ne bis in idem* – nei casi di trasferimento di procedimenti penali verso l’estero dall’art. 746-*quater* c.p.p., così garantendo il rispetto dell’art. 112 Cost.: P. TONINI – C. CONTI, *ibidem*.

prescindere dalle determinazioni prese dall'altra autorità – avrebbero condotto il pubblico ministero italiano a chiedere l'archiviazione⁷⁰.

In altre parole, ciò che rileva, quantomeno ai fini dell'art. 112 Cost.⁷¹, non è tanto che sia il pubblico ministero italiano ad agire o meno, bensì, che qualsiasi autorità eserciti l'azione, il principio di obbligatorietà/legalità venga rispettato, con l'esclusione di valutazioni in termini di mera opportunità.

Ora, il tema, nell'ambito della Procura europea si pone nei casi di cui all'art. 25, par. 4, Reg., il quale stabilisce che «[l]'EPPO può, con il consenso delle autorità nazionali competenti, esercitare la propria competenza in relazione ai reati di cui all'articolo 22, in casi che ne sarebbero altrimenti esclusi per effetto dell'applicazione del paragrafo 3, lettera b), del presente articolo qualora appaia che l'EPPO sia in una posizione migliore per svolgere indagini o esercitare l'azione penale». In buona sostanza, il PM rinuncia alla propria attribuzione in favore dell'organo europeo, per ragioni di efficacia dell'azione repressiva.

Ogni possibile obiezione in punto di obbligatorietà dell'azione penale viene però neutralizzata dal fatto che la fonte europea dispone, proprio nei casi in cui la Procura europea è competente ai sensi dell'art. 22, par. 3, che l'EPPO possa archiviare il caso solo dopo essersi consultato con le autorità nazionali e che, comunque, dopo aver disposto l'archiviazione, «[s]e del caso, la camera permanente rinvia il caso alle autorità nazionali competenti a norma dell'articolo 34, paragrafi 6, 7 e 8» (art. 39, par. 3). Da tali disposizioni si deduce chiaramente che in questo scenario l'autorità nazionale in questione ha facoltà di avviare un procedimento interno di natura penale nonostante l'EPPO si sia orientato per l'inazione⁷².

⁷⁰ Si può pensare, forse, al caso in cui si rinunci alla giurisdizione in un caso in cui il reato italiano sarebbe comunque stato improcedibile per difetto di querela.

⁷¹ Si pone in questo caso, più che altro, un tema di precostituzione del pubblico ministero. A questo proposito la Corte costituzionale si è sempre espressa nel senso dell'inesistibilità del principio di cui all'art. 25, comma 1, Cost. al magistrato inquirente: M. GIALUZ, *sub art. 25, comma 1, Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 253.

⁷² Sembra chiaro sul punto anche D. BRODOWSKI, *sub art. 39*, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., specialmente p. 370.

E l'avvio del procedimento interno avviene a seguito di un trasferimento che deve essere disposto semplicemente dietro richiesta dell'autorità nazionale e qualsiasi sia la causa di archiviazione che la Procura europea abbia riscontrato (purché, ovviamente, si tratti di un caso che è a questa attribuito ai sensi dell'art. 22, par. 3)⁷³.

È condivisibile l'osservazione secondo la quale la funzione del rinvio alle autorità nazionali, in questi casi, è, più che altro, finalizzata alla verifica se, ai sensi della legislazione nazionale, a differenza di quella europea, l'azione non è legalmente impossibile⁷⁴, non trovandoci allora di fronte ad un controllo sull'operato dell'organo europeo. È altrettanto vero, tuttavia, che il Regolamento non impone alcun obbligo alle autorità domestiche, alle quali, dunque, non sembra affatto preclusa la possibilità di avviare una propria indagine non solo in ragione del fatto che il diritto nazionale regoli diversamente la fattispecie rispetto a quello europeo, ma anche sulla scorta di una autonoma valutazione discrezionale-tecnica (per esempio, sul raggiungimento dello standard determinato dalla regola di giudizio relativa all'azione) che porti a concludere nel senso delle necessità di esercitare l'azione perché ne ricorrono tutti i requisiti.

In questo modo, allora, si evita che, nei casi che sarebbero stati di competenza del pubblico ministero nazionale, la rinuncia di questi all'attribuzione possa tradursi in un vizio sotto il profilo dell'art. 112 Cost.

Anche la Procura europea ha la possibilità di rinunciare alla propria attribuzione in favore delle autorità nazionali. Ciò accade quando debba prendere la decisione se avocare o meno un'indagine già iniziata da quelle: in tal caso, infatti, non vi è alcun obbligo di iniziare un procedimento europeo, perché – come si deduce dal *considerando* 66 e dal testo dell'art. 27, par. 1, Reg. – non esiste un principio di “avocazione obbligatoria”⁷⁵. La conferma di ciò viene anche dal regolamento interno di procedura, il quale dispone che, nel decidere se avocare o

⁷³ V., ancora, D. BRODOWSKI, *ivi*, pp. 369-370.

⁷⁴ Cfr. D. BRODOWSKI, *ivi*, p. 369.

⁷⁵ Così H.-H. HERRNFELD, sub art. 27, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., p. 238.

meno un'indagine, l'EPPO valuti: «a) la scadenza dell'indagine; b) la pertinenza dell'indagine al fine di garantire la coerenza della politica dell'EPPO in materia di indagini e azione penale; c) gli aspetti transfrontalieri dell'indagine; d) la sussistenza di qualsiasi altro motivo specifico che lasci intendere che la Procura europea si trova in una posizione migliore per proseguire l'indagine».

Tenuto conto del fatto che il Regolamento non obbliga dunque a svolgere le indagini⁷⁶, si ripresenta – in ottica speculare – il problema: è coerente con il principio di legalità (questa volta stabilito dal Regolamento) che sia l'autorità nazionale a procedere, pur per un reato che sarebbe attribuito, di principio, all'EPPO, che se ne disfa sulla base di una scelta dettata, in fin dei conti, da quelle ragioni di opportunità elencate dal regolamento interno? La risposta, ancora una volta, dipenderebbe dal fatto che, nel caso oggetto di investigazioni, il principio di legalità venga garantito dall'autorità nazionale: se così è, nessun problema. In altre parole, il rinvio non è un problema in sé, lo diventa solo quando il principio non venga rispettato dai PM nazionali⁷⁷.

In chiusura di paragrafo vale solo la pena avvisare di come la rinuncia di un pubblico ministero ad esercitare le proprie attribuzioni, in favore di un altro, potrebbe comportare problemi anche sotto un profilo diverso da quello della legalità dell'azione, ma che qui non ci interessa direttamente, ossia quello della precostituzione per legge. In proposito, tuttavia, la Corte costituzionale, assieme alla dottrina maggioritaria⁷⁸, esclude l'applicabilità dell'art. 25, comma 1, Cost., al pubblico ministero⁷⁹.

⁷⁶ Così A. ZUIDEMA, *To which prosecution service? Analyzing the way the Union resolves conflicts of criminal jurisdiction*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2023, vol. 14(3), p. 380.

⁷⁷ Per quanto riguarda il sistema italiano, i problemi maggiori, come vedremo a breve, sono dettati da alcuni tipi di condizioni di procedibilità e per i criteri di priorità, vedremo nei prossimi paragrafi come affrontare tali questioni.

⁷⁸ Cfr., sul punto, P. GAETA, *Poteri e garanzie (la magistratura)*, in *Enc. dir., I tematici*, vol. V, Milano, 2023, p. 854. Certamente meritevole di attenzione, in senso diverso, per esempio, tra le altre, la posizione di M. NOBILI, *Accusa e burocrazia*, cit., p. 135, il quale afferma che la garanzia protegge la funzione ed è, dunque, applicabile in tutti i casi in cui il pubblico ministero svolga una funzione assimilabile a quella del giudice.

⁷⁹ V., tra le altre, Corte cost., 4 gennaio 1977, n. 29.

5. Il rapporto tra obbligatorietà dell'azione e completezza delle indagini

Letteralmente, l'art. 112 Cost. sembra circoscrivere l'obbligo del pubblico ministero di attivarsi solamente in relazione all'atto di esercizio dell'azione. Sembrerebbe escluso, assumendo un punto di vista strettamente letterale, qualsiasi obbligo di compimento di altri atti, antecedenti o successivi.

La Corte costituzionale ha rilevato, in modo approfondito a partire dalla più volte citata sentenza n. 88 del 1991⁸⁰, come il codice di procedura penale abbia accolto un principio di completezza delle indagini, delineato dagli artt. 326 e 358⁸¹. Tale principio assolve la duplice funzione di fornire al pubblico ministero tutti gli elementi necessari ad assumere le proprie determinazioni consapevolmente e di evitare che esercizi «apparenti» dell'azione penale si risolvano in un inutile aggravio del carico dibattimentale⁸².

Insomma, nel sistema delineato dal codice del 1988 le indagini hanno la funzione di assumere scelte ponderate in merito alla sostenibilità dell'accusa⁸³ e non è ammissibile che il pubblico ministero concluda le investigazioni «prima che ne siano state esaurite tutte le potenzialità rispetto al fine perseguito, cioè quello di stabilire le fondatezza o meno della notizia di reato»⁸⁴. In questo si nota la differenza con il codice previgente, ove l'esercizio dell'azione si collocava dopo che erano stati effettuati, e in via comunque solamente eventuale, pochi atti dell'istruzione preliminare⁸⁵, mentre nel codice vigente ciò accade solo dopo che il pubblico

⁸⁰ Rileva F. SIRACUSANO, *La completezza delle indagini nel processo penale*, Torino, 2005, p. 41, come la prima enunciazione risalirebbe però a Corte cost., 12 ottobre 1990, n. 445.

⁸¹ Secondo E. MARZADURI, *Considerazioni*, cit., p. 390, la soluzione interpretativa della Corte, tuttavia, non era imposta dal dettato codicistico.

⁸² V. Corte cost., 28 gennaio 1991, cit., § 4 del *considerato in diritto*.

⁸³ Cfr. F. SIRACUSANO, *La completezza delle indagini*, cit., p. 19.

⁸⁴ Le parole sono di E. MARZADURI, voce *Azione*, cit., p. 9.

⁸⁵ Così E. MARZADURI, *Considerazioni*, cit., p. 389.

ministero ha già svolto (o, meglio, dovrebbe aver svolto) tutte le attività investigative necessarie⁸⁶.

Come è stato notato dalla Corte costituzionale, l'esigenza di evitare lacune investigative si è rafforzata con l'introduzione di un vero e proprio diritto dell'imputato di accedere al rito abbreviato a semplice richiesta⁸⁷. Il motivo è di facile intuizione: vi è la possibilità che l'imputato chieda di essere giudicato sulla base degli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e, di conseguenza, in caso di incompletezza dell'attività di indagine, di essere prosciolto⁸⁸.

Ma, la correlazione tra completezza delle indagini e obbligatorietà dell'azione è bene evidente anche nel caso in cui il pubblico ministero, in luogo dell'azione, si determini nel senso dell'inazione⁸⁹: violerebbe l'art. 112 Cost. una archiviazione della notizia di reato «motivata da un giudizio di infondatezza [...] quando tale giudizio dipenda, in realtà, da lacune investigative o da carenze nell'approfondimento degli elementi già acquisiti»⁹⁰. Infatti, tenuto conto della circostanza per cui la Costituzione obbliga ad agire solamente quando la *notitia criminis* non sia infondata⁹¹, si deve evitare che il pubblico ministero possa ottenere l'archiviazione per il semplice fatto che non abbia provveduto a vagliare a sufficienza tale fondatezza.

Il sistema appresta alcuni (pur non perfetti⁹²) rimedi rivolti a far sì che l'obbligo venga rispettato: innanzitutto il GIP può ordinare al pubblico ministero che abbia richiesto l'archiviazione un supplemento investigativo se ritiene

⁸⁶ V., per questa riflessione, V. GREVI, *Archiviazione per «inidoneità probatoria» ed obbligatorietà dell'azione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, n. 4, p. 1274, p. 1286.

⁸⁷ L'osservazione è di Corte cost. 7 maggio 2001, n. 115, § 4.4 del *considerato in diritto*. Nota criticamente E. MARZADURI, *Qualche considerazione sui rapporti tra principio di obbligatorietà dell'azione penale e completezza delle indagini preliminari*, in *Sist. pen.*, 2020, n. 5, pp. 199 e ss., che con tale ultima sentenza la completezza non è più parametrata alla possibilità di assumere le determinazioni inerenti all'azione penale, bensì a mettere direttamente il giudice nella condizione di decidere.

⁸⁸ Ossia che si verifichi lo scenario di un abbreviato «a danno dell'accusa»: F. SIRACUSANO, *La completezza delle indagini*, cit., p. 50.

⁸⁹ Sottolinea che un'indagine incompleta viola il principio di obbligatorietà sia nel caso in cui il PM eserciti l'azione sia nel caso opposto F. SIRACUSANO, *ivi*, p. 210.

⁹⁰ Le parole sono di V. GREVI, *Archiviazione per «inidoneità probatoria»*, cit., p. 1299.

⁹¹ V. *supra*, Cap. I, § 1.

⁹² Si veda, sul punto, E. MARZADURI, voce *Azione*, cit., pp. 12 e ss.

necessarie ulteriori indagini (art. 409, comma 4, c.p.p.)⁹³, ciò anche su impulso della persona offesa che si opponga alla richiesta del PM, stimolando il controllo giurisdizionale⁹⁴; inoltre, nel caso speculare – ossia quello di esercizio di azione penale apparente – il GUP può intervenire attraverso gli strumenti rappresentati dall’ordinanza per l’integrazione delle indagini (art. 421-*bis* c.p.p.) e dall’attività di integrazione probatoria decisiva ai fini della sentenza di non luogo a procedere (art. 422 c.p.p.)⁹⁵.

Anche il regolamento EPPO, come si è visto a suo tempo, accoglie il principio di completezza delle indagini⁹⁶. È così da escludersi l’esistenza di un contrasto radicale tra la disciplina europea e il testo costituzionale italiano.

Ciononostante, non è da dare per scontato non possa comunque sussistere una qualche frizione – più o meno significativa – con riferimento ad alcuni aspetti specifici della disciplina: in effetti, proprio relativamente ai controlli sull’obbligo in questione, il dettato europeo sembra presentare difetti rispetto a quello italiano.

Nessun problema, pone, in realtà, il caso del controllo svolto dal giudice per l’udienza preliminare: come detto più volte, dopo l’esercizio dell’azione da parte della Procura europea si applicano le regole di procedura penale interne e, dunque, anche tutte quelle relative allo svolgimento di tale udienza.

Il tema invece è nuovamente rappresentato dal fatto che, secondo la ricostruzione preferibile, il controllo del GIP sulla decisione di archiviare assunta dalla camera permanente, non è compatibile con il disposto europeo. Ciò sembrerebbe significare che venga a mancare, assieme al controllo giurisdizionale sull’esistenza dei presupposti per archiviare, anche quello sulla completezza delle indagini⁹⁷, il quale si tradurrebbe, come detto, nel potere di ordinare al PM lo svolgimento di ulteriori indagini.

⁹³ Sull’istituto v. F. SIRACUSANO, *La completezza delle indagini*, cit., pp. 217 e ss.

⁹⁴ Così F. SIRACUSANO, *ivi*, p. 235.

⁹⁵ Cfr. F. SIRACUSANO, *ivi*, p. 299.

⁹⁶ V. *supra*, Par. II, Cap. II, § 5.

⁹⁷ Cfr., su questo duplice controllo, V. GREVI, *Archiviazione per «inidoneità probatoria»*, cit., pp. 1298-1299.

Certamente, non ci sono spazi per il giudice di ordinare un'integrazione del quadro probatorio quando a chiedere l'archiviazione sia l'EPPO e non una procura nazionale. Tuttavia, non va dimenticato che la possibilità di procedere ad una integrazione della attività investigative svolte dal PED c'è, ed è rimessa alla camera permanente, la quale può «impartire [...] istruzioni» al procuratore delegato (art. 35, par. 2, Reg.)⁹⁸. La domanda allora è se – come per il controllo sull'inazione in generale – anche il controllo sulla completezza dell'indagine, in particolare, è necessariamente da affidarsi, ai sensi dell'art. 112 Cost., ad un organo giurisdizionale o comunque ad un organo non gerarchicamente sovraordinato al PED, oppure no. Solo quando si ritenesse che, in questo caso, il controllo gerarchico è sufficiente, non si presentano problemi con riferimento alla legalità/obbligatorietà.

Il ragionamento potrebbe essere così impostato: se si parte dalla premessa secondo cui l'obbligo di effettuare indagini complete costituisce un presidio contro «prassi elusive della regola dell'obbligatorietà»⁹⁹, e si considera che, proprio per garantire il rispetto del principio di cui all'art. 112 Cost., la dottrina ritiene che un controllo gerarchico sulla fondatezza della richiesta di archiviazione non sia legittimo¹⁰⁰, allora si deve concludere nel senso dell'incompatibilità costituzionale di un vaglio rimesso solamente alla camera permanente¹⁰¹.

Si tratterà allora, anche in questo caso, di verificare se si possano attivare i controlimiti all'ingresso della norma europea.

6. *L'accesso ai riti premiali*

⁹⁸ Abbiamo chiarito che la disposizione garantisce la possibilità di ordinare nuovi atti di indagine *supra*, Par. II, Cap. I, § 4.

⁹⁹ Così F. SIRACUSANO, *La completezza delle indagini*, cit., p. 212. V. anche G. GIOSTRA, *L'archiviazione: lineamenti sistematici e questioni interpretative*, 2^a ed., Torino, 1994, p. 72.

¹⁰⁰ V. *infra*, § 8.

¹⁰¹ Non pare invece possibile dedurre la necessità di un controllo non gerarchico direttamente dalla posizione della dottrina circa il controllo sulla fondatezza della richiesta di archiviazione: il controllo sulla completezza sembra concettualmente separabile, tant'è che, come abbiamo detto, esso si deve svolgere anche nel caso in cui il pubblico ministero eserciti l'azione penale.

Uno degli elementi che, più spiccatamente potrebbe incidere, affievolendolo, sul principio di legalità è la possibilità, prevista dal Regolamento¹⁰², di accedere a forme semplificate di esercizio dell'azione penale¹⁰³.

In generale, non vi sono particolari problemi nel riconoscere spazi di scelta al pubblico ministero quanto alla forma di azione cui ricorrere, atteso che – almeno nell'ordinamento interno – viene perlopiù riconosciuta all'organo pubblico la possibilità di determinare le proprie strategie¹⁰⁴. Piuttosto, secondo quanto notato da qualche Autore, si pone un tema di compatibilità con l'art. 112 Cost. quando la scelta dell'organo della pubblica accusa abbia riflessi sostanziali, come accade nei riti premiali¹⁰⁵. Come è noto, infatti, la caratteristica chiave di questo genere di riti è quella per cui si verifica uno scambio tra la rinuncia dell'imputato ad alcuni dei suoi diritti, da una parte, e l'applicazione di uno sconto sulla pena (o di altri eventuali vantaggi), dall'altra¹⁰⁶. Si dovrebbero escludere pertanto spazi di valutazioni basate sull'opportunità quando si tratti dell'accesso a tale genere di riti¹⁰⁷.

L'eccessiva discrezionalità pare condurre ad un duplice problema: da una parte si pone la necessità di garantire che l'imputato possa essere ammesso al rito premiale, che comporta per esso vantaggi sostanziali, anche quando la pubblica accusa si opponga in maniera ingiustificata. Dall'altra parte – ed è in questo caso specificamente che sembra venire in gioco il principio di obbligatorietà – si impone di impedire che il PM sia “troppo generoso” nell'accordare l'assenso a tale genere di riti, aggirando l'obbligo di cui all'art. 112 Cost. con il ricorso a criteri di opportunità non previsti dalla legge: l'articolo in questione non solo vieta di non agire, ma dovrebbe anche impedire che vengano concesse mitigazioni (a volte

¹⁰² Per la ricostruzione della disciplina v. *supra*, Par. II, Cap. I, § 6.

¹⁰³ Cfr., sostanzialmente in questo senso, L. LUPÁRIA – J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale (e dell'inazione) nel sistema della Procura europea*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, n. 2, pp. 354-355.

¹⁰⁴ V., sul punto, E. MARZADURI, voce *Azione*, cit., pp. 15-16; F. PERONI, *La sentenza di patteggiamento*, Padova, 1999, p. 18.

¹⁰⁵ L'osservazione è di E. MARZADURI, voce *Azione*, cit., p. 16.

¹⁰⁶ Sostanzialmente così R. ORLANDI, *Procedimenti speciali*, in *Compendio*, cit., p. 628.

¹⁰⁷ Così E. MARZADURI, voce *Azione*, cit., p. 16.

notevoli) del trattamento sanzionatorio sulla base di criteri di valutazione non previsti dalla legge.

Come detto, è solo il secondo tema a toccare il principio di cui all'art. 112: se il PM esercita l'azione in forma ordinaria rifiutando ingiustificatamente di accordare assenso, per esempio, al patteggiamento, allora si verifica (non un "difetto", ma, casomai) un "eccesso" di azione, che potrà dare problemi sotto altri aspetti (per esempio, sotto un profilo di eguaglianza *ex art. 3 Cost.*). È il secondo caso, quello in cui il pubblico ministero accorda indirettamente sconti di pena, che pone un problema in termini di inazione e che può nascondere la concessione di favori indebiti.

Il sistema italiano affronta la seconda questione prevedendo un controllo del giudice al momento dell'accesso al rito¹⁰⁸, pur se ciò accade in un conteso nel quale, va notato, i criteri sulla cui base il PM deve decidere se offrire il proprio consenso ai riti premiali appaiano generalmente piuttosto indeterminati.

Si prenda, innanzitutto, il patteggiamento. Le uniche indicazioni poste a guida della "discrezionalità" dell'organo della pubblica accusa – oltre ai presupposti oggettivi e soggettivi chiaramente previsti dalla legge – possono essere desunte dalla disciplina relativa al controllo giurisdizionale sul rifiuto di quello di aderire alla proposta dell'imputato. Ai sensi dell'art. 448, comma 1, c.p.p., infatti, il giudice può provvedere all'applicazione della pena quando risulti che il dissenso del pubblico ministero fosse "ingiustificato" e la pena proposta dall'accusato "congrua"¹⁰⁹. Se ne desume che, quando il PM consideri giustificato l'accesso al rito e congrua la pena, dovrebbe prestare il proprio consenso. La dottrina e la giurisprudenza hanno poi provveduto, ovviamente, a precisare meglio i casi in cui si può ritenere giustificato il dissenso¹¹⁰.

¹⁰⁸ Rispetto, per esempio, al patteggiamento, si veda, sulla necessità costituzionale di un controllo giurisdizionale per l'accesso al rito, F. PERONI, *La sentenza*, cit., p. 20 e ss.

¹⁰⁹ Cfr. D. VIGONI, *L'applicazione della pena su richiesta delle parti*, Milano, 2000, pp. 192 e ss., anche per i motivi che la dottrina e la giurisprudenza hanno individuato come giustificabili il dissenso del PM.

¹¹⁰ Vedi D. VIGONI, *ivi*, pp. 193 e ss.

Dunque, l'ammissione al rito avviene quando il pubblico ministero abbia prestato il consenso in seguito alla valutazione da ultimo descritta o nel caso di ingiustificato dissenso. Dal canto proprio, il giudice applica la pena solo se «ritiene corrette la qualificazione giuridica del fatto, l'applicazione e la comparazione delle circostanze prospettate dalle parti, le determinazioni in merito alla confisca, nonché congrue le pene indicate» (art. 444, comma 2), e concedibile la sospensione condizionale o l'esenzione dalle pene accessorie (commi 3 e 3-bis).

Tenuto conto del fatto che le procedure semplificate disciplinate dal regolamento EPPO costituiscono un rimando agli istituti che trovano la loro disciplina nell'ordinamento nazionale, il giudice dovrà svolgere gli stessi controlli di cui abbiamo appena detto anche quando il patteggiamento venga richiesto da un procuratore delegato europeo proprio in quanto procedura semplificata di azione penale.

Ma il Regolamento, quanto a controlli contro eventuali proposte troppo generose della pubblica accusa, va oltre, perché fornisce direttamente, in via legislativa, criteri che devono guidare l'organo di accusa nella decisione sull'accesso al rito premiale. Si ricorderà, infatti, che l'art. 40 afferma che «[l]a camera permanente adotta una decisione [...] tenendo conto dei motivi seguenti: a) la gravità del reato, sulla base, in particolare, del danno arrecato; b) la volontà dell'indagato di riparare il danno causato dalla condotta illecita; c) la conformità dell'uso della procedura agli obiettivi generali e ai principi di base dell'EPPO di cui al presente regolamento» (par. 2)¹¹¹. Peraltro, tali motivi hanno trovato una maggiore precisazione grazie alle linee guida del collegio, la cui emanazione è prevista dalla medesima disposizione¹¹². Da questo punto di vista, dunque, il principio di legalità è meglio tutelato, pur se tali criteri non possono essere vagliati dal giudice: essi costituiscono comunque un punto di riferimento oggettivo cui la camera permanente fa riferimento quando valuta la richiesta del PED.

¹¹¹ Si tratterà, nella pratica, di valutare se tali motivi (in particolare, probabilmente, quello *sub* lett. c) possano essere considerati come sufficientemente fondati, ai sensi dell'art. 448 c.p.p.

¹¹² Decisione n. 23/2022.

Peraltro, non solo i motivi alla base della concessione del premio dovrebbe essere tipizzati, ma anche la quantificazione della riduzione dovrebbe esserlo in maniera sufficiente¹¹³. Tant'è che la Corte costituzionale, con riferimento al patteggiamento, aveva ritenuto illegittima la mancata previsione di un controllo del giudice proprio sulla congruità della pena (sebbene il parametro di riferimento non fosse rappresentato, nell'occasione dall'art. 112 Cost., ma dall'art. 27, comma 3)¹¹⁴. Si è visto che, ora, tale tipo di controllo è espressamente previsto dall'art. 444, comma 2, c.p.p. In ogni caso, come è noto, la legge impone un limite alla riduzione applicabile in conseguenza dell'accordo sulla pena, atteso che essa può essere applicata nella misura massima di un terzo (art. 444, comma 1, c.p.p.)¹¹⁵.

Dunque, sebbene sia stato detto che il Regolamento lasci «discrezione» alla camera permanente¹¹⁶, gli spazi di libera scelta del pubblico ministero con riferimento all'accesso al patteggiamento sono in realtà limitati sia dallo stesso testo europeo, sia – in modo più pregnante – dalla presenza di controlli giurisdizionali interni. Dimodoché pare difficile potersi sostenere che, rispetto al patteggiamento, si pongano problemi di rispetto del principio di legalità dell'azione.

Il medesimo discorso fin qui svolto con riguardo all'applicazione della pena su richiesta delle parti è perfettamente applicabile anche al caso del decreto penale di condanna, rispetto al quale il codice stabilisce che il pubblico ministero «quando ritiene che si debba applicare soltanto una pena pecuniaria, anche se inflitta in sostituzione di una pena detentiva, può presentare» la richiesta al giudice (art. 459 c.p.p.): anche qui, al controllo giurisdizionale interno si aggiungono i criteri previsti dal Regolamento per l'accesso ai riti semplificati.

Quanto alla commisurazione del trattamento sanzionatorio nel caso di procedimento per decreto, il pubblico ministero ha la facoltà di chiedere una pena

¹¹³ Sostiene che, nel patteggiamento, una pena arbitrariamente individuata comporta problemi rispetto al dettato dell'art. 112 Cost. E. MARZADURI, voce *Azione*, cit., p. 15.

¹¹⁴ Corte cost., 26 giugno 1990, n. 313.

¹¹⁵ Non vi è più dubbio che la locuzione «fino ad un terzo» si riferisce alla misura massima della riduzione e non alla pena risultante: D. VIGONI, *L'applicazione della pena*, cit., pp. 154 e ss.

¹¹⁶ «Discretion»: D. BRODOWSKI, sub art. 40, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation*, cit., p. 377.

«diminuita sino alla metà rispetto al minimo edittale» (art. 459, comma 2, c.p.p.). Il sindacato del giudice sulla congruità della sanzione risultante è pacificamente ammesso sulla base del dettato dell'art. 459, comma 3, c.p.p.¹¹⁷

Quando alla sospensione del procedimento con messa alla prova, nel disciplinare la richiesta avanzata nel corso delle indagini preliminari, il codice di procedura si limita ad affermare che il pubblico ministero deve esprimere il proprio consenso e che sia questo che l'eventuale determinazione opposta, quella di dissenso, devono essere motivati, quando sia stato l'indagato ad avanzare la richiesta (art. 464-ter c.p.p.)¹¹⁸. Ma lo stesso PM può proporre all'accusato l'instaurazione del rito e, in tal caso, indica la durata della messa alla prova e i «contenuti essenziali del programma» trattamentale (art. 464-ter.1). Il giudice, ancora una volta, interviene e lo fa operando una valutazione, «in base ai parametri di cui all'articolo 133 del codice penale», sull'idoneità del trattamento (art. 464-*quater*). Dunque, ancora, una volta, viene operato un controllo giurisdizionale.

È pur vero che, con l'accesso alla messa alla prova non viene applicata alcuna sanzione penale¹¹⁹, il che potrebbe portare a ritenere esclusa l'applicazione dell'art. 112 Cost., ma è anche vero – come sembra ammettere la stessa Corte costituzionale – che il trattamento cui viene sottoposto l'accusato ha comunque una componente sanzionatoria¹²⁰. Ne dovrebbe discendere la conclusione per cui, anche rispetto al rito in oggetto, non è indifferente quale siano le attività che compongono il trattamento: se il pubblico ministero acconsentisse all'applicazione di obblighi eccessivamente blandi si creerebbe una frizione con il principio di legalità/obbligatorietà.

¹¹⁷ V. Corte cost., 26 settembre 1990, n. 447, § 2 del *considerato in diritto*. In merito al controllo giurisdizionale sulla congruità della pena v., in dottrina, R. BONSIGNORI, *Il procedimento per decreto*, Padova, 2007, pp. 130-131; R. ORLANDI, *Procedimenti speciali*, cit., pp. 703-704.

¹¹⁸ E poi anche possibile che sia lo stesso PM a proporre all'accusato l'instaurazione del rito e, in tal caso, indica la durata della messa alla prova e i «contenuti essenziali del programma trattamentale» (art. 464-ter.1).

¹¹⁹ Ciò, almeno, secondo Corte cost., 21 febbraio 2018, n. 91, § 7 del *considerato in diritto*.

¹²⁰ Cfr. C. CESARI, *La Consulta supera le perplessità e la messa alla prova si radica nel sistema penale*, osservazioni a Corte cost., 21 febbraio 2018, cit., in *Giur. cost.*, 2018, n. 2, pp. 800-801. La chiama «sanzione alternativa» R. ORLANDI, *Procedimenti speciali*, cit., p. 668.

Vale la pena ricordare, in conclusione, come il fatto che, nell'ambito della Procura europea, la decisione di accesso alle procedure semplificate di azione penale sia decisa dalla camera permanente incaricata del caso, non significa escludere il controllo giurisdizionale eventualmente previsto dall'ordinamento interno¹²¹. Viene mantenuto, dunque, anche nei procedimenti di spettanza dell'EPPO, un controllo sia sulla ricorrenza dei presupposti previsti dal codice italiano per l'accesso al rito, sia sulla congruità del trattamento sanzionatorio.

In questo sistema, dunque, il Regolamento europeo non aggiunge elementi che possano portare a dubbi di compatibilità con l'art. 112 Cost. e, anzi, questo pare uscire casomai rafforzato per il fatto che – come già detto – sono ivi previsti dei criteri che puntano ad orientare le determinazioni dell'organo dell'accusa¹²².

7. I motivi di archiviazione

Il collegamento tra principio di obbligatorietà/legalità e disciplina sull'archiviazione è, come risulta con evidenza, strettissimo: la seconda non è altro che la «faccia oscura» del primo¹²³. Alla luce del dettato costituzionale, infatti, l'archiviazione, come istituto, assume la funzione di far sì che, di fronte all'inazione del pubblico ministero, si verifichi l'effettiva assenza dei presupposti per l'azione¹²⁴. In altre parole, imponendo il nucleo della regola di cui all'art. 112 che, quando venga a conoscenza di una notizia di reato non infondata, il pubblico ministero eserciti l'azione penale¹²⁵, nell'ordinamento italiano l'archiviazione assurge a momento processuale ove tale dovere viene sottoposto a controllo.

In questo paragrafo interessa gettare luce su uno specifico corollario che discende dalle osservazioni fatte: se si prevede un controllo sulle scelte della

¹²¹ Sulle "forme" di esercizio dell'azione V. *supra*, Par. II, Cap. I, § 6.

¹²² I quali, lo ricordiamo, tuttavia non possono essere tenuti in considerazione da parte del giudice nella valutazione sulla legittimità dell'accesso al rito.

¹²³ Le parole sono di G. GIOSTRA, *L'archiviazione*, cit., p. 8.

¹²⁴ Cfr. G. GIOSTRA, *ibidem*; V. GREVI, *Archiviazione per «inidoneità probatoria»*, cit., p. 1281.

¹²⁵ Vedi, in questo senso, M. GIALUZ, *sub art. 112 Cost.*, cit., p. 115.

pubblica accusa, è necessario, innanzitutto, che siano stabiliti dei parametri normativi che dicano quando è concessa l'inazione e, in secondo luogo, che tali parametri siano «dotati di un grado sufficiente di determinatezza»¹²⁶.

Non solo, i presupposti, oltre a essere formulati con adeguata determinatezza, dovrebbero essere quanto più possibile "oggettivi", ossia debbono evitare di lasciare spazio a valutazioni di carattere soggettivo del pubblico ministero¹²⁷.

Infine, quando si stabilisce quale sia la soglia di fondatezza della notizia di reato sotto alla quale il pubblico ministero ha la facoltà di non agire, va tenuto in considerazione che l'art. 112 Cost. impone un certo standard, nel senso che si dovrebbe ritenere incostituzionale una disciplina che ponesse troppo in alto questa soglia sostanziale¹²⁸. Si potrebbe pensare, per esempio, che sia in contrasto con la Carta una regola di giudizio che imponga si instauri il processo solamente quando vi è la certezza assoluta della colpevolezza del soggetto sottoposto alle indagini.

Così individuati i requisiti minimi che la disciplina dei motivi di archiviazione deve rispettare per essere conforme al principio di legalità/obbligatorietà (quantomeno per come ricostruibile nell'ordinamento italiano), va verificato se il regolamento EPPO vi collida o meno.

Quanto al primo tema, quello relativo all'esistenza di presupposti cui la valutazione del pubblico ministero deve essere ancorata, come abbiamo già avuto modo di osservare, il Regolamento provvede attraverso l'art. 39, il quale elenca una serie di motivi, ricorrenti i quali si deve provvedere ad archiviare il caso¹²⁹. Il problema qui, piuttosto, non risiede nella mancanza totale di una previsione legislativa, bensì nel dubbio – di cui abbiamo già discusso – che possa o meno ammettersi l'inazione della Procura europea sulla base di motivi atipici, ossia come

¹²⁶ Si veda F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, Napoli, 1994, p. 251.

¹²⁷ V., in questo senso, M. CHIAVARIO, *Appunti sulla problematica dell'«azione» nel processo penale italiano*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1975, n. 3, p. 910, il quale comunque segnala che il confine tra valutazioni di superfluità del processo – ammesse – e valutazioni di non opportunità dello stesso – non ammesse – sia labile.

¹²⁸ Argomenta in questo senso F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, cit., pp. 252-253.

¹²⁹ V. *supra*, Par. II, Cap. II, § 2 e 2.1.

accadrebbe nel caso in cui si considerasse l'elencazione legislativa meramente esemplificativa¹³⁰.

Se ne è parlato, appunto, nel Capitolo precedente, ma vale qui la pena ricordare come l'interpretazione che pare preferibile esclude che la Procura europea possa evitare di procedere in giudizio sulla base di presupposti diversi rispetto a quelli elencati nell'art. 39: il testo delle regole previste dal Regolamento e quello del *considerando* n. 81 sembrano chiari nell'indicare che quella della tassatività è stata una scelta presa deliberatamente dal legislatore europeo proprio in ossequio al principio di legalità dell'agire.

Il secondo tema è quello della determinatezza. Da questo punto di vista, il testo istitutivo della Procura europea non pare porre particolari problemi. Tuttalpiù, atteso che l'archiviazione può essere disposta solamente quando ai motivi europei di inazione corrisponda anche un motivo domestico¹³¹, si possono porre problemi nell'individuare quando ci sia tale corrispondenza, problema acuito dal fatto che la formulazione del testo sovranazionale risulta generica, così da poter adattarsi a tutti gli ordinamenti dei Paesi aderenti alla cooperazione rafforzata¹³². Ma, se così è, due osservazioni possono essere formulate di conseguenza: innanzitutto, si tratta di una indeterminatezza che rimane (almeno parzialmente) ineliminabile finché non si sarà sviluppato un lessico processuale omogeneo in tutta l'Unione europea. In secondo luogo, i problemi che ne conseguono non paiono irrisolvibili: alla fine, non si tratta di fare molto di più che non valutare se, per esempio, nel concetto di «infermità» utilizzato dal Regolamento (art. 39, par. 1, lett. b) possano essere ricompresi o meno tutti i casi di inimputabilità previsti dal codice penale italiano¹³³. Una volta chiarito quando vi sia corrispondenza tra motivo interno ed europeo, la questione appare

¹³⁰ Si è parlato del problema *supra*, Par. II, Cap. II, § 3.

¹³¹ È ciò che abbiamo chiamato “doppio controllo”. Il che significa che, se un motivo di archiviazione interno non trova corrispondenza nell'art. 39, l'EPPO dovrà esercitare l'azione: v. *supra*, Par. II, Cap. II, § 2.

¹³² Sull'uso di espressioni atecniche e generiche per accomodare esigenze di utilizzazione della legislazione europea nei vari ordinamenti nazionali v. F. RUGGIERI, *Spigolature “multilinguiste” nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (note minime sull'obbligatorietà dell'azione penale nella proposta di istituzione del pubblico ministero europeo)*, in *Cass. pen.*, 2015, n. 2, specialmente p. 795.

¹³³ Se n'è parlato, ancora, *supra*, Par. II, Cap. II, § 2.

risolta, trovando l'indeterminatezza dell'art. 39 una specificazione nel diritto nazionale.

Anche il motivo di cui alla lett. g), che fa riferimento alla «mancanza di prove pertinenti», non sembra particolarmente problematico, alla luce delle considerazioni svolte, specialmente quando si ritenga, come pare ragionevole, che si possa ritenere il significato coincidente con la regola di giudizio relativa alla infondatezza della *notitia criminis* accolta nel codice italiano e, quindi, dopo la riforma Cartabia, quello facente leva sulla ragionevole previsione di condanna. Tale nuova formula, infatti, non sembra porre problemi sotto il profilo della sufficientemente determinatezza¹³⁴.

Anche relativamente al terzo tema, quello dell'oggettività dei criteri, non si segnalano difficoltà particolari. Infatti, nessuno dei presupposti per l'archiviazione cui fa riferimento il regolamento EPPO appare lasciare spazio (almeno, non in misura inaccettabile) a «condizionamenti soggettivi [...] in termini di "inopportunità dell'azione penale"»¹³⁵. Infatti, l'elencazione contenuta nel testo sovranazionale sembra contenere – come si può appurare alla lettura – solamente indicazioni avere carattere oggettivo. Non fa eccezione, di nuovo, il presupposto enucleato dalla lett. g)¹³⁶.

Semmai, un dubbio può sorgere rispetto alla formula interna richiamata da quest'ultima espressione, ossia, lo si ripete, quella della «ragionevole previsione di condanna». In effetti, la regola di giudizio, formulata in questa maniera, sembra sottendere un certo «soggettivismo»¹³⁷.

A questo ultimo proposito, possono farsi due osservazioni: la prima è che, qualora si ritenesse l'art. 408 c.p.p., che la esprime, foriero di eccessiva soggettivizzazione, non si aprirebbe tanto uno scenario di contrasto del

¹³⁴ La Corte costituzionale aveva già giudicato sufficientemente preciso il criterio previgente, facente riferimento all'idoneità degli elementi acquisiti a sostenere l'accusa in giudizio (art. 125 disp. att. c.p.p., ora abrogato): Corte cost., 28 gennaio 1991, cit., § 6.

¹³⁵ Ciò che deve essere evitato secondo M. CHIAVARIO, *Appunti*, cit., p. 910.

¹³⁶ Tant'è che sono oggettivi anche il criterio della «superfluità del processo» o «manifesta infondatezza della *notitia criminis*»: M. CHIAVARIO, *ibidem*.

¹³⁷ Così K. LA REGINA, *L'archiviazione nel vortice efficientista*, in *La Riforma Cartabia*, cit., p. 285.

regolamento istitutivo con la Carta costituzionale, quanto un contrasto con quest'ultima e con il regolamento EPPO della stessa norma codicistica¹³⁸. Ciò dovrebbe portare alla disapplicazione, nei casi attribuiti alla Procura europea, della regola interna, perché soccomebente rispetto alla fonte europea.

Tuttavia, e veniamo alla seconda osservazione, ciò che rileva è che gli elementi soggettivi siano ridotti, essendo impossibile eliminarli del tutto. L'impressione è che l'inserimento del termine "ragionevole" nel testo legislativo contribuisca in modo decisivo alla "oggettivizzazione" del criterio codicistico¹³⁹, anche per richiamo implicito all'art. 533 c.p.p.¹⁴⁰ e, di conseguenza, alle ricostruzioni giurisprudenziali e dottrinali su di esso, sottraendo così spazio alle intuizioni personali e interiori del singolo rappresentante dell'accusa.

In ogni caso, anche accettata la presenza di elementi soggettivizzanti, il criterio non sembra comunque sottintendere la possibilità di far ricorso a valutazioni formulate in termini di opportunità.

Quanto al quarto tema, quello relativo alla soglia sostanziale sotto la quale ammettere l'inazione, l'attenzione va posta, di nuovo, sulla lett. g) dell'art. 39 del Regolamento. Anche sotto questo profilo, tuttavia, il testo legislativo appare rispettoso del canone della legalità: addirittura, se presa alla lettera (approccio per la verità sconsigliabile), la «mancanza di prove pertinenti» potrebbe fondare valutazioni tendenti in modo quasi eccessivo al *favor actionis*, nel senso che basterebbe la mera esistenza di una qualsiasi prova pertinente per giustificare la richiesta di rinvio a giudizio¹⁴¹.

In ogni caso, lo si ripete, dovendosi operare, quando l'EPPO eserciti la propria attività in Italia, un riferimento alla regola di giudizio facente leva sulla ragionevole

¹³⁸ In altre parole: se l'art. 408 c.p.p. non rispetta il canone di legalità si pone in contrasto sia con la Costituzione (il che rileva solo incidentalmente ai fini di questo scritto) che con il Regolamento.

¹³⁹ O «concretezza», secondo le parole di C. NAIMOLI, *Considerazioni sulla "ragionevole previsione di condanna" per l'archiviazione e per la sentenza di non luogo a procedere*, in *Dir. pen. proc.*, 2022, n. 6, p. 834. Sembra pensarla diversamente, invece, T. RAFARACI, *Archiviazione e udienza preliminare nella riforma Cartabia*, *ivi*, 2023, n. 1, p. 162.

¹⁴⁰ Sul collegamento con l'art. 533 c.p.p. v. K. LA REGINA, *L'archiviazione*, cit., p. 286.

¹⁴¹ Se n'è parlato *supra*, Par. II, Cap. II, § 2.1.

previsione di condanna, tutte le valutazioni di compatibilità costituzionale investono, in ultima analisi, tale regola. Da questo punto di vista, si può rilevare come, sebbene il nuovo standard risulti meno incline a favorire l'esercizio dell'azione rispetto a quello precedente – tanto che una parte della dottrina ha sostenuto si sia accolto il canone dell'*in dubio pro reo*¹⁴² – una lettura “moderna” del principio di cui all'art. 112 Cost. che tenga in considerazioni le esigenze di efficienza del sistema consente di concludere nel senso della sua compatibilità con il dettato della Carta¹⁴³. E, così allora, anche il richiamo ad esso operato dal Regolamento.

8. Il tema dell'adeguatezza dei controlli sulla richiesta di archiviazione

Stabilire per via costituzionale il principio di obbligatorietà/legalità comporta la necessità di apprestare dei controlli sul rispetto del dovere che si crea in capo al pubblico ministero, a pena di trasformare il dettato costituzionale in una «vuota raccomandazione di principio»¹⁴⁴. Bisogna chiedersi, allora, quali caratteristiche debbano questi assumere affinché si possa dirsi rispettato il principio, quantomeno dal punto di vista costituzionale.

Il dibattito sul tema, imperniatosi intorno all'istituto dell'archiviazione, vede la presenza di almeno due opinioni. Secondo una prima posizione, sarebbe necessario che sulla determinazione nel senso dell'inazione si svolga un controllo giurisdizionale, condotto, quindi, da un giudice¹⁴⁵.

A sostegno di tale posizione si è affermato che, tenuto conto del fatto che l'obbligo che l'art. 112 Cost. impone al pubblico ministero è quello di sollecitare l'intervento della giurisdizione esercitando l'azione, è naturale che debba essere

¹⁴² Cfr. M. DANIELE, *La riforma della giustizia penale e il modello perduto*, in *Cass. pen.*, 2021, n. 10, p. 3071.

¹⁴³ Si veda, sul punto, T. RAFARACI, *Archiviazione e udienza preliminare*, cit., p. 161.

¹⁴⁴ Così F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, cit., p. 518. Nel senso della necessità di un controllo v. anche, tra gli altri, P. FERRUA, *Studi sul processo penale*, vol. III, *Declino del contraddittorio e garantismo reattivo*, Torino, 1997, p. 33; G. GIOSTRA, *L'archiviazione*, cit., p. 9; E. MARZADURI, voce *Azione*, cit., p. 12; G. NEPPI MODONA, sub *art. 112 Cost.*, cit., p. 55.

¹⁴⁵ Propendono per questa tesi M. CHIAVARIO, *Diritto processuale penale*, cit., pp. 176; G. GIOSTRA, *L'archiviazione*, cit., p. 9; V. GREVI, *Archiviazione per «inidoneità probatoria»*, cit., p. 1297; G. NEPPI MODONA, sub *art. 112 Cost.*, cit., p. 55; V. ZAGREBELSKY, *Indipendenza del pubblico ministero*, cit., p. 4.

proprio un giudice a verificare l'elusione di tale incombenza¹⁴⁶. Anzi, proprio l'inserimento della disposizione nel testo costituzionale avrebbe avuto, nelle intenzioni dei costituenti, la funzione di richiamare la necessità di un controllo giurisdizionale¹⁴⁷.

Secondo una seconda opinione, invece, sarebbe perfettamente legittimo anche affidare il controllo ad un soggetto diverso dal giudice: in questo senso sarebbe possibile distinguere tra ciò che è costituzionalmente necessario (che un controllo ci sia) e ciò che è meramente costituzionalmente preferibile (che tale controllo sia affidato proprio ad un magistrato giudicante)¹⁴⁸.

Il soggetto incaricato del vaglio potrebbe allora essere, in astratto, un superiore gerarchico del magistrato del pubblico ministero che si è determinato per l'archiviazione, oppure un soggetto che, pur non essendo un giudice, non si trovi però in un rapporto di gerarchia con il controllato. Rispetto a tale tema, una parte della dottrina ha sostenuto che, affidando il controllo all'organo gerarchicamente sovraordinato – questa, peraltro, la soluzione adottata in periodo fascista¹⁴⁹ –, si finirebbe per trasformare quest'ultimo nell' «autentico *dominus* dell'azione e dell'inazione penale»¹⁵⁰. La stessa dottrina ha notato però che tale relazione gerarchica manca nei rapporti tra procura della Repubblica e procure generali, dimodoché pare compatibile con la Carta affidare proprio al procuratore generale il controllo sull'archiviazione¹⁵¹.

¹⁴⁶ V., sostanzialmente in questo senso, G. GIOSTRA, *L'archiviazione*, cit., p. 9. Certamente, è il giudice il soggetto che si trova migliore per controllare: C. VALENTINI REUTER, *Le forme di controllo sull'esercizio dell'azione penale*, Padova, 1994, p. 144.

¹⁴⁷ Così M. CHIAVARIO, *Diritto processuale penale*, cit., pp. 176.

¹⁴⁸ Vedi F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, cit., p. 519; P. FERRUA, *Studi sul processo penale*, cit., p. 33; E. MARZADURI, voce *Azione*, cit., p. 12; S. QUATTROCOLO, *Esiguità del fatto*, cit., p. 86. Pare concordare con l'opinione secondo cui non è necessario il controllo del giudice RUGGIERI F., voce *Azione penale*, in *Enc. dir.*, Ann., vol. III, Milano, 2010, p. 141.

¹⁴⁹ Cfr. S. QUATTROCOLO, *Esiguità del fatto*, cit., p. 86.

¹⁵⁰ Sono parole di F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, cit., p. 519. Concordano circa la necessità di escludere un controllo gerarchico M. CHIAVARIO, *Archiviazione, obbligatorietà dell'azione penale e riforma del c.p.p.*, in *Quad. giust.*, 1986, n. 60, p. 46; E. MARZADURI, voce *Azione*, cit., p. 12.

¹⁵¹ È la posizione di F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, cit., p. 519.

A tale posizione è stato replicato che, così facendo, non si farebbe altro che assegnare al PG quella discrezionalità (meglio: quelle valutazioni in ottica di opportunità) che si vuole sottrarre al titolare dell'azione¹⁵². A ciò si è contro-replicato che, se ciò fosse vero, la medesima critica varrebbe anche quando il controllo venga affidato al giudice e che, allora, è piuttosto indifferente, assumendo questo punto di vista, che la "discrezionalità" sia condivisa con il procuratore generale o con un magistrato giudicante¹⁵³.

Dunque, se la dottrina assolutamente maggioritaria ritiene necessario che vi sia una qualche forma di controllo sull'inazione del pubblico ministero, più incertezza vi è circa l'indispensabilità di un controllo giurisdizionale. Ciò che appare con sicurezza, tuttavia, a quest'ultimo proposito, è che comunque non basterebbe a soddisfare i requisiti imposti dal dettato costituzionale un controllo meramente gerarchico.

Ora, si è detto che due sono le interpretazioni possibili del Regolamento in punto di controlli sull'archiviazione: secondo la prima è possibile applicare quelli che siano eventualmente previsti dal diritto nazionale. Tuttavia, appare preferibile, invece, ritenere che il testo europeo sia, da questo punto di vista, autosufficiente, nel senso che, se la camera permanente decide per l'archiviazione, la decisione non può essere sottoposta allo scrutinio dei giudici nazionali¹⁵⁴.

È ovvio come il primo approccio non sollevi dubbi particolari sotto il profilo del principio di cui all'art. 112 Cost., poiché sarebbe applicabile il controllo giurisdizionale nazionale. Il secondo approccio comporta, invece, più problemi, perché lo esclude. Se si aderisce a quell'opinione per cui la Carta fondamentale implica necessariamente un intervento del giudice, va verificato se il controllo della Corte di giustizia disegnato dall'art. 42, par. 3, Reg. sia adeguato.

Va ulteriormente precisato, però, che, anche volendo fare proprio l'orientamento meno restrittivo, secondo il quale va bene anche un controllo non giurisdizionale, purché non gerarchico, non si risolve il problema, perché andrebbe

¹⁵² V. in questo senso, G. GIOSTRA, *L'archiviazione*, cit., p. 10.

¹⁵³ Cfr. F. CAPRIOLI, *L'archiviazione*, cit., p. 520.

¹⁵⁴ V. *supra*, Par. II, Cap. II, § 6.1.

verificato se il controllo della camera permanente sia sufficiente e, per fare ciò, va chiarito se il rapporto sussistente tra PED (che propone l'archiviazione) e la stessa (che decide sulla richiesta) consenta di ritenere soddisfatto il requisito negativo circa la non sussistenza di una gerarchia interna.

Quanto alla prima questione, quella attinente all'adeguatezza del controllo della CGUE a soddisfare il requisito della presenza del vaglio giurisdizionale, qualora si ritenesse questo necessario, probabilmente la risposta deve considerarsi negativa. Come detto, invero, l'intervento dei giudici di Lussemburgo appare essere meramente eventuale, nel senso che si incardina solo ove vi sia una richiesta in tal senso di un interessato¹⁵⁵. Tale caratteristica sembra francamente renderlo incompatibile con l'art. 112 Cost., facendo dipendere totalmente l'attivazione del controllo dalle decisioni di soggetti pubblici o privati, le cui scelte possono dipendere dalle più disparate circostanze, anche di carattere politico, specialmente quando si tratta delle istituzioni e organi dell'Unione.

Ne discende che, nei casi in cui si dovesse creare accordo tra Procura europea e istituzioni dell'Unione nel senso di non perseguire un certo reato, sarebbe impossibile far sì che, sul punto, si abbia un intervento della CGUE. È vero che, in realtà, non paiono porsi seri problemi sotto il profilo dell'indipendenza esterna del pubblico ministero (nonostante il fatto che alcune critiche in proposito siano, in effetti, state avanzate)¹⁵⁶. Ma è altrettanto vero che - in Italia - il controllo sulle determinazioni del pubblico ministero è considerato necessario nonostante non si possa dubitare della posizione di indipendenza rispetto al potere politico di cui esso gode. Insomma, non basta l'indipendenza esterna ad eliminare la necessità di un vaglio adeguato.

E i dubbi che sorgono circa la compatibilità costituzionale del controllo "a richiesta" aumentano quando si consideri che, sebbene sia possibile anche l'iniziativa della persona offesa, la quale, generalmente, non dovrebbe essere

¹⁵⁵ V., sul controllo della Corte di giustizia, *supra*, Par. II, Cap. II, § 6.

¹⁵⁶ V. *supra*, § 1.

portatrice di interessi politici, quando si parli di reati PIF la cosa cambia, in considerazione del fatto che il più delle volte offesa dal reato sarà l'Unione europea.

È sulla scorta dello stesso ragionamento che è stata sostenuta la compatibilità con l'art. 112 Cost. della querela solamente nei casi in cui l'interesse leso dal reato sia prevalentemente di natura «personale»¹⁵⁷. Ma è chiaro che la stessa argomentazione compatibilista non può applicarsi ai reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE, i quali hanno, ovviamente, natura pubblica.

I problemi non si risolvono neanche qualora si parta da un diverso presupposto e si ammetta che è sufficiente anche un controllo che non sia giurisdizionale, purché non sia affidato ad un organo gerarchicamente legato a quello che ha richiesto l'archiviazione. Infatti, l'unico controllo rimasto, escluso quello della CGUE, è affidato alla camera permanente, la quale deve valutare la richiesta di archiviazione avanzata dal PED incaricato del caso. Non si pongono difficoltà dal punto di vista della continuità del vaglio, il quale si svolge su tutte le istanze rivolte all'indagine avanzate dai magistrati dell'EPPO.

Piuttosto, pare difficile escludere la ricorrenza di rapporti gerarchici tra i due organi. È vero che la forte gerarchizzazione che caratterizzava l'organo nel suo complesso nell'idea che di esso aveva la Commissione, come risulta dalla proposta dalla stessa avanzata nel 2013¹⁵⁸, è risultata attenuata nella versione finale del Regolamento. Ma è altrettanto vero che, innanzitutto, "attenuazione" non vuol affatto dire "eliminazione" - anzi¹⁵⁹ - e che, soprattutto, ciò che conta è il legame tra camere permanenti e PED nello specifico, più che l'impostazione generale. Da questo punto di vista, deve ricordarsi come le prime hanno, tra gli altri, il potere di fornire istruzioni al procuratore europeo delegato (art. 10, par. 5, Reg.), anche riguardo all'adozione o meno di specifiche misure (art. 46, par. 1, reg. int.), e possono decidere di affidare l'indagine ad un procuratore delegato diverso da quello cui è originariamente affidato il caso nell'ipotesi in cui quest'ultimo non

¹⁵⁷ V. *supra*, § 2.

¹⁵⁸ V. *supra*, Par. I, Cap. I, Sez. II, § 3.

¹⁵⁹ Sottolinea l'esistenza di un'impostazione gerarchica in generale all'interno dell'EPPO, L. PRESSACCO, *Profili ordinamentali*, cit., p. 4407.

ottemperi alle indicazioni dategli (art. 28, par. 3, lett. b). In buona sostanza si è in presenza di un rapporto connotato dallo svolgimento di un «rigido controllo» sull'organo investigativo decentrato¹⁶⁰. Si tratta, quindi, di un rapporto gerarchico, circostanza che rende il vaglio della CP sulle determinazioni relative all'azione non adeguato al parametro di cui all'art. 112 Cost.

Se così stanno le cose, non può che concludersi nel senso che il sistema del Regolamento volto ad evitare aggiramenti del principio di legalità al momento della decisione sull'archiviazione risulta carente rispetto ai requisiti imposti secondo gli interpreti dalla Costituzione italiana. Ciò non è ancora sufficiente, tuttavia, a trarre conclusioni certe: di principio, infatti, dovrebbe prevalere il regolamento europeo, quando confliggente con le fonti interne, ma tornano a prevalere – quantomeno secondo l'impostazione adottata dai nostri giudici costituzionali – i principi italiani qualora questi assurgano a rango di controlimiti impedenti l'ingresso della norma europea, se questa risulti contrastante rispetto a quelli supremi dell'ordinamento (c.d. controlimi)¹⁶¹.

Sulla possibilità che quest'ultimo scenario si possa configurare nel caso di specie, ci si soffermerà in seguito¹⁶².

Un solo cenno circa il tema della destinazione delle pseudonotizie di reato: come si è visto¹⁶³, anche a voler ritenere che vi sia spazio per una pratica siffatta nell'ambito dell'architettura del Regolamento, la dottrina italiana prevalente ritiene che non vi siano contrasti con il principio di obbligatorietà.

9. *L'art. 112 della Costituzione come possibile controlimite al Regolamento*

Cosa succederebbe se, in effetti, si concludesse nel senso che alcune parti della disciplina del Regolamento EPPO si pongono in contrasto con l'art. 112 della Costituzione italiana? Allo Stato attuale della legislazione, l'unico vero problema è

¹⁶⁰ Così L. PRESSACCO, *ivi*, p. 4408.

¹⁶¹ V. *supra*, Par. I, Cap. II, § 2.2.

¹⁶² V. *infra*, § successivo.

¹⁶³ V. *supra*, Par. II, Cap. II, § 9.

posto dall'assenza di un controllo giurisdizionale sulla decisione di archiviazione assunta dalla camera permanente (e, come conseguenza, anche dell'assenza di rimedi contro l'incompletezza dell'indagine di cui sia titolare il giudice). In prospettiva futura, tuttavia, non è detto che, se cambiasse la legislazione di riferimento, il tema non si ponga anche con riferimento ad altri aspetti, per esempio nel caso in cui modifiche del regolamento istitutivo portassero ad un indebolimento della posizione di indipendenza dell'EPPO.

Come già chiarito accennando ai rapporti tra diritto dell'Unione e diritto nazionale, il primo prevale sul secondo, anche quando questo sia di livello costituzionale. L'unica eccezione vi è nel caso in cui ricorra un controlimite¹⁶⁴. Ci si dovrà quindi ora chiedere se il principio italiano di obbligatorietà rientri o meno in tale categoria: dobbiamo ricordare, in proposito, che la Corte costituzionale non ha mai offerto un catalogo completo di tutte le norme considerabili come controlimiti¹⁶⁵ e nemmeno ha mai avuto modo di esprimersi esplicitamente sull'art. 112, in particolare.

Certo, la risposta parrebbe scontata qualora si facesse riferimento alla famosa affermazione della Corte stessa secondo cui «[i]l principio di obbligatorietà è [...] punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale, talché il suo venir meno ne altererebbe l'assetto complessivo»¹⁶⁶: se è vero che la scomparsa del principio consacrato dalla norma costituzione porterebbe ad una alterazione complessiva del sistema, difficile concludere diversamente se non nel senso della natura di principio supremo dell'ordinamento della norma di cui all'art. 112 Cost.

Non bisogna tuttavia essere così frettolosi. Due considerazioni in proposito.

¹⁶⁴ V. *supra*, Par. I, Cap. II, § 2.2.

¹⁶⁵ Cfr. P. IVALDI, voce *Costituzione e diritto dell'Unione europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. IV, Milano, 2010, p. 63. La Corte costituzionale, per esempio, ha affermato – vedasi, tra le altre, Corte cost., 2 febbraio 1982, n. 18, § 4 del *considerato in diritto* – che il diritto alla tutela giurisdizionale rientra tra i principi fondamentali del nostro ordinamento: G. TESAURO, *Sui limiti all'applicazione di norme esterne*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, t. II, a cura di E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin e R. Virzo, Bari, 2017, pp. 1032 e ss.

¹⁶⁶ Così Corte cost., 28 gennaio 1991, n. 88, cit., § 2 del *considerato in diritto*.

Innanzitutto, la Corte costituzionale, nella citazione proposta, fa riferimento al «venire meno» del principio, ossia, sembra di capire, alla sua espunzione completa dall'ordinamento. In questo frangente, tuttavia, non si sta disquisendo di una sua eliminazione, ma, più semplicemente, della sua (parziale) disapplicazione in un settore ben specifico, quello dei reati che sono attribuiti alla Procura europea. Quello che si vuole dire è che il sistema, nel suo complesso, continuerebbe ad essere retto dal principio di obbligatorietà, facendosi un'eccezione di natura meramente settoriale. È più difficile sostenere che, in un tale scenario, vi sarebbe una alterazione che riguardi l'assetto complessivo dell'ordinamento.

Ora, per la verità, a questa osservazione si potrebbe (fondatamente) ribattere che essa non risolve il problema: cosa succederebbe se, con il passare del tempo, all'organo europeo venisse attribuita la competenza a indagare ed esercitare l'azione con riferimento ad un numero più rilevante di fatti criminosi? In tal caso, in effetti, il tema si ripresenterebbe. L'osservazione fa capire che, per quanto ridotta, una lesione dei controlimiti, quando sussiste, rimane tale.

Pare più difficile, invece, rispondere ad una seconda osservazione avanzabile a riguardo della sentenza costituzionale: in essa sembra farsi riferimento al principio di obbligatorietà nel suo complesso. In altre parole, la Corte pare dire che, se tutti i corollari del principio venissero meno, ne uscirebbe alterata l'identità costituzionale dello Stato.

Facile notare, allora, come nel caso del regolamento EPPO è fuori di discussione il fatto che il principio non viene completamente sovvertito e, invece, il contrasto riguarderebbe solo alcuni suoi aspetti, mentre molti altri non risultano affatto essere intaccati. Meglio ancora, allo stato attuale delle cose, come si diceva è uno solo quello che interessa da vicino: il corollario del necessario controllo giurisdizionale sull'archiviazione.

L'approccio più corretto, allora, sembra essere quello di chiedersi quali e/o quanti dei corollari dell'art. 112 Cost. debbano essere violati per potersi parlare di un sostanziale «venire meno» del principio di obbligatorietà.

Se il suo nocciolo fondamentale è quello di impedire valutazioni in termini di mera opportunità circa l'esercizio dell'azione¹⁶⁷, si dovrebbe concludere che la lesione diventa insanabile quando la disapplicazione dei corollari che vi attengono è tale, per quantità o per qualità, da permettere alla discrezionalità non tecnica (cioè, al principio di opportunità) di trovare spazio nel sistema.

È l'assenza di un controllo giurisdizionale sistematico sull'archiviazione, sostituito da un controllo gerarchico necessario, e un controllo giurisdizionale limitato al solo contrasto con il diritto dell'Unione ed eventuale, nel senso che è subordinato all'attivarsi di un soggetto interessato, idoneo a menomare così in profondità le esigenze sottese alla norma costituzionale? La risposta più ragionevole sembra essere negativa: è pur vero che il coinvolgimento sistematico del giudice risulta più efficace e preferibile nel garantire il rispetto della legalità, ma è altrettanto vero, innanzitutto, che il decisore imparziale comunque non viene estromesso del tutto, mantenendo, tutto sommato, un ambito di intervento anche piuttosto esteso.

Ciò sembra supportare la conclusione proposta anche volendo non considerare che, comunque, un controllo sistematico viene svolto, anche se dal superiore gerarchico del PED: non sembra che i difetti del controllo previsto dal Regolamento siano tali da instillare fondati timori che il sistema consenta alla Procura europea, neanche in via di fatto, di operare valutazioni in senso lato politiche.

Ciò vale soprattutto quando non si riscontrino altre criticità che a questa si aggiungano: nel caso, per esempio, in cui si dovessero presentare problemi rispetto all'indipendenza esterna dell'organo requirente¹⁶⁸, allora l'assenza di un controllo giurisdizionale su ciascuna istanza archiviativa potrebbe, in effetti, portare a ritenere attivabili i controlimiti¹⁶⁹.

Nello scenario descritto, invece, appare molto difficile che istanze politiche riescano a fare "breccia" di fronte ad una Procura che è indipendente dalle

¹⁶⁷ V. *supra*, Cap. I, § 1.

¹⁶⁸ Lo si è escluso: v. *supra*, § 4.

¹⁶⁹ D'altra parte, da questo binomio era caratterizzato il regime fascista: assenza di indipendenza e assenza di un controllo giurisdizionale sull'inazione.

istituzioni politiche e di fronte ad un sistema nel quale la richiesta di inazione deve comunque essere avanzata da un PED nazionale e approvata da un collegio composto da tre membri (di diversa nazionalità). E con la possibilità che venga comunque interpellata la Corte di giustizia.

Nemmeno paiono porsi seri rischi nel caso di istanze illegittime che non provengano da organi esterni, ma delle quali si faccia portatore un procuratore appartenente all'EPPO: se fosse il procuratore europeo delegato, difficile ritenere che la sua richiesta sopravviverebbe indenne al duplice controllo di cui si sta dicendo, caratterizzato dall'intervento di un organo superiore collegiale e, eventualmente, dall'organo giurisdizionale. Nel caso l'interesse "estraneo" appartenga alla camera permanente bisogna ricordare che dovrebbe risultarne portatori due membri su tre e, comunque, che, se il PED ritiene che l'azione vada esercitata, la sua richiesta in questo senso paralizza comunque totalmente la possibilità della camera permanente di disporre l'archiviazione (art. 36, par. 1, Reg.).

Forse leggermente più preoccupante risulterebbe lo scenario - che, per ora, sembra solo ipotetico - in cui il collegio emanasse criteri di priorità selettivi: essi consisterebbe in scelte di politica criminale che vincolerebbero sia il PED che le camere permanenti e, proprio vista l'indipendenza dagli organi politici dell'UE, risulterebbero sforniti di qualunque legittimazione democratica. Va ripetuto però come, sembra, il tema attenga più alla separazione dei poteri che non al principio di legalità/obbligatorietà¹⁷⁰.

Sembra potersi che la conclusione preferibile sia dunque la seguente: il regolamento EPPO - pur non mancando alcune criticità - non incontra, come controlimite, l'art. 112 Cost., anche a volerlo considerare alla stregua di principio fondamentale dell'ordinamento.

Peraltro, ciò vale partendo comunque dalla presupposta correttezza dell'affermazione fatta dalla Corte costituzione con la sentenza menzionata ad inizio paragrafo, ma potrebbe pure essere possibile mantenere un approccio di netto

¹⁷⁰ V. *supra*, § 6.

contrasto con quanto da essa sostenuto e adottare un'interpretazione che riduca direttamente l'importanza del principio di obbligatorietà/legalità nel nostro ordinamento, privandolo della qualifica di principio supremo.

Sembra che possa essere inquadrata in questa prospettiva l'opinione secondo la quale, rispetto a quello consacrato dall'art. 112 Cost., «non sembra trattarsi di uno di quei principi supremi che, come affermato dalla Corte costituzionale, non possono essere eliminati neppure con il procedimento di cui all'art. 138 Cost. È piuttosto un principio al limite strumentale rispetto ad altri indubbiamente più importanti [...]»¹⁷¹.

Non si può nascondere che la prospettiva può essere suffragata da considerazioni ragionevoli. In primo luogo, si è già dato conto dell'approccio interpretativo più moderno, che vuole conferire un carattere "flessibile", "ragionevole", al principio costituzionale di obbligatorietà¹⁷². Da qui la domanda: può un principio flessibile essere considerabile come parte del nucleo duro della identità costituzionale, tanto da impedire l'ingresso a norme europee? La tentazione è di rispondere che proprio tale flessibilità è indice del fatto che esso, tutto considerato, non sia così irrinunciabile.

In secondo luogo, sembra a prima vista sostenere la soluzione citata anche un approccio comparatistico: davvero fa parte irrinunciabile dell'ordinamento italiano, come ordinamento democratico, un principio che non trova spazio in molti Paesi di cui non si può non riconoscere la natura di moderne democrazie, come la Francia o gli Stati Uniti?

Eppure, il medesimo approccio comparatistico consente altresì di ritenere preferibile la posizione sostenuta in precedenza, secondo cui il 112 Cost. potrebbe essere considerato un controlimite, seppur non "sempre e comunque": non tutti i suoi corollari sono, se presi singolarmente, indispensabili, ma c'è, in effetti, un nocciolo centrale che non può essere messo a rischio.

¹⁷¹ Queste le parole di G. MONACO, *Pubblico ministero*, cit., p. 319.

¹⁷² V. *supra*, § 1.

Gli studi che hanno gettato uno sguardo negli altri ordinamenti hanno infatti sottolineato come vi sia una tendenza, anche nei Paesi ad azione penale discrezionale, a stabilire delle direttive vincolanti per i pubblici ministeri, ad un rafforzamento del ruolo delle vittime nei reati che sarebbero destinati all'inazione e al rafforzamento degli strumenti di controllo sulle scelte del pubblico ministero¹⁷³. Vi è la tendenza degli ordinamenti, insomma, a convergere verso un minimo comune denominatore, la cui stessa esistenza rinforza l'impressione, che, in effetti, il 112 Cost. non possa essere dismesso, non del tutto, almeno, in quanto un filo rosso che lega tutti gli ordinamenti simili al nostro, pare poter essere rinvenuto¹⁷⁴.

Ma, va ribadito, il Regolamento EPPO non sembra comunque porsi in contrasto con il principio di legalità sino a tale fondamentale livello, indi per cui il testo europeo può trovare piena applicazione, allo stato dei fatti, nell'ordinamento italiano.

¹⁷³ Così L. LUPÁRIA, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *Giur. it.*, 2002, n. 8-9, p. 1752.

¹⁷⁴ Con ciò non si vuole negare quello che afferma P. IVALDI, voce *Costituzione e diritto dell'Unione*, cit., p. 63, ossia che i controlimiti debbano essere valutati "ordinamento per ordinamento", ma sembra indubbio che più condiviso risulti un principio, più forte risulta il dubbio che si tratti di un tassello irrinunciabile per una democrazia occidentale.

CONCLUSIONI

La Procura europea rappresenta uno dei maggiori passi in avanti compiuti negli ultimi anni nel processo di integrazione europea, quantomeno sotto il versante del diritto e della procedura penale. La circostanza che la gran parte degli Stati membri dell'Unione abbia acconsentito a conferire ad un organo eurounitario la competenza a svolgere indagini ed esercitare l'azione penale è indice del fatto che, probabilmente, si stanno sviluppando nuove consapevolezze circa la necessità che l'attività di repressione penale non può rimanere confinata all'interno del territorio di ciascuno Stato, ove se ne voglia preservare l'efficacia.

Da questo punto di vista, l'apporto fondamentale dell'EPPO consiste nel superamento, almeno parziale, dei meccanismi di cooperazione tradizionale. Per raggiungere uniformità di azione non si tratta più di facilitare una collaborazione tra Paesi diversi, ma si tratta, invece, di avere un ufficio del pubblico ministero europeo che abbia il potere di svolgere le proprie funzioni nel territorio di tutti gli Stati aderenti, secondo quel concetto di "*single legal area*" che non è stato espressamente inserito nella versione definitiva del Regolamento 1939/2017, ma che era stato pensato come principio base della disciplina del pubblico ministero europeo sin dal *Corpus juris*.

Si tratta, tuttavia, di un approccio che, per ora, presta il fianco anche a molte critiche. Il difetto principale del regolamento istitutivo consiste probabilmente nel non aver accompagnato ad un organo unitario una disciplina sostanziale e processuale altrettanto unitaria.

Dal primo punto di vista, i reati attribuiti all'EPPO vengono individuati attraverso il richiamo alla direttiva PIF, la quale, per sua stessa natura, si limita ad armonizzare le disposizioni degli Stati membri. Dal secondo punto di vista - che interessa più da vicino - le disposizioni procedurali contenute nel testo istitutivo sono decisamente poche: per la grandissima parte la disciplina applicabile ai procedimenti attribuiti all'EPPO rimane quella nazionale. E non si tratta solo di ciò: anche gli organi deputati alla sua applicazione, di conseguenza, rimangono

nazionali. Decisiva, in questa prospettiva, la scelta di non istituire un giudice europeo, neanche con competenza limitata alla fase pre-processuale.

Le conseguenze negative di questo approccio conservatore sono evidenti: vi sono grosse difficoltà a ricostruire la disciplina applicabile alla attività della Procura, poiché risulta necessario, per ciascun istituto processuale, verificare se e, nel caso, come, le disposizioni europee vadano integrate con quelle nazionali e nel fare ciò bisogna anche operare una valutazione su quale sia la misura in cui la competenza a prendere una certa decisione spetti all'EPPO, ai pubblici ministeri nazionali, ai giudici nazionali (e, nel caso, a quali) o alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Tutti queste difficoltà risultano ben percepibili nell'analizzare la disciplina dell'esercizio dell'azione e dell'archiviazione.

Vi sono, innanzitutto, regole che vengono stabilite direttamente dalla fonte regolamentare europea, senza lasciare spazi di applicazione al diritto domestico. Rientra perlopiù in questa categoria, per esempio, la disciplina sul procedimento interno da seguire per assumere le determinazioni circa l'esercizio dell'azione penale o dell'archiviazione, nella quale ruolo primario è affidato alla camera permanente, che risulta essere il vero centro decisionale, mentre al procuratore europeo delegato è affidata la formulazione della richiesta e il compito di tradurre, poi, in atti validi nell'ordinamento nazionale la scelta effettuata dall'organo collegiale.

Secondo la ricostruzione qui offerta, rientra in questa categoria anche la disciplina dei controlli sull'inazione. Si tratta indubbiamente di uno degli snodi più complicati della regolamentazione sull'esercizio dell'azione: da una parte si può sostenere che il Regolamento lasci la porta aperta al vaglio del giudice per le indagini preliminari, dall'altro – come sembra preferibile – si può affermare che la camera permanente prenda la decisione finale, la quale può tuttalpiù essere sottoposta allo scrutinio della Corte di giustizia. In tale seconda prospettiva, il Regolamento “si tiene in piedi da sé”, per questo profilo.

Vi sono poi i casi di rinvii espressi alla disciplina nazionale, tra i quali va segnalato quello dell'art. 39, il quale stabilisce i motivi di archiviazione, ma afferma

altresì che si può procedere a dismettere il caso solo quando l'azione sia impossibile anche a norma del diritto nazionale. Si verifica quindi una situazione nel quale risultano rilevanti, ai fini delle determinazioni sul prosieguo del procedimento, sia le disposizioni domestiche, sia quelle del Regolamento istitutivo, con la difficoltà di capire come le due discipline possano integrarsi rispetto al contenuto dei motivi di archiviazione.

Vi sono infine dei casi in cui il Regolamento fa rinvio implicito alla disciplina nazionale evitando di dettare regole rispetto ad una certa materia. Questo accade, per esempio, rispetto ai controlli sull'azione una volta che questa venga esercitata, opzione in linea con l'impostazione per cui, in via generale, la fase processuale dei procedimenti affidati alla Procura europea viene perlopiù disciplinata dagli ordinamenti nazionali degli Stati aderenti alla cooperazione rafforzata.

In generale, la disciplina europea è caratterizzata dall'affermazione del principio del *favor actionis*, il cui scopo è quello di far sì che la repressione dei reati lesivi degli interessi dell'Unione europea risulti la più efficace possibile. A tratti, questa ricerca di efficienza risulta eccessiva, tanto da necessitare, come nel caso delle regole relative alla scelta del foro, di interpretazioni stringenti, che impediscano eccessi, quali il rischio di *forum shopping*.

Si può segnalare come le scelte in merito alle caratteristiche dell'azione penale risultino prevalentemente in linea con le ricostruzioni della dogmatica processualpenalistica italiana: non v'è alcuna sovversione delle caratteristiche principali della stessa. Si possono notare, tutt'al più, una accentuazione del monopolismo del pubblico ministero sull'esercizio della stessa e la presenza di alcune particolarità rispetto alle forme di esercizio semplificate, particolarità che pure non ostacolano l'implementazione di tale istituto nell'ordinamento italiano.

Spostando appunto lo sguardo anche sul versante interno della disciplina, le difficoltà interpretative risultano acuite dal fatto che le decisioni inerenti alle determinazioni sull'azione penale toccano, per quanto riguarda l'Italia, alcuni temi di rilievo costituzionale. Oltre ai principi del giudice precostituito per legge e al diritto di difesa, certamente di grande rilevanza in questo contesto è il dettato dell'art. 112 Cost.

La disposizione costituzionale offre già difficoltà interpretative anche quando vista solo in un'ottica puramente interna: si deve capire, per esempio, quale sia l'esatta portata del principio ivi espresso e quali istituti, di conseguenza, siano o no compatibili. Si pensi, in questo senso, alla discussione, mai del tutto superata, circa la legittimità dei criteri di priorità aventi funzione selettiva.

Quando a questi temi si assommino, poi, i problemi dettati dall'interazione con la disciplina europea, le difficoltà aumentano. Sullo sfondo si pone, allora, la necessità di comprendere cosa debba succedere quando il Regolamento si dimostri non rispettoso del canone costituzionale: prevale il primo in virtù del principio di primazia o prevale il secondo, in quanto considerabile come principio supremo del nostro ordinamento?

Si è visto come il tema, concretamente, riguardi il controllo giurisdizionale sull'archiviazione. Come abbiamo accennato, l'interpretazione preferibile della fonte europea vuole che, una volta che la camera permanente si sia orientata per l'inazione, il procedimento deve considerarsi archiviato senza che il giudice italiano possa sindacare la decisione. La dottrina maggioritaria, tuttavia, ritiene che il controllo giurisdizionale o, quantomeno, un controllo svolto da un organo esterno a quello che ha assunto la decisione e non legato a questi da un vincolo gerarchico, sia necessario ai fini del rispetto dell'art. 112 Cost. *Quid iuris?*

La soluzione da dare è prettamente giuridica, ma le conseguenze assumono anche natura politica, in senso lato. Ad allargare l'ambito di applicazione dei controlimiti, si riduce la capacità della Procura europea di agire in modo uniforme, capacità già ridotta - come detto - dall'ampio ruolo lasciato agli ordinamenti nazionali e, dunque, tutto sommato, si ostacola il processo di integrazione europeo di cui l'EPPO è foriero; a ridurre l'ampiezza degli stessi, invece, vi possono essere conseguenze negative sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali, atteso che a volte, l'uniformità di disciplina viene ricercata attraverso lo stabilirsi su uno standard che può risultare inferiore a quello previsto in alcuni dei Paesi partecipanti.

Allo stato attuale delle cose, non sembra che i controlimiti possano ancora essere invocati, in quanto le frizioni tra il principio di cui all'art. 112 Cost. e la

disciplina del Regolamento non assurgono ad importanza tale da potersi diagnosticare un disequilibrio significativo nell'assetto del sistema.

Rimane indubbio, comunque, che il processo di integrazione europea non possa svilupparsi solamente dal lato della repressione, ma debba anche, di pari passo, avere riguardo all'esigenza di tutela dei soggetti toccati dal processo penale. Solo così si potrà evitare che gli ordinamenti nazionali attivino meccanismi difensivi che fungano da baluardo per i diritti fondamentali ma anche da ostacolo alla realizzazione di un sistema penale europeo.

BIBLIOGRAFIA

- ABAD N. D., *The Legal Framework for the Protection of Fundamental Rights of the Suspect or Accused in Transnational Proceedings Under the EPPO*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, 2018, p. 235;
- ADAM R. – TIZZANO A., *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, 5ª ed., Torino, 2022;
- ALESCI T., *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Arch. pen.*, 2014, n. 1;
- ALESCI T., *Spazio giudiziario europeo: percorsi interpretativi per la creazione di un sistema cautelare*, Milano, 2020.
- ALEXANDROVA V., *Presentation of the Commission's Proposal on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office*, in *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, a cura di L. H. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik, L'Aia, 2015, p. 11;
- ALINK M. J. – FRANSEN N. D. A., *EPPO-Developments Under the Presidency of The Netherlands*, in *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, a cura di W. Geelhoed, L. H. Erkelens e A. W. H. Meji, L'Aia, 2018, p. 21;
- ALLEGREZZA S., *Pubblico ministero europeo e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, in *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, a cura di M. G. Coppetta, Torino, 2005, p. 217;
- ALLEGREZZA S., *Le misure coercitive nelle «Model Rules for the Procedure of the European Public Prosecutor's Office»*, in *Processo penale, lingua e Unione europea*, a cura di F. Ruggieri, T. Rafaraci, G. Di Paolo, S. Marcolini e R. Belfiore, Padova, 2013, p. 151;
- ALLEGREZZA S., *Verso una Procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani*, in *Dir. pen. cont.*, 31 ottobre 2013;
- ALLEGREZZA S., *Statuto e poteri del pubblico ministero europeo*, in *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea. Atti del convegno. Milano, 24-26 ottobre 2014*, Milano, 2015, p. 279;

- ALLEGREZZA S., *The European Public Prosecutor's Office (EPPO). A Milestone for the EU Integration Process*, in *The Cambridge Companion to European Criminal Law*, a cura di K. Ambos e P. Rackow, Cambridge, 2023, p. 413;
- ALLEGREZZA S., *On Legality in Criminal Matters between Primacy of EU Law and National Constitutional Traditions. A Study of the Taricco Saga*, in *The Court of Justice and European Criminal Law. Leading Cases in a Contextual Analysis*, a cura di V. Mitsilegas, A. Di Martino e L. Mancano, Oxford, 2019, p. 165;
- ALLEGREZZA S. – MOSNA A., *Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor. One Step Back on Mutual Recognition?*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, 2018, p. 141;
- ALVINO F., *Il controllo giudiziale dell'azione penale: appunti a margine della "riforma Cartabia"*, in *Sist. pen.*, 2022, n. 3, p. 27;
- AMARELLI G., voce *Particolare tenuità del fatto (diritto penale)*, in *Enc. dir.*, Ann., vol. X, Milano, 2017, p. 557;
- AMBOS K., *European Criminal Law*, Cambridge, 2018;
- AMBROSINI G., voce *Grazia*, in *Dig. disc. pen.*, vol. VI, Milano, 1992, p. 44;
- AMODIO E., *L'udienza preliminare nel nuovo processo penale*, in *Cass. pen.*, 1988, n. 12, p. 2172;
- ANAGNOSTOPOULOS I., *Criminal justice cooperation in the European Union after the first few "steps": a defence view*, in *ERA forum*, 27 febbraio 2014;
- ANDOLINA E., *Il dissenso del procuratore della Repubblica sulla richiesta di misura cautelare personale*, nota a *Cass.*, Sez. Un., 22 gennaio 2009, n. 8388, in *Dir. pen. proc.*, 2010, n. 1, p. 64;
- APRATI R., *I criteri di priorità per la trattazione delle indagini preliminari e per l'esercizio dell'azione penale*, in *La Riforma Cartabia*, a cura di G. Spangher, Pisa, 2022, p. 165;
- APRILE E., sub art. 60 c.p.p., in *Codice di procedura penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina*, a cura di G. Lattanzi e E. Lupo, vol. I, Artt. 1-186, coord. di P. Bronzo e E. Gallucci, Milano, 2020, p. 477;

- ARCONZO G., sub *art. 25 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, Torino, 2006, p. 526;
- BACCARI G. M., *La cognizione e la competenza del giudice*, in *Trattato di procedura penale*, diretto da G. Ubertis e G. P. Voena, vol. II, Milano, 2011;
- BACHMAIER WINTER L., *Cross-Border Investigations Under the EPPO Proceedings and the Quest for Balance*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, 2018, p. 117;
- BALDUCCI F., *Lo scudo di carta. Le garanzie procedurali e i diritti della difesa nella disciplina della futura Procura europea*, in *La nuova Procura europea: indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, a cura di P. Ferrua, R. Gambini e M. Salvadori, Napoli, 2016, p. 9;
- BALSAMO A., *Intervento*, in *Verso il pubblico ministero europeo. Indipendenza dell'accusa, obbligatorietà dell'azione penale e tutela del contraddittorio*, sessione III, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale*, Ospedaletto (Pisa), 2015, p. 65;
- BALSAMO A., *Il coordinamento tra la Procura generale della Corte di cassazione e la Procura Europea*, in *Sist. pen.*, 4 dicembre 2019;
- BALSAMO A., *Il contenuto dei diritti fondamentali*, in *Manuale di procedura penale europea*, a cura di R. E. Kostoris, 5^a ed., Milano, 2022, p. 125;
- BARBERA A., voce *Costituzione della Repubblica Italiana*, in *Enc. dir., Ann.*, vol. VIII, Milano, 2015, p. 263;
- BARGIS M., *Le disposizioni processuali del Corpus juris 2000*, in *Corpus juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale. Atti del convegno. Alessandria, 19-21 ottobre 2001*, a cura di M. Bargis e S. Nosengo, Milano, 2003, pp. 133 e ss.
- BARGIS M., *Il pubblico ministero nella prospettiva di un ordinamento europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004, p. 754;
- BARLETTA A., *Pubblico Ministero Europeo: il nodo della competenza e le sfide per il diritto di difesa*, in *Giur. pen. web*, 2020, n. 12;
- BARLETTA A., *Questioni di competenza e giurisdizione nel sistema della Procura europea, a partire da una recente sentenza del GUP di Milano*, in *Giur. pen. web*, 2024, n. 3;

- BARONE G., *L'entrata in funzione dell'EPPO tra nodi (ancora) da sciogliere e dubbi di effettività*, in *Cass. pen.*, 2020, n. 12, p. 4766;
- BARROCU G., *La procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Padova, 2021;
- BARTOLE S., *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964;
- BEAUVAIS P., *Lectures du règlement instituant le Parquet européen. Lectures analytiques guideés. Quel modèle de Parquet?*, in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2018, n. 3, p. 625;
- BELFIORE R., *L'adeguamento della normativa nazionale al regolamento sulla Procura europea: il punto della situazione*, in *Sist. pen.*, 2020, n. 7, p. 165;
- BELFIORE R., *I procuratori 'super distrettuali' per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea: un nuovo 'terzo binario' investigativo*, in *Sist. pen.*, 2021, n. 12, p. 65;
- BELFIORE R., *L'articolazione funzionale e territoriale della Procura europea in Italia, in L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di G. Di Paolo, L. Pressacco, R. Belfiore e T. Rafaraci, Trento, 2022, p. 47;
- BELFIORE R., *L'esercizio dell'azione penale da parte dell'EPPO tra legalità e margini di discrezionalità*, in *Cass. pen.*, 2022, n. 10, p. 3677;
- BELLACOSA M. – DE BELLIS M., *The Protection of the EU Financial Interests between Administrative and Criminal Tools: OLAF And EPPO*, in *Common Market Law Review*, 2023, vol. 60, p. 15;
- BENACCHIO G. A., voce *Fonti del diritto (diritto comunitario)*, in *Enc. dir., Ann.*, vol. I, Milano, 2007, p. 616;
- BENE T., *La dogmatica dell'azione penale. Influenze civilistiche ed errori di metodo*, Napoli, 1997;
- BERNARDI A., *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in *Sist. pen.*, 2021, n. 11, p. 23,
- BOGENSBERGER W., sub art. 82 TFEU, in *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: a commentary*, a cura di M. Kellerbauer, M. Klamert e J. Tomkin, Oxford, 2019, p. 875;

- BONSIGNORI R., voce *Archiviazione*, in *Enc. dir.*, Agg. I, Milano, 1997, p. 119;
- BONSIGNORI R., *Il procedimento per decreto*, Padova, 2007;
- BONTEMPELLI M., *Udienza preliminare ed efficienza giudiziaria*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, n. 9, p. 1149;
- BONTEMPELLI M., *Lo "statuto" del pubblico ministero europeo italiano*, in *Milan law review*, 2022, n. 1, p. 22;
- BÖSE M., *Models and instruments for solving conflicts of jurisdiction*, in M. Böse, F. Meyer e A. Schneider, *Conflicts of Jurisdiction in Criminal Matters in the European Union*, vol. II, *Rights, Principles and Model Rules*, Baden-Baden, 2014, p. 335;
- BÖSE M., *Judicial Control of the European Public Prosecutor's Office*, in *EU Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, a cura di T. Rafaraci e R. Belfiore, Springer, 2019, p. 191;
- BRODOWSKI D., sub artt. 21, 39, 40, 41, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO"). Article-by-Article Commentary*, a cura di H.-H. Herrnfeld, D. Brodowski e C. Burchard, Baden-Baden, 2021;
- BURCHARD C., sub artt. 5, 6, 9, 10, 14, 37, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO"). Article-by-Article Commentary*, a cura di H.-H. Herrnfeld, D. Brodowski e C. Burchard, Baden-Baden, 2021;
- BUZZELLIS., sub art. 306 c.p.p., in *Commentario breve al codice di procedura penale*, a cura di G. Illuminati e L. Giuliani, Milano, 2020, p. 1400;
- CAGNOLA F., *Le investigazioni della difesa nella prospettiva della istituzione del pubblico ministero europeo*, in *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, a cura di L. Camaldo, Torino, 2014, p. 168;
- CAIANIELLO M., *Poteri dei privati nell'esercizio dell'azione penale*, Torino, 2003;

- CAIANIELLO M., voce *Archiviazione (diritto processuale penale)*, in *Enc. dir., Ann.*, vol. II, t. 1, Milano, 2008, p. 59;
- CAIANIELLO M., *Sull'istituzione del pubblico ministero europeo*, in *Riv. dir. proc.*, 2013, n. 6, p. 1444;
- CAIANIELLO M., *Giudice imparziale precostituito e tutela effettiva dei diritti in materia penale*, in *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo e O. Razzolini, Milano, 2017, p. 902;
- CAIANIELLO M., *The decision to drop the case in the new EPP0's regulation: Res Iudicata or transfer of competence?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2019, vol. 10(2), p. 186;
- CAIANIELLO M., *Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo*, in *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di G. Di Paolo, L. Pressacco, R. Belfiore e T. Rafaraci, Trento, 2022, p. 189;
- CAMALDO L., *La creazione della Procura europea in uno spazio investigativo comune*, in *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, a cura di L. Camaldo, Torino, 2014, p. III;
- CAMALDO L., *Work in progress sulla Procura europea: alcuni emendamenti proposti nella recente risoluzione del Parlamento europeo*, in *Cass. pen.*, 2014, n. 7/8, p. 2696;
- CAMALDO L., *La nuova fisionomia della Procura europea all'esito del semestre di presidenza italiana del Consiglio europeo*, in *Cass. pen.*, 2015, n. 2, p. 804;
- CAMALDO L., *L'istituzione della Procura europea: il nuovo organo investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali*, in *Cass. pen.*, 2018 n. 3, p. 958;
- CANDI A., *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del pubblico ministero europeo nella proposta della Commissione europea del 17 luglio 2013*, in *Dir. pen. cont.*, 30 gennaio 2014;
- CANESCHI G., *L'imputato*, in *Trattato di procedura penale*, diretto da G. Ubertis e G. P. Voena, vol. VI, Milano, 2021;
- CANESTRINI N., *Le garanzie per i diritti della difesa nei procedimenti di competenza del pubblico ministero europeo*, in *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti*

- dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di G. Di Paolo, L. Pressacco, R. Belfiore e T. Rafaraci, Trento, 2022, p. 155;
- CAPRIOLI F., *L'archiviazione*, Napoli, 1994;
- CARCATERRA G., voce *Analogia. I) Teoria generale*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988;
- CARLASSARE L., voce *Legalità (principio di)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1990;
- CASIRAGHI R., *Il necessario bilanciamento tra i diritti alla conoscenza dell'accusa, alla pubblicità processuale e alla riservatezza*, in *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, a cura di A. Balsamo e R. E. Kostoris, Torino, 2008, p. 197;
- CASSIBBA F., *L'udienza preliminare. Struttura e funzioni*, in *Trattato di procedura penale*, diretto da G. Ubertis e G. P. Voena, vol. XXX.1, Milano, 2007;
- CASSIBBA F., *L' "insostenibile leggerezza" dell'udienza preliminare*, in *Criminalia*, 2015, p. 69;
- CASSIBBA F., *Udienza preliminare e controlli sull'enunciato d'accusa a trent'anni dal codice di procedura penale*, in *Arch. pen.*, 2019, n. 3;
- CASSIBBA F., sub artt. 405, 408, 411, in *Commentario breve al codice di procedura penale*, a cura di G. Illuminati e L. Giuliani, Milano, 2020;
- CASSIBBA F., *Misure investigative e controllo giurisdizionale fra corti interne e Corti di giustizia*, in *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di G. Di Paolo, L. Pressacco, R. Belfiore e T. Rafaraci, Trento, 2022, p. 133;
- CASSIBBA F. S., *Misure investigative del pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità*, in *Sist. pen.*, 22 settembre 2022;
- CASTALDO A., *La Corte di Giustizia dell'Unione Europea si pronuncia, per la prima volta, sul regolamento istitutivo della Procura Europea, chiarendo limiti e integrazioni all'attività di indagini transfrontaliere tra Procuratori Europei delegati e Corti nazionali*, in *Giur. pen. web*, 2024, n. 3;
- CASTELLANETA M., sub art. 86 TFUE, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., a cura di F. Pocar e M. C. Baruffi, Padova, 2014, p. 687;
- CARAVITA B., *Obbligatorietà dell'azione penale e collocazione del pubblico ministero: profili costituzionali*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, a cura di A. Gaito, Napoli, 1991, p. 297;

- CATALANO S., *Rimedi peggiori dei mali: sui criteri di priorità nell'azione penale*, in *Quad. cost.*, 2008, n. 1, p. 65;
- CECCARELLI D., *The EPPO and the Fight against VAT Fraud. A Legal Obstacle in the Regulation?*, in *eu crim*, 2021, n. 1, p. 47;
- CENTAMORE G., *Connessione di procedimenti, precostituzione, "naturalità" e legalità processuale nello spettro del giusto processo*, in *Giur. pen. web*, 12 aprile 2023;
- CERESA-GASTALDO M., *Il nuovo assetto dell'ufficio del pubblico ministero ed il ruolo del procuratore nel procedimento cautelare*, nota a Cass., Sez. Un., 22 gennaio 2009, n. 8388, in *Cass. pen.*, 2009, n. 11, p. 4166;
- CERESA-GASTALDO M., *Procedura penale delle società*, 3^a ed., Torino, 2019;
- CESARI C., voce *Sospensione del processo con messa alla prova*, in *Enc. dir.*, Ann., vol. IX, Milano, 2016, p. 1005;
- CESARI C., *La Consulta supera le perplessità e la messa alla prova si radica nel sistema penale*, osservazioni a Corte cost., 21 febbraio 2018, n. 91, in *Giur. cost.*, 2018, n. 2, p. 794;
- CHENAL R. - TAMIETTI A., sub art. 6 CEDU, in *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole, P. De Sena e V. Zagrebelsky, Milano, 2012;
- CHIAVARIO M., *Appunti sulla problematica dell'«azione» nel processo penale italiano*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1975, n. 3, p. 864;
- CHIAVARIO M., *Processo e garanzie della persona*, Milano, 1976;
- CHIAVARIO M., *Archiviazione, obbligatorietà dell'azione penale e riforma del c.p.p.*, in *Quad. giust.*, 1986, n. 60, p. 40;
- CHIAVARIO M., *L'azione penale tra diritto e politica*, Padova, 1995;
- CHIAVARIO M., *L'obbligatorietà dell'azione penale: il principio e la realtà*, in *Cass. pen.*, 1995, n. 11, p. 2658;
- CHIAVARIO M., *Diritto processuale penale*, IX^a ed., Milano, 2022;
- CHINNICI C. - SCIARABBA V., *La nuova Procura europea: indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, in *La nuova Procura europea: indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, a cura di P. Ferrua, R. Gambini e M. Salvadori, Napoli, 2016, p. 27;

- CODRUȚA KÖVESI L., *Le sfide della Procura europea nella memoria di Giovanni Falcone e Paolo Borsellino*, in *Giustizia insieme*, 6 maggio 2022;
- COMI V., *Interessi finanziari UE, procura europea, difesa: nessun passo indietro sul piano delle garanzie*, in *Arch. pen.*, 2013, n. 2, p. 539;
- COMI V., *Le garanzie della difesa nella prospettiva evolutiva da OLAF alla Procura Europea*, in *Arch. pen. web*, 2015, n. 2;
- CONINSX M., *The European Commission's Legislative Proposal: An Overview of Its Main Characteristics*, in *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, a cura di L. H. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik, L'Aia, 2015, p. 21;
- CONSO G., *Il provvedimento di archiviazione*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1950, p. 320;
- CONSO G., *Introduzione alla riforma*, in *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, a cura di G. Conso, Bologna, 1979, p. XI;
- CONSO G., *Primi passi verso un sistema penale europeo*, in *Corpus juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale. Atti del convegno. Alessandria, 19-21 ottobre 2001*, a cura di M. Bargis e S. Nosengo, Milano, 2003, p. 83;
- CORDERO F., *Le situazioni soggettive nel processo penale*, Torino, 1956;
- CORDERO F., voce *Archiviazione*, in *Enc. dir.*, vol. II, Milano, 1958, p. 1025;
- CORDERO F., *Procedura penale*, IX^a ed., Milano, 2012;
- CORRERA A., *Prime osservazioni sul regolamento che istituisce la Procura europea*, in *Eurojus.it*, 21 ottobre 2017;
- COSTA D. P., *Obblighi di segnalazione e ricerca delle notizie di reato del pubblico ministero europeo*, in *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di G. Di Paolo, L. Pressacco, R. Belfiore e T. Rafaraci, Trento, 2022, p. 81;
- COSTA RAMOS V., *The EPPO and the equality of arms between the prosecutor and the defence*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2023, vol. 14(1), p. 43;
- COSTANZO G., *Principio di legalità, azione penale e trasformazioni dello Stato di diritto*, Milano, 2018;
- CSONKA P. - JUSZCZAK A. - SASON E., *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from vision to Reality*, in *euocrim*, 2017, n. 3, p. 125;

- CSÚRI A., *The Proposed European Public Prosecutor's Office – from a Trojan Horse to a White Elephant?*, in *Cambridge Yearbook of European Law Studies*, Cambridge, 2016, p. 122;
- CSÚRI A., *Towards an Inconsistent European Regime of Cross-Border Evidence: The EPPO and the European Investigation Order*, in *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, a cura di W. Geelhoed, L. H. Erkelens e A. W. H. Meji, L'Aia, 2018, p. 141;
- CUPELLI C., *La Corte costituzionale chiude il caso Taricco e apre a un diritto penale europeo 'certo'*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, n. 6, p. 227;
- DAMATO A., sub art. 325 TFUE, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., a cura di F. Pocar e M. C. Baruffi, Padova, 2014, p. 1485;
- DANIELE M., voce *Proscioglimento (diritto processuale penale)*, in *Enc. dir.*, Ann. II, t. 1, Milano, 2008, p. 894;
- DANIELE M., *Regole di esclusione e regole di valutazione della prova*, Torino, 2009;
- DANIELE M., *Azione europea, giurisdizione nazionale e principio di legalità*, in *La nuova Procura europea: indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, a cura di P. Ferrua, R. Gambini e M. Salvadori, Napoli, 2016, p. 37;
- DANIELE M., *La riforma della giustizia penale e il modello perduto*, in *Cass. pen.*, 2021, n. 10, p. 3069;
- DE AMICIS G., *Il "rafforzamento" di Eurojust nella prospettiva del pubblico ministero europeo: finis an transitus?*, in *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di T. Rafaraci, Milano, 2011, p. 283;
- DE AMICIS G., *"Competenza" e funzionamento della Procura europea nella cognizione del giudice*, in *Leg. pen. web*, 31 gennaio 2021;
- DE AMICIS G., *Gli organismi centralizzati della cooperazione amministrativa e di polizia*, in *Manuale di procedura penale europea*, a cura di R. E. Kostoris, 5^a ed., Milano, 2022, p. 243;
- DE ANGELIS F., *The European Public Prosecutor's Office. Past, Present and Future*, in *eu crim*, 2019, n. 4, p. 272;

- DEBOYSER C., *European Public Prosecutor's Office and Eurojust: 'Love Match or Arranged Marriage'?*, in *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, a cura di L. H. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik, L'Aia, 2015, p. 79;
- DEGANELLO M., sub art. 342 c.p.p., in *Commentario breve al codice di procedura penale*, a cura di G. Illuminati e L. Giuliani, Milano, 2020, p. 1639;
- DE HERT P. – PAPA KONSTANTINO V., *Data Protection and the EPPO*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2019, vol. 10(1), p. 34;
- DEL COCO R., *La regressione degli atti nel processo penale*, Torino, 2020; DELLA CASA F. – VOENA G. P., *Soggetti*, in *Compendio di procedura penale*, XI^a ed., a cura di M. Bargis, Milano, 2023, p. 2;
- DE LEO, *Da Eurojust al Pubblico Ministero Europeo*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 1432;
- D'ELIA G., sub art. 112 Cost., in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. III, Torino, 2006, p. 2126;
- DELLA TORRE J., *La giustizia penale negoziata in Europa. Miti, realtà e prospettive*, Milano, 2019;
- DELMAS-MARTY M., *Necessità, legittimità e fattibilità del Corpus Juris*, trad. it. R. Sicurella, in *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, a cura di G. Grasso e R. Sicurella, Milano, 2003, p. 205;
- DELMAS-MARTY M., *Lectures du règlement instituant le Parquet européen. Propos introductifs. La double contexte du règlement instituant le parquet européen*, in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2018, n. 3, p. 619;
- DE LUCA V., *L'iscrizione della notizia di reato e le condizioni di procedibilità*, in AA.VV., *Le indagini preliminari, l'udienza preliminare e la nuova udienza predibattimentale*, Giappichelli, 2023, p. 11;
- DE MATTEIS L., *Autonomia e indipendenza della Procura europea come garanzia dello Stato di diritto*, in *Quest. giust.*, 2021, n. 2, p. 111;
- DE MATTEIS L., *The EPPO's legislative framework: Navigating through EU law, national law and soft law*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2023, vol. 14(1), p. 6;
- DI CHIARA G., *Il pubblico ministero e l'esercizio dell'azione penale*, in G. Fiandaca e G. Di Chiara, *Una introduzione al sistema penale*, Napoli, 2003, p. 235;

- DI FEDERICO G., *Obbligatorietà dell'azione penale, coordinamento delle attività del pubblico ministero e loro rispondenza alle aspettative della comunità*, in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero*, a cura di A. Gaito, Napoli, 1991, p. 169;
- DINACCI F. R., *Il controllo giurisdizionale sulla decisione del pubblico ministero di non esercitare l'azione penale*, nota a Cass., Sez. V, 25 gennaio 1991, Boschetti, in *Cass. pen.*, 1991, par. II, p. 579;
- DINACCI F. R., voce *Regole di giudizio (dir. proc. pen.)*, in *Dig. disc. pen.*, Agg., vol. VIII, Milano, 2014, p. 644;
- DI PAOLO G., *Note a margine della recente proposta di istituzione di una procura europea contenuta nelle Model Rules for the Procedure of the European Public Prosecutor's Office*, in *Processo penale, lingua e Unione europea*, a cura di F. Ruggieri, T. Rafaraci, G. Di Paolo, S. Marcolini e R. Belfiore, Padova, 2013, p. 129;
- DI PAOLO G., *Intervento*, in *Verso il pubblico ministero europeo. Indipendenza dell'accusa, obbligatorietà dell'azione penale e tutela del contraddittorio*, sessione III, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale*, Ospedaletto (Pisa), 2015, p. 70;
- DI PAOLO G. – MARCOLINI S., *Verso l'istituzione di una Procura europea a protezione degli interessi finanziari dell'Unione: la proposta di regolamento COM(2013) 534 final*, in *Cass. pen.*, 2014, n. 1, p. 360;
- DOMINIONI O., voce *Azione penale*, in *Dig. disc. pen.*, vol. I, Torino, 1987, p. 398;
- DOMINIONI O., *Azione obbligatoria penale e efficienza giudiziaria*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, n. 7, p. 869;
- DOMINIONI O., *L'obbligatorietà dell'azione penale dal Codice Rocco alla Costituzione. Il bilanciamento fra l'interesse alla persecuzione penale e altri interessi a copertura costituzionale*, in *L'obbligatorietà dell'azione penale. Atti del XXXIII Convegno nazionale. Verona, 11-12 ottobre 2019*, Milano, 2021, p. 15;
- ERKELENS L., *Introduction. Criminal Law Protection of the European Union's Financial Interests: A Shared Constitutional Responsibility of the EU and Its Member States?*, in *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, a cura di L. H. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik, L'Aia, 2015, p. 1;

- ESPINA RAMOS J. A., *Joint Efforts Against PIF Offences: the Necessary Relationship Between National Authorities and the EPPO*, in *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, a cura di L. Camaldo, Torino, 2014, p. 157;
- ESPINA RAMOS J. A., *The Relationship Between Eurojust and the European Public Prosecutor's Office*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, 2018, p. 87;
- FALATO F., voce *Azione penale europea*, in *Dig. disc. pen.*, Agg. XI, Torino, 2021, p. 60;
- FALATO F., *Azione penale europea e principi costituzionali*, Napoli, 2023;
- FERRUA P., *Studi sul processo penale*, vol. III, *Declino del contraddittorio e garantismo reattivo*, Torino, 1997;
- FERRUA P., *Il regime probatorio nei processi di competenza della Procura europea nella proposta di Regolamento del 17 luglio 2013*, in *La nuova Procura europea: indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, a cura di P. Ferrua, R. Gambini e M. Salvadori, Napoli, 2016, p. 45;
- FERRUA P., voce *Regole di giudizio (diritto processuale penale)*, in *Enc. dir.*, Ann., vol. X., Milano, 2017, p. 725;
- FERRUA P., *Criteri di priorità*, in *L'obbligatorietà dell'azione penale. Atti del XXXIII Convegno nazionale. Verona, 11-12 ottobre 2019*, Milano, 2021, p. 23;
- FIDELBO M., *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2016, n. 3, p. 92;
- FIJNAUT C. – GROENHUIJSEN M., *A European Public Prosecution Service: Comments on the Green Paper*, in *Crime, Criminal Law and Criminal Justice in Europe. A Collection in Honour of Prof. em. dr. dr. h.c. Cyrille Fijnaut*, a cura di H.-J. Albrecht e A. Klip, Leiden – Boston, 2013, p. 547;
- FIGURELLI G., *Il pubblico ministero europeo, tra poteri investigativi nazionali e regole probatorie "in bianco"*, in *Proc. pen. giust.*, 2020, n. 1, p. 190;
- FIORIO C. – FONTI R. – MONTAGNA M., *Corso di Procedura penale*, Milano, 2019;
- FORTE L., *L'udienza predibattimentale: tra "nuova" regola di giudizio ed efficienza nel "sistema Cartabia"*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, n. 3, p. 461;

- FRANSSEN N., *Every Euro Counts ... and So Does Every Second*, in *eu crim*, 2022, n. 3, p. 206;
- FRUNZA-NICOLESCU A., *Electronic Evidence Collection in Cases of the European Public Prosecutor's Office. Legal Framework, Procedures, and Specifics*, in *eu crim*, 2023, n. 2, p. 210;
- GAETA P., *Poteri e garanzie (la magistratura)*, in *Enc. dir., I tematici*, vol. V, Milano, 2023, p. 841;
- GAMBARDELLA M., *Inapplicabile senza eccezioni la "regola Taricco" nel nostro ordinamento: una parola definitiva della Corte costituzionale?*, in *Cass. pen.*, 2018, n. 9, p. 2786;
- GAMBINI R., *Procura europea, Regolamento istitutivo, più errata che corregge*, in *La nuova Procura europea: indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, a cura di P. Ferrua, R. Gambini e M. Salvadori, Napoli, 2016, p. 45;
- GALANTINI N., voce *Vizi degli atti processuali penali*, in *Dig. disc. pen.*, vol. XV, Milano, 1999, p. 340;
- GALANTINI N., *Sentenze penali e trasferimento dei procedimenti penali nella riforma dei rapporti giurisdizionali con autorità straniera*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, n. 2, p. 595;
- GALANTINI N., *Giurisdizione e competenza nella disciplina della Procura europea: una sintesi della complessa disciplina di fonte regolamentare*, in *Milan law review*, 2022, n. 1, p. 39;
- GATTA G. L. – GIALUZ M., *Prescrizione e improcedibilità: l'ennesima riforma e dieci verità nascoste*, in *Sist. pen.*, 6 novembre 2023;
- GIACOMINI G. M., *Il diritto europeo e la sua rilevanza politico-sociale: la fiducia reciproca e l'evoluzione dei rapporti tra il diritto europeo e il diritto penale nazionale. Dalla sentenza della Corte di Giustizia 11/06/87, Pretore di Salò (C-14/86), al Regolamento (UE) 2017/1939 che ha istituito la Procura europea (EPPO)*, in *Politica del diritto*, 2022, n. 1, p. 51;
- GIALUZ M., sub *artt. 24, 25, comma 1, 112 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, 2^a ed., Padova, 2008;

- GIALUZ M., *Intervento, in Verso il pubblico ministero europeo. Indipendenza dell'accusa, obbligatorietà dell'azione penale e tutela del contraddittorio, sessione IV, I diritti fondamentali della persona e il ruolo dell'avvocato di fronte alla Procura europea, Ospedaletto (Pisa), 2015, p. 81;*
- GIALUZ M., *L' "archiviazione meritata" come terza via tra archiviazione ed esercizio dell'azione penale, in Proc. pen. giust., 2021, n. 2, p. 309;*
- GIALUZ M., *L'attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali, in Politica del diritto, 2022, n. 1, p. 3;*
- GIALUZ M., *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia (profili processuali), in Sist. pen., 2 novembre 2022;*
- GIALUZ M. – DELLA TORRE J., *Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia, Torino, 2022;*
- GIBELLI N., *Sui controlli giurisdizionali nelle indagini transfrontaliere dell'EPPO: una prima lettura della sentenza C-281/22 della Corte di giustizia dell'Unione europea, in Sist. pen., 2024, n. 3, p. 31;*
- GIOSTRA G., voce *Archiviazione*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1991;
- GIOSTRA G., *L'archiviazione: lineamenti sistematici e questioni interpretative*, 2^a ed., Torino, 1994;
- GIUFFRIDA F., *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*, in *www.ceps.eu*, 14 febbraio 2017;
- GIULIANI L., *Rimessione del processo e valori costituzionali*, Torino, 2002;
- GIULIANI L., *Indagini preliminari e udienza preliminare, in Compendio di procedura penale*, XI^a ed., a cura di M. Bargis, Milano, 2023, p. 452;
- GIUNTA F., *Europa e diritto penale. Tra linee di sviluppo e nodi problematici, in Criminalia*, 2019, p. 285;
- GRASSO G., *Nuovi sviluppi nei rapporti tra diritto comunitario e diritto penale, in Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, n. 3, p. 831;
- GRASSO G., *Prefazione, in Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, a cura di G. Grasso e R. Sicurella, Milano, 2003, p. 1;
- GRASSO G. – SICURELLA R. – GIUFFRIDA F., *EPPO Material Competence: Analysis of the PIF Directive and Regulation, in The European Public Prosecutor's Office at*

- Launch. Adapting National Systems, Transforming EU Criminal Law*, a cura di K. Ligeti, M. J. Antunes e F. Giuffrida, Milano, 2020, p. 29;
- GREVI V., *Archiviazione per «inidoneità probatoria» ed obbligatorietà dell'azione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, n. 4, p. 1274;
- GREVI V., *L'organizzazione del pubblico ministero (1980)*, in *Scritti sul processo penale e sull'ordinamento penitenziario*, Vol. I, *Il codice di procedura penale del 1930*, t. II, Milano, 2011, p. 1077;
- GRIFANTINI F. M., *sub art. 187 c.p.p.*, in *Commentario breve al codice di procedura penale*, a cura di G. Illuminati e L. Giuliani, Milano, 2020, p. 731;
- GUAGLIARDI G., *Procura Europea. Siamo davvero pronti in assenza di un codice di procedura penale europeo? Una nuova sfida per l'avvocatura e la magistratura*, in *Giur. pen. web*, 2021, n. 2;
- GUALAZZI A., *Il processo penale transnazionale e la prospettiva di un «euro difensore»*, in *Processo penale, lingua e Unione europea*, a cura di F. Ruggieri, T. Rafaraci, G. Di Paolo, S. Marcolini e R. Belfiore, Padova, 2013, p. 95;
- GUASTINI R., voce *Obbligo*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1991;
- GUASTINI R., voce *Legalità (principio di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Milano, 1994, p. 84;
- GUGLIELMI M., *Un pubblico ministero «finalmente separato»? Una scelta poco o per nulla consapevole della posta in gioco. E l'Europa ce lo dimostra*, in *Quest. giust.*, 17 settembre 2022;
- GUSTAPANE A., *Il pubblico ministero tra obbligatorietà ed efficienza. Alla luce dei più recenti interventi del legislatore e del CSM*, Bologna, 2018;
- GUT T., *EPPO's material competence and its exercise: a critical appraisal of the EPPO Regulation after the first year of operations*, in *ERA forum*, 31 gennaio 2023;
- HERLIN-KARNELL E., *The Establishment of a European Public Prosecutor's Office: Between 'Better Regulation' and Subsidiarity Concerns*, in *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, a cura di W. Geelhoed, L. H. Erkelens e A. W. H. Meji, L'Aia, 2018, p. 41;

- HERRNFELD H.-H., *Choice of forum and case allocation in the EPPO Regulation*, in *Preventing and Resolving Conflicts of Jurisdiction in EU Criminal Law*, a cura di K. Ligeti, J. Vervaele e A. Klip, Oxford, 2018, p. 305;
- HERRNFELD H.-H., sub artt. 24, 25, 26, 27, 30, 34, 35, 36, 42, in *European Public Prosecutor's Office. Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO")*. *Article-by-Article Commentary*, a cura di H.-H. Herrnfeld, D. Brodowski e C. Burchard, Baden-Baden, 2021;
- HERRNFELD H.-H. – HERRNFELD J., *The European Public Prosecutor's Office – where do we stand?*, in *ERA forum*, 27 settembre 2021;
- HERRNFELD H.-H., *Yes Indeed, Efficiency Prevails. A Commentary on the Remarkable Judgment of the European Court of Justice in Case C-281/22 G.K. and Others (Parquet européen)*, in *eu crim*, 2023, n. 4, p. 370;
- HOFMANN A., *Types of EU Soft Law and Their National Impact*, in *EU Soft Law in the Member States: Theoretical Findings and Empirical Evidence*, a cura di M. Eliantonio, E. Korkea-aho e O. Stefan, Hart, 2021;
- ILLUMINATI G., *Protection of Fundamental Rights of the Suspect or Accused in Transnational Proceedings Under the EPPO*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, 2018, p. 179;
- ILLUMINATI G., *Giudizio*, in *Compendio di procedura penale*, XI^a ed., a cura di M. Bargis, Milano, 2023, p. 715;
- INGHELRAM J., *Search and Seizure Measures and Their Review*, in *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, a cura di L. H. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik, L'Aia, 2015, p. 121;
- IVALDI P., voce *Costituzione e diritto dell'Unione europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. IV, Milano, 2010, p. 59;
- JENEY P., *The Future of Eurojust*, *Study for the LIBE Committee*, aprile 2012;
- KALBL., sub art. 746-bis c.p.p., in *Commentario breve al codice di procedura penale*, a cura di G. Illuminati e L. Giuliani, Milano, 2020, p. 3571;

- KHAN D.-E. – GEIGER R., sub art. 325 TFEU, in *European Union Treaties. A Commentary*, a cura di R. Geiger, D.-E. Khan e M. Kotzur, Monaco – Oxford, 2015, p. 1008;
- KILLMANN B.-R., sub art. 325 TFEU, in *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: a commentary*, a cura di M. Kellerbauer, M. Klamert e J. Tomkin, Oxford, 2019, p. 1998;
- KLAMERT M. – LOEWENTHAL P.-J., sub art. 288 TFEU, in *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: a commentary*, a cura di M. Kellerbauer, M. Klamert e J. Tomkin, Oxford, 2019, p. 1895;
- KLIP A., *The Substantive Criminal Law Jurisdiction of the European Public Prosecutor's Office*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2012, n. 4, p. 367;
- KOSTORIS R. E., *Per un'obbligatorietà temperata dell'azione penale*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, n. 4, p. 875;
- KOSTORIS R. E., *Le investigazioni del Pubblico Ministero europeo*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizioni di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso, G. Illuminati, R. Sicurella e S. Allegrezza, Milano, 2013, p. 389;
- KOSTORIS R. E., *Pubblico ministero europeo e indagini "nazionalizzate"*, in *Cass. pen.*, 2013, n. 12, p. 4738;
- KOSTORIS R. E., *Obbligatorietà dell'azione penale e criteri di priorità fissati dalle procure*, in *L'obbligatorietà dell'azione penale. Atti del XXXIII Convegno nazionale. Verona, 11-12 ottobre 2019*, Milano, 2021, p. 47;
- KOSTORIS R. E., *Diritto europeo e giustizia penale*, in *Manuale di procedura penale europea*, a cura di R. E. Kostoris, 5^a ed., Milano, 2022, p. 1;
- KOSTORIS R. E., *Gli organismi centralizzati della cooperazione giudiziaria: la Procura europea*, in *Manuale di procedura penale europea*, a cura di R. E. Kostoris, 5^a ed., Milano, 2022, p. 287;
- KUHL L., *The European Public Prosecutor's Office. More Effective, Equivalent, and Independent Criminal Prosecution against Fraud?*, in *eu crim*, 2017, n. 3, p. 135;
- LA GRECA G., voce *Amnistia (dir. cost. pen. e proc. pen.)*, in *Enc. dir.*, Agg. V, Milano 2001, p. 61;

- LA REGINA K., *L'archiviazione nel vortice efficientista*, in *La Riforma Cartabia*, a cura di G. Spangher, Pisa, 2022, p. 276;
- LASZLOCZKY P., *Pubblico ministero europeo e azione penale europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1999, n. 1, p. 29;
- LEGAL H., *EPPO's Raison d'Être: The Challenge of the Insertion of an EU Body in Procedures Mainly Governed by National Law*, in *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, a cura di W. Geelhoed, L. H. Erkelens e A. W. H. Meji, L'Aia, 2018, p. 189;
- LEONE G., voce *Azione penale*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, p. 851;
- LIGETI K. – SIMONATO M., *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2013, vol. 4(1-2), p. 7;
- LIGETI K. – WEYEMBERGH A., *The European Public Prosecutor's Office: Certain Constitutional Issues*, in *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, a cura di L. H. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik, L'Aia, 2015, p. 53;
- LOCK T., sub artt. 50, 51 CDFUE, in *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: a commentary*, a cura di M. Kellerbauer, M. Klamert e J. Tomkin, Oxford, 2019;
- LOHSE K. M., *The European Public Prosecutor: Issues of Conferral, Subsidiarity and Proportionality*, in *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, a cura di L. H. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik, L'Aia, 2015, p. 165;
- LOMBARDI F., *La Procura europea. A) Dal Corpus Juris al Decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Proc. pen. giust.*, 2021, n. 4, p. 927;
- LONATI S., *I criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale: verso un sistema ad azione pilotata legislativamente?*, in *Arch. pen. web*, 2023, n. 1;
- LOPEZ R., *Riparto di giurisdizione e Procura europea*, in *Proc. pen. giust.*, 2021, n. 3, p. 700;
- LOZZI G., *Lineamenti di procedura penale*, X^a ed., Torino, 2022;

- LUCHTMAN M., *Choice of forum, European citizenship, and fundamental rights. The Position of the Defendant*, in *Preventing and Resolving Conflicts of Jurisdiction in EU Criminal Law*, a cura di K. Ligeti, J. Vervaele e A. Klip, Oxford, 2018, p. 251;
- LUCHTMAN M., *Forum Choice and Judicial Review Under the EPPO's Legislative Framework*, in *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, a cura di W. Geelhoed, L. H. Erkelens e A. W. H. Meji, L'Aia, 2018, p. 155;
- LUCHTMAN M. – VERVAELE J., *European Agencies for Criminal Justice and Shared Enforcement (Eurojust and the European Public Prosecutor's Office)*, in *Utrecht Law Review*, vol. 10(5), 2014, p. 132;
- LUCIANI M., *La dura realtà e il "caso Taricco"*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, n. 10, p. 1284;
- LUPÁRIA L., *Profili dell'azione penale "europea"*, in *Ind. pen.*, 2001, p. 931;
- LUPÁRIA L., *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *Giur. it.*, 2002, n. 8-9, p. 1751;
- LUPÁRIA L. – DELLA TORRE J., *Profili dell'azione penale (e dell'inazione) nel sistema della Procura europea*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, n. 2, p. 347;
- MAMBRIANI A., voce *Giurisdizione penale*, in *Dig. disc. pen.*, Agg. III, Milano, 2005, p. 598;
- MANACORDA S., *Il P.M. europeo e le questioni aperte di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, n. 5, p. 660;
- MANFREDINI F., *L'acquisizione probatoria in ambito europeo: i rapporti tra l'attività investigativa della Procura europea e l'ordine europeo di indagine penale*, in *Cass. pen.*, 2015, n. 11, p. 4211;
- MANGIARACINA A., *Dalle indagini all'ammissione della prova in giudizio*, in *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di G. Di Paolo, L. Pressacco, R. Belfiore e T. Rafaraci, Trento, 2022, p. 213;
- MARCHETTI M. R., *Procura europea: la normativa interna di collegamento*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, n. 7, p. 859;

- MARCHETTI M. R. – BARGIS M., *Rapporti giurisdizionali con le autorità straniere*, in *Compendio di procedura penale*, XI^a ed., a cura di M. Bargis, Milano, 2023, p. 1052;
- MARCOLINI S., *Il patteggiamento nel sistema della giustizia penale negoziata*, Milano, 2005;
- MARINUCCI G. – DOLCINI E. – GATTA G. L., *Manuale di diritto penale. Parte generale*, 12^a ed., Milano, 2023;
- MARTIN-VIGNERTE E., *Procedural safeguards in EPPO cross-border investigations*, in *ERA forum*, 28 settembre 2020;
- MARTÍNEZ SANTOS A., *The Status of Independence of the European Public Prosecutor's Office and Its Guarantees*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, 2018, p. 1;
- MARVULLI N., voce *Competenza e incompetenza penale*, in *Enc. dir.*, Agg. V, Milano, 2001, p. 217;
- MARZADURI E., voce *Imputato e imputazione*, in *Dig. disc. pen.*, vol. VI, Milano, 1992, p. 278;
- MARZADURI E., voce *Azione. IV) Diritto processuale penale*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1996;
- MARZADURI E., *Considerazioni sui profili di rilevanza processuale del principio di obbligatorietà a vent'anni dalla riforma del codice di procedura penale*, in *Cass. pen.*, 2010, n. 1, p. 387;
- MARZADURI E., *Procedimento penale davanti al giudice di pace*, in *Compendio di procedura penale*, XI^a ed., a cura di M. Bargis, Milano, 2023, p. 1205;
- MARZADURI E., *Qualche considerazione sui rapporti tra principio di obbligatorietà dell'azione penale e completezza delle indagini preliminari*, in *Sist. pen.*, 2020, n. 5, p. 199;
- MARZADURI E., *La riforma Cartabia e la ricerca di efficaci filtri predibattimentali: effetti deflativi e riflessi sugli equilibri complessivi del processo penale*, in *Leg. pen. web*, 25 gennaio 2022;
- MASTRANGELO G., *Comunicazione ed iscrizione della notitia criminis per i reati di competenza della Procura Europea*, in *Dir. pen. proc.*, 2022, n. 9, p. 1245;

- MAZZA O., *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista*, in *Arch. Pen web.*, 2022, n. 2;
- MAZZA O., *I soggetti*, in AA.VV., *Procedura penale*, 8^a ed., Torino, 2023, p. 81;
- MAZZAROLLI L. A., sub art. 90 Cost., in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, 2^a ed., Padova, p. 816;
- MEIJ A. W. H., *Some Explorations into the EPPO's Administrative Structure and Judicial Review*, in *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, a cura di L. H. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik, L'Aia, 2015, p. 101;
- MELILLO G., *Il ruolo delle Procure della Repubblica di fronte alla nuova normativa sulla Procura Europea*, in *Quest. giust.*, 29 aprile 2021;
- MEZZETTI E., *Quale giustizia penale per l'Europa? Il «libro verde» sulla tutela penale degli interessi comunitari e sulla creazione di un pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, 2002, p. 3953;
- MIETTINEN S., *Criminal Law and Policy in the European Union*, London – New York, 2013;
- MILITELLO V., *La competenza materiale della Procura europea. Un diritto penale europeo a geometria variabile?*, in *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di G. Di Paolo, L. Pressacco, R. Belfiore e T. Rafaraci, Trento, 2022, p. 7;
- MIRAGLIA M., *La messa alla prova dell'imputato adulto. Analisi e prospettive di un modello processuale diverso*, Torino, 2020;
- MIRAGLIA M., *La sospensione del procedimento con messa alla prova dopo la riforma Cartabia - Profili processuali*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, n. 1, p. 50;
- MITSILEGAS V., *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 245;
- MITSILEGAS V. – GIUFFRIDA F., *Judicial Review of EPPO Acts and Decisions*, in *The European Public Prosecutor's Office at Launch. Adapting National Systems, Transforming EU Criminal Law*, a cura di K. Ligeti, M. J. Antunes e F. Giuffrida, Milano, 2020, p. 87;

- MITSILEGAS V. – GIUFFRIDA F., *Raising the bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, in *www.ceps.eu*, 30 novembre 2017;
- MITSILEGAS V. – GIUFFRIDA F., *The European Public Prosecutor's Office and Human Rights*, in *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, a cura di W. Geelhoed, L. H. Erkelens e A. W. H. Meji, L'Aia, 2018, p. 59;
- MITSILEGAS V. – GIUFFRIDA F., *Bodies, Offices and Agencies*, in V. Mitsilegas, *EU Criminal Law*, 2^a ed., Oxford-New York-Dublino, 2022, p. 349;
- MITSILEGAS V. – GIUFFRIDA F., *Ne Bis in Idem and Conflicts of Jurisdiction*, in V. Mitsilegas, *EU Criminal Law*, 2^a ed., Oxford-New York-Dublino, 2022, p. 148;
- MITSILEGAS V. – MANCANO L., *Melloni: Primacy versus Rights?*, in *The Court of Justice and European Criminal Law. Leading Cases in a Contextual Analysis*, a cura di V. Mitsilegas, A. Di Martino e L. Mancano, Oxford, 2019, p. 393;
- MONACO G., *Pubblico ministero ed obbligatorietà dell'azione penale*, Milano, 2003;
- MONGILLO V., *Criminalità di impresa transfrontaliera e giurisdizione penale "sconfinata": il difficile equilibrio tra efficienza e garanzie*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, n. 1, p. 111;
- MORELLI F., *Giudice naturale versus giudice precostituito*, in *Legge e potere nel processo penale. Pensando a Massimo Nobile*, Milano, 2017, p. 211;
- NAIMOLI C., *Considerazioni sulla "ragionevole previsione di condanna" per l'archiviazione e per la sentenza di non luogo a procedere*, in *Dir. pen. proc.*, 2022, n. 6, p. 831;
- NAPPI A., voce *Udienza preliminare*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano, 1992, p. 518;
- NEPPI MODONA G., sub art. 112 Cost., in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *La magistratura*, tomo IV, V. Denti, G. Neppi Modona, G. Berti, P. Corso, Bologna-Roma, 1987, p. 39;
- NEPPI MODONA G., *Principio di legalità e nuovo processo penale*, in *Il pubblico ministero oggi*, Milano, 1994, p. 119;
- NEUMANN L., *The EPPO's Material Competence and the Misconception of "inextricably linked offences"*, in *European Criminal Law Review*, 2022, n. 3, p. 235;
- NICOLUCCI G., voce *Decreto penale*, in *Dig. disc. pen.*, Agg. III, Milano, 2005, p. 339;

- NOBILI M., *Accusa e burocrazia. Profilo storico-costituzionale*, in *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, a cura di G. Conso, Bologna, 1979, p. 89;
- NOBILI M., sub art. 25, 1° comma, Cost., in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Rapporti civili*, L. P. Comoglio, M. Scaparone, M. Nobili, F. Bricola, N. Mazzacuva, Bologna-Roma, 1981, p. 135;
- NORMANDO R., *L'esercizio dell'azione e la richiesta di giudizio del processo penale*, Torino, 2000;
- NOVOKMET A., *The European public prosecutor's office and the judicial review of criminal prosecution*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2017, vol. 8(3), p. 374;
- NOVOKMET A., *EPPO and Judicial Review of a Decision not to Prosecute: a Slippery Area or a Final Arrangement?*, in *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 2020, vol. 27(1), p. 133;
- ONIDA V., *A cinquanta anni dalla sentenza "Costa-Enel": riflettendo sui rapporti fra ordinamento interno e ordinamento comunitario alla luce della giurisprudenza*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. II, Torino, 2016, p. 1575;
- ONUFREICIUC R. – MAFTEI L., *Establishing the European Public Prosecutor's Office. A Necessity in the Regional Context or a Diminution of Competences?*, in *EURINT proceedings*, 2015, p. 281;
- ORLANDI R., *Procedimenti speciali*, in *Compendio di procedura penale*, XI^a ed., a cura di M. Bargis, Milano, 2023, p. 621;
- PANZAVOLTA M., *Il giudice naturale nell'ordinamento europeo: presente e futuro*, in *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, a cura di M. G. Coppetta, Torino, 2005, p. 107;
- PANZAVOLTA M., *Lo statuto del pubblico ministero europeo (ovvero, ologramma di un accusatore continentale)*, in *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, a cura di M. G. Coppetta, Torino, 2005, p. 179;
- PANZAVOLTA M., *Choosing the National Forum in Proceedings Conducted by the EPPO: Who Is to Decide?*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, 2018, p. 59;

- PANZAVOLTA M., *Responsabilità e concetti: il regime normativo e la scelta della giurisdizione nelle indagini dell'EPPO in cerca di orientamento*, in *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di G. Di Paolo, L. Pressacco, R. Belfiore e T. Rafaraci, Trento, 2022, p. 93;
- PAONESSA C., *Eppo in action: il nodo della competenza nei primi passi del nuovo organo*, in *Discrimen*, 22 dicembre 2021;
- PARISI N., *La Procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, n. 1, p. 47;
- PARISI N., sub art. 86 TFUE, in *Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., a cura di A. Tizzano, Milano, 2014, p. 921;
- PARIZOT R., *The Future EPPO: what Role for the CJEU*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2015, vol. 6(4), p. 438;
- PARLATO A., voce *Frode comunitaria*, in *Enc. dir., Ann.*, vol. I, Milano, 2007, p. 651;
- PARLATO L., *Conflicts of Jurisdiction in Criminal Proceedings in Europe: Between Bis In Idem and Lis Pendens*, in *EU Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, a cura di T. Rafaraci e R. Belfiore, Springer, 2019, p. 115;
- PARODI C., *Il controllo giurisdizionale sulle iscrizioni*, in *La riforma del sistema penale. Commento al d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150 (c.d. Riforma Cartabia), in attuazione della legge delega 27 settembre 2021, n. 134*, a cura di A. Bassi e C. Parodi, Milano, 2022, p. 91;
- PARODI GIUSINO M., voce *Immunità (diritto penale)*, in *Enc. dir., Ann.* II, t. 2, Milano, 2008, p. 651;
- PAULESU P. P., *Il ne bis in idem processuale nell'orizzonte della CEDU: uno sguardo d'insieme*, in *Riv. dir. proc.*, 2021, n. 4, p. 1197;
- PAULESU P. P., *Ne bis in idem e conflitti di giurisdizione*, in *Manuale di procedura penale europea*, a cura di R. E. Kostoris, 5^a ed., Milano, 2022, p. 561;
- PAWELEC S., *Implications of Enhanced Cooperation for the EPPO Model and Its Functioning*, in *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a*

- Two-Headed Dragon?*, a cura di L. H. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik, L'Aia, 2015, p. 209;
- PAWLIK M. – KLIP A., *A Disappointing First Draft for a European Public Prosecutor's Office*, in *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, a cura di L. H. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik, L'Aia, 2015, p. 183;
- PEDRAZZI M., sub art. 6 TUE, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., a cura di F. Pocar e M. C. Baruffi, Padova, 2014, p. 35;
- PELISSERO M., *Ampliamento delle competenze della Procura europea? Limiti e prospettive*, in *La nuova Procura europea: indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, a cura di P. Ferrua, R. Gambini e M. Salvadori, Napoli, 2016, p. 67;
- PELISSERO M., *I reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea di competenza del pubblico ministero europeo*, in *Dir. prat. trib.*, 2019, n. 3, p. 1118;
- PELLEGRINI D., *I controlimiti al primato del diritto dell'Unione europea nel dialogo tra le Corti*, Firenze, 2021;
- PÉREZ ENCISO P., *Exchange and Processing of Information Between the European Public Prosecutor's Office and National Authorities. The Case Management System*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, 2018, p. 253;
- PÉREZ MARÍN Á., *The European Public Prosecutor's Office. Protecting the Union's Financial Interests through Criminal Law*, in *eu crim*, 2020, n. 1, p. 46;
- PERONI F., *La sentenza di patteggiamento*, Padova, 1999;
- PERRUCCIO M., *Mandato d'arresto europeo: il rifiuto facoltativo alla consegna tra disciplina interna e coordinamento con EPPO*, nota a Cass., Sez. VI, 31 maggio 2023, n. 23941, in *Dir. pen. proc.*, 2024, n. 2, p. 253;
- PIATTOLI B., *Le notizie annotate nel case management system della Procura europea: indagini transfrontaliere e formazione della prova*, in *Pre-investigazioni (espedienti e mezzi)*, a cura di A. Scalfati, Torino, 2020, p. 163;
- PIATTOLI GIRARD B., *La Procura europea. B) Il nuovo quadro delle regole di procedura interne*, in *Proc. pen. giust.*, 2021, n. 4, p. 951;

- PIATTOLI B., *Procura europea e criminalità finanziaria nella UE. Principi e modelli processuali*, Pisa, 2022;
- PIAZZOLLA G., *L'adattamento dell'ordinamento italiano all'istituzione della Procura europea*, in *Cass. pen.*, 2021, n. 9, p. 2964;
- PICCIOTTI V., *L'Italia "ritocca" le norme PIF (e non solo)*, in *Sist. pen.*, 8 novembre 2022;
- PICOTTI L., *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, in *Dir. pen. cont.*, 13 novembre 2013;
- PICOTTI L., *La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'era post-Lisbona: la direttiva PIF nel contesto di una riforma "di sistema"*, in *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, a cura di G. Grasso, R. Sicurella, F. Bianco e V. Scalia, Pisa, 2018, p. 17;
- PIETROBON A., sub art. 288 TFUE, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, 2^a ed., a cura di F. Pocar e M. C. Baruffi, Padova, 2014, p. 1402;
- PISAPIA G. D., *Presupposti e limiti del decreto di non doversi procedere*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1954, p. 175;
- PITTIRUTTI M., *Un «rinvio pregiudiziale» per un processo penale efficiente. luci e ombre dell'art. 24-bis c.p.p.*, in *Sist. pen.*, 15 maggio 2023;
- PIZZORUSSO A., *Relazione*, in *Corpus juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale. Atti del convegno. Alessandria, 19-21 ottobre 2001*, a cura di M. Bargis e S. Nosengo, Milano, 2003, p. 11;
- POLICE A., sub art. 24 Cost., in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, Torino, 2006, p. 501;
- PRESSACCO L., *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, 2018, n. 12, p. 4399;
- PRESSACCO L., *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, n. 4, p. 1353;
- PRESSACCO L., *I «conflitti di competenza» tra il pubblico ministero europeo e gli organi requirenti nazionali*, in *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello*

- spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di G. Di Paolo, L. Pressacco, R. Belfiore e T. Rafaraci, Trento, 2022, p. 161;
- QUATTROCOLO S., *Esiguità del fatto e regole per l'esercizio dell'azione penale*, Napoli, 2004;
- RAFARACI T., *Le nuove contestazioni nel processo penale*, Milano, 1996;
- RAFARACI T., voce *Ne bis in idem*, in *Enc. dir.*, Ann., vol. III, Milano, 2010, p. 857;
- RAFARACI T., *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. Atti del convegno. Milano, 24-26 ottobre 2014*, Milano, 2015, p. 321;
- RAFARACI T., *Brief Notes on the European Public Prosecutor's Office: Ideas, Project and Fulfilment*, in *EU Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, a cura di T. Rafaraci e R. Belfiore, Springer, 2019, p. 157;
- RAFARACI T., *Archiviazione e udienza preliminare nella riforma Cartabia*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, n. 1, p. 160;
- REALE E. P., *Defence Areas and Limits in the Investigations of the European Public Prosecutor*, in *EU Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, a cura di T. Rafaraci e R. Belfiore, Springer, 2019, p. 205;
- RECCHIONE S., *European Public Prosecutor Office. Anche gli entusiasti diventano scettici?*, in *Dir. pen. cont.*, 9 gennaio 2014;
- RICCIARELLI M., *L'esercizio della funzione giurisdizionale: dalla competenza al riparto di attribuzioni*, in *Trattato di procedura penale*, a cura di G. Spangher, vol. 1, *Soggetti e atti*, t. I, *I soggetti*, a cura di G. Dean, Milano, 2009, p. 36;
- RICCIO A., *I criteri di priorità: verso una declinazione realistica del principio di obbligatorietà dell'azione penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, n. 7, p. 957;
- RIVELLO P., voce *Giudizio immediato*, in *Enc. dir.*, Ann., vol. III, Milano, 2010, p. 468;
- ROCCATAGLIATA L., *Il Consiglio UE approva definitivamente il Regolamento istitutivo della Procura Europea. L'EPPO è infine realtà*, in *Giur. Pen. web*, 2017, 15 ottobre 2017;

- ROVELLI S., *Azionabilità del diritto al giudice naturale, rule of law e dignità dell'ordine giudiziario*, in *Consulta online*, 2022, n. 2, p. 599;
- RUŽIČKOVÁ V., *The Role of Mutual Trust and Mutual Recognition in the Functioning of the European Public Prosecutor's Office*, in *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2022, n. 1, p. 67;
- RUGGERI S., *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 *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, 2018, p. 201;
- RUGGERI S., *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea*, in *Proc. pen. giust.*, 2018, n. 3, p. 602;
- RUGGIERI F., *Le più importanti novità in tema di diritto processuale penale del Corpus Juris 2000*, in *Il Corpus Juris 2000. Nuova formulazione e prospettive di attuazione*, a cura di L. Picotti, Padova, 2004, p. 197;
- RUGGIERI F., *Diritti della difesa e tutela della vittima nello spazio giudiziario europeo*, in *Cass. pen.*, 2007, n. 11, p. 4329;
- RUGGIERI F., voce *Pubblico ministero (diritto processuale penale)*, in *Enc. dir., Ann.*, vol. II, t. 1, Milano, 2008, p. 998;
- RUGGIERI F., voce *Azione penale*, in *Enc. dir., Ann.*, vol. III, Milano, 2010, p. 129;
- RUGGIERI F., *Conclusioni*, in *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, a cura di L. Camaldo, Torino, 2014, p. 172;
- RUGGIERI F., *Il pubblico ministero europeo: uno sconosciuto tra di noi*, in *Proc. pen. giust.*, 2013, n. 6, p. 1;
- RUGGIERI F., *Intervento*, in *Verso il pubblico ministero europeo. Indipendenza dell'accusa, obbligatorietà dell'azione penale e tutela del contraddittorio*, sessione III, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale*, Ospedaletto (Pisa), 2015, p. 59;
- RUGGIERI F., *Spigolature "multilinguiste" nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (note minime sull'obbligatorietà dell'azione penale nella proposta di istituzione del pubblico ministero europeo)*, in *Cass. pen.*, 2015, n. 2, p. 793;

- RUGGIERI F., *Eurojust and the European Public Prosecutor's Office. Introduction to a Historic Reform*, in *EU Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, a cura di T. Rafaraci e R. Belfiore, Springer, 2019, p. 181;
- RUTA G., *Il nuovo volto delle indagini preliminari e il rischio della fuga dalla giurisdizione*, in *Quest. giust.*, 2023, n. 2, p. 23;
- SACCHETTO E., *Selected issues on the role of the European Public Prosecutor's Office in cross-border freezing of assets*, in *Leg. pen. web*, 22 novembre 2023;
- SAKOWICZ A., *Evolution of the Notion of Fraud Against the EU's Financial Interests (Selected Topics)*, in *The European Public Prosecutor's Office and National Authorities*, a cura di C. Nowak, Milano, 2016, p. 139;
- SALAZAR L., *Definitivamente approvato il regolamento istitutivo della procura europea*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, n. 10, p. 328;
- SALAZAR L., *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Arch. pen. web*, 2017, n. 3;
- SALAZAR L., *Prospettive alla luce dell'istituzione dell'EPPO con particolare riguardo al crimine organizzato: un (assai soggettivo) stato dell'arte*, in *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, a cura di G. Grasso, R. Sicurella, F. Bianco e V. Scalia, Pisa, 2018, p. 213;
- SALAZAR L., *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sist. pen.*, 2021, n. 4, p. 53;
- SATZGER H., *The European Public Prosecutor's Office and Its Coordination with the National Public Prosecutor's Office: The Model of Complementarity*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, 2018, p. 43;
- SCACCIANOCE C., *La 'cestinazione' delle pseudonotizie di reato*, Parma, 2010;
- SCAPARONE M., sub art. 24, comma 2, Cost., in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Rapporti civili*, L. P. Comoglio, M. Scaparone, M. Nobili, F. Bricola, N. Mazzacuva, Bologna-Roma, 1981, p. 82;

- SCHABAS W. A., *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford, 2015;
- SCHIAVO M., *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nella disciplina di attuazione della "direttiva PIF"*, in *Arch. pen. web*, 2022, n. 3;
- SCHIMA B., sub artt. 263, 264 e 267 TFEU, in *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: a commentary*, a cura di M. Kellerbauer, M. Klamert e J. Tomkin, Oxford, 2019;
- SCHMEER L., *The establishment of the European Public Prosecutor's Office: integration with limited supranationalisation?*, in *Journal of European Integration*, 2023, n. 6, p. 845;
- SCHUTTE J. J. E., *Establishing Enhanced Cooperation Under Article 86 TFEU*, in *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, a cura di L. H. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik, L'Aia, 2015, p. 195;
- SELVAGGI E., *Il P.M. non può scegliersi il giudice: un ammonimento al pubblico ministero europeo (EPPO)?*, osservazioni a Corte EDU, *Camilleri c. Malta*, 22 gennaio 2013, in *Cass. pen.*, 2013, n. 12, p. 4692;
- SEILER L., *Les garanties procédurales offertes à la défense face au Parquet européen*, in *Towards European Criminal Procedural Law – Second Part*, a cura di A. Turmo, in *European Papers*, 2021, n. 1, p. 335;
- SICURELLA R., *Il diritto penale applicabile dalla Procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto nazionale 'armonizzato'? Le questioni in gioco*, in *Dir. pen. cont.*, 17 dicembre 2013;
- SICURELLA R., *The Material Scope of the EPPO. A Critical Overview of Treaty Provisions and Draft Proposals*, in *The European Public Prosecutor's Office and National Authorities*, a cura di C. Nowak, Milano, 2016, pp. 109;
- SICURELLA R., *A Blunt Weapon for the EPPO? Taking the Edge Off the Proposed PIF Directive*, in *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, a cura di W. Geelhoed, L. H. Erkelens e A. W. H. Meji, L'Aia, 2018, p. 99;
- SICURELLA R., *Spazio europeo e giustizia penale: l'istituzione della Procura europea*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, n. 7, p. 845;
- SIRACUSANO F., *La completezza delle indagini nel processo penale*, Torino, 2005;

- SITBON E., *Ancillary Crimes and Ne Bis in Idem*, in *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, a cura di W. Geelhoed, L. H. Erkelens e A. W. H. Meji, L'Aia, 2018, p. 129;
- SMULDERS B., *Is the Commission Proposal for a European Public Prosecutor's Office Based on a Harmonious Interpretation of Articles 85 and 86 TFEU?*, in *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, a cura di L. H. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik, L'Aia, 2015, p. 41;
- SOLDI G. M., voce *Frodi comunitarie*, in *Dig. disc. pen.*, Agg. IV, Milano, 2008, p. 354;
- SOTIS C., *Le novità in tema di diritto penale europeo*, in *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di P. Bilancia e M. D'Amico, Milano, 2009, p. 137;
- SOTIS C., *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2010, n. 3, p. 1146;
- SOTTANI S., *Il controllo giudiziale sulle pseudo notizie di reato*, in *Arch. pen. web*, 2021, n. 3;
- SPADARO A., sub art. 90 Cost., in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, 2006, p. 1752;
- SPAGNA MUSSO E., *Potere di promovimento dell'azione penale da parte dell'ingegnere capo del genio civile ed art. 112 della Costituzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1963, p. 670;
- SPANGHER G., *I procedimenti speciali*, in AA.VV., *Procedura penale*, 8ª ed., Torino, 2023, p. 771;
- SPIEZIA F., *Gli scenari per l'istituzione del procuratore europeo alla luce del trattato di Lisbona e i rapporti con Eurojust*, in *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, a cura di L. Camaldo, Torino, 2014, p. 127;
- SPIEZIA F., *L'istituzione del procuratore europeo nella proposta di regolamento della Commissione europea del 17 luglio 2013, quali nuovi assetti per lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia?*, in *Cass. pen.*, 2014, n. 5, p. 1828;
- SQUILLACI E., *In margine alla proposta di istituzione della Procura europea per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione*, in *Arch. pen.*, 2014, n. 1, p. 168;
- TAORMINA C., «*Vecchio e nuovo nella teoria dell'azione penale*» alle soglie del nuovo codice di procedura, in *Giust. pen.*, 1988, par. III, c. 129;

- TAVASSI L., *Il primo anno di EPPPO: appunti per una revisione critica*, in *Sist. pen.*, 2022, n. 5, p. 51;
- TERPAN F., *Soft Law in the European Union-The Changing Nature of EU Law*, in *European Law Journal*, 2015, vol. 21(1), p. 68;
- TESAURO G., *Una Procura europea per l'Unione del futuro*, in *Scritti in onore di Ugo Draetta*, a cura di M. Fumagalli Meraviglia, N. Parisi, D. Rinoldi e A. Santini, Napoli, 2011, pp. 721;
- TESAURO G., *Sui limiti all'applicazione di norme esterne*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, t. II, a cura di E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin e R. Virzo, Bari, 2017, p. 1027;
- TESTA F., *I profili strutturali della Procura europea: coordinamento interno e funzioni nazionali*, in *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di G. Di Paolo, L. Pressacco, R. Belfiore e T. Rafaraci, Trento, 2022, p. 25;
- TONINI P., *Il pubblico ministero europeo nel Corpus Juris sulla repressione delle frodi comunitarie*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1999, n. 1, p. 3;
- TONINI P. – CONTI C., *Manuale di procedura penale*, 22^a ed., Milano, 2021;
- TRAVERSA E., *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Arch. pen. web*, 2019, n. 3;
- TRAVERSA E., *Regolamento EPPPO: le disposizioni che paralizzano l'esercizio delle competenze della Procura europea gridano vendetta al cospetto della Corte di giustizia dell'Unione europea,,* in *Politica del diritto*, 2022, n. 1, p. 27;
- TRICOT J., *Lectures du règlement instituant le Parquet européen. Lectures analytiques guideés. Quel modèle de procédure?*, in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2018, n. 3, p. 635;
- TURMO A., *National res judicata in the European Union: Revisiting the tension between the temptation of effectiveness and the acknowledgement of domestic procedural law*, in *Common Market Law Review*, 2021, vol. 58(2), p. 361;
- UBERTIS G., «Naturalità» del giudice e valori socio-culturali nella giurisdizione, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1977, n. 3, p. 1058;

- UBERTIS G., voce *Azione*. II) *Azione penale*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988;
- VALENTINI REUTER C., *Le forme di controllo sull'esercizio dell'azione penale*, Padova, 1994;
- VALENTINI C., *L'obbligatorietà dell'azione penale tra criteri di priorità e garanzia di eguaglianza*, in *Processo penale e Costituzione*, a cura di F. R. Dinacci, Milano, 2010, p. 128;
- VALENTINI C., *Forme ulteriori di cooperazione europea e internazionale*, in AA.VV., *Manuale di diritto processuale penale*, 4^a ed., Torino, 2023, p. 1137;
- VAN BALLEGOOIJ W., *European Public Prosecutor's Office—A View on the State of Play and Perspectives from the European Parliament*, in *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, a cura di W. Geelhoed, L. H. Erkelens e A. W. H. Meji, L'Aia, 2018, p. 27;
- VAN BOCKEL B., *Ne Bis in Idem in EU Law*, Cambridge, 2016;
- VAN ZIJL R. E., *Case dismissal: legality principle v. prosecutorial discretion*, in *ecba.org*, p. 1;
- VENEGONI A., *Prime brevi note sulla proposta di direttiva della Commissione europea per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale COM(2012)363 (c.d. direttiva PIF)*, in *Dir. pen. cont.*, 5 settembre 2012;
- VENEGONI A., *Procura Europea e reati di terrorismo: un connubio impossibile?*, in *Quest. giust.*, 12 maggio 2015;
- VENEGONI A., *La proposta di Regolamento per istituire la Procura europea: ragioni, problemi e prospettive*, in *La nuova Procura europea: indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, a cura di P. Ferrua, R. Gambini e M. Salvadori, Napoli, 2016, p. 81;
- VENEGONI A., *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla proposta di direttiva PIF*, in *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, a cura di G. Grasso, R. Sicurella, F. Bianco e V. Scalia, Pisa, 2018, p. 51;
- VENEGONI A., *La legge di delegazione europea e i nuovi sviluppi del diritto penale dell'UE nel sistema italiano*, in *Il Penalista*, 29 novembre 2019;

- VENEGONI A., *Ancora un passo verso l'operatività dell'EPPO: l'Italia adotta le proprie norme interne*, in *Il Penalista*, 8 marzo 2021;
- VENEGONI A., *Le novità: lo "stato dell'arte" del PME in un recente convegno*, in *Cass. pen.*, 2022, n. 1, p. 329;
- VENEGONI A., *Il rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia (caso C-281/22): l'EPPO alla sua prima, importante, prova*, in *Giur. pen. web*, 12 dicembre 2022;
- VENEGONI A., *L'EPPO nel panorama della cooperazione giudiziaria europea*, in *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di G. Di Paolo, L. Pressacco, R. Belfiore e T. Rafaraci, Trento, 2022, p. 64;
- VENEGONI A., *La Procura Europea (EPPO): prime riflessioni dall'esperienza concreta*, in *Giustizia insieme*, 6 febbraio 2024;
- VERONESI P., voce *Responsabilità penale costituzionale del Presidente della Repubblica (giudizio sulla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Milano, 1997, p. 273;
- VERVAELE J. A. E., *The Material Scope of Competence of the European Public Prosecutor's Office: A Harmonised National Patchwork?*, in *www.dirittopenaleeuropeo.it*;
- VERVAELE J. A. E., *Guest Editorial*, in *eucri*, 2014, n. 4, p. 45;
- VERVAELE J. A. E., *The European Public Prosecutor's Office (EPPO): Introductory Remarks*, in *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, a cura di W. Geelhoed, L. H. Erkelens e A. W. H. Meji, L'Aia, 2018, p. 11;
- VIGONI D., *L'applicazione della pena su richiesta delle parti*, Milano, 2000;
- VILAS ÁLVAREZ D., *The Material Competence of the European Public Prosecutor's Office*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, 2018, p. 25;
- VILLIGER M. E., *Handbook on the European Convention on Human Rights*, Leiden-Boston, 2023;
- VINCIGUERRA S., *La proposta di direttiva dell'UE contro i reati di frode che ledono gli interessi finanziari*, in *La nuova Procura europea: indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, a cura di P. Ferrua, R. Gambini e M. Salvadori, Napoli, 2016, p. 105;

- VOENA G. P., *Atti*, in *Compendio di procedura penale*, XI^a ed., a cura di M. Bargis, Milano, 2023, p. 157;
- WADE M. L., *Securing Defence Rights in Transnational Proceedings*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2015, vol. 23, p. 145;
- WADE M. L., *The European Public Prosecutor: Controversy Expressed in Structural Form*, in *EU Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, a cura di T. Rafaraci e R. Belfiore, Springer, 2019, p. 165;
- WAHL T., *European Public Prosecutor's Office. Netherlands and Malta Join EPPO*, in *eucri*, 20 ottobre 2018;
- WAHL T., *ECJ Ruling on the Exercise of Judicial Review in EPPO's Cross-Border Investigations*, in *eucri*, 27 febbraio 2024;
- WASMEIER M., *The Choice of Forum by the European Public Prosecutor*, in *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, a cura di L. H. Erkelens, A. W. H. Meij, M. Pawlik, L'Aia, 2015, p. 139;
- WEYEMBERGH A. – BRIÈRE C., *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO). Study for the LIBE Committee*, novembre 2016;
- WEYEMBERGH A. – BRIÈRE C., *Relations Between the EPPO and Eurojust – Still a Privileged Partnership?*, in *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, a cura di W. Geelhoed, L. H. Erkelens e A. W. H. Meji, L'Aia, 2018, p. 171;
- WEYEMBERGH A., *Storia della cooperazione*, in *Manuale di procedura penale europea*, a cura di R. E. Kostoris, 5^a ed., Milano, 2022, p. 215;
- WHITE S. – DORN N., *Towards a decentralised European Public Prosecutor's Office?*, in *Amicus curiae*, 2012;
- ZACCHÈ F., *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo: nomina, status e responsabilità disciplinare*, in *L'attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di G. Di Paolo, L. Pressacco, R. Belfiore e T. Rafaraci, Trento, 2022, p. 33;
- ZAGREBELSKY V., *Indipendenza del pubblico ministero e obbligatorietà dell'azione penale*, in *Pubblico ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, a cura di G. Conso, Bologna, 1979, p. 3;

- ZAGREBELSKY V., *Stabilire le priorità nell'esercizio dell'azione penale*, in *Il pubblico ministero oggi*, Milano, 1994, p. 101;
- ZANETTI E., *La via italiana alla procura europea nella delega per l'implementazione del Regolamento (UE) 2017/1939*, in *Proc. pen. giust.*, 2020, n. 1, p. 264;
- ZANON N., *Pubblico ministero e Costituzione*, Padova, 1996;
- ZÁRATE CONDE A. – DE PRADA RODRIGUEZ M., *Transactions and "Simplified Procedures" in the Framework of the European Public Prosecutor's Office. A National Perspective*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, 2018, p. 165;
- ZIVIC A. – ZANDSTRA T. – PIT Q. – VEGT-SCHOUTEN A., *Who's Afraid of EU Primary Law? Judicial Review of the EPPO's Decision on Forum Choice*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2022, vol. 13(4), p. 398;
- ZUIDEMA A., *To which prosecution service? Analyzing the way the Union resolves conflicts of criminal jurisdiction*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2023, vol. 14(3), p. 374.