

“COMPETENZA” E FUNZIONAMENTO DELLA PROCURA EUROPEA NELLA COGNIZIONE DEL GIUDICE *

di Gaetano De Amicis
(Consigliere della Corte di cassazione)

SOMMARIO: 1. Le regole di attribuzione della competenza dell'EPPO. – 2. La risoluzione dei contrasti sulla competenza nel corso delle indagini preliminari e il ruolo della Procura generale della Repubblica presso la Corte di cassazione. – 3. Le ulteriori attribuzioni della Procura generale presso la Corte di cassazione e l'assunzione dei procedimenti della Procura europea. – 4. Forme ed effetti dell'intervento dei giudici nazionali e della Corte di giustizia nella risoluzione dei conflitti di competenza. – 5. La chiusura delle indagini e la scelta dello Stato membro competente per il giudizio. – 6. I limiti del controllo della Corte di giustizia sull'archiviazione del procedimento. – 7. Principi generali delle attività di indagine dell'EPPO. – 8. Forme e limiti del controllo giurisdizionale “diffuso” negli Stati membri. – 9. L'incrocio delle regole probatorie tra *lex loci* e *lex fori*. – 10. L'adozione delle misure investigative nell'ordinamento interno: profili problematici. – 11. L'esercizio dell'azione penale e l'ammissibilità della prova nel giudizio. – 12. Le procedure semplificate dell'azione penale. – 13. Il potere di impugnazione. – 14. Rilievi critici. – 15. Conclusioni.

1. La competenza della Procura europea (EPPO) viene perimetrata, ai sensi dell'art. 22, par. 1, del regolamento istitutivo 2017/1939 del 12 ottobre 2017, sulla base del richiamo alla direttiva cd. “PIF” 2017/1371/UE del 5 luglio 2017, avente per oggetto i reati lesivi degli interessi finanziari, dunque una serie di condotte relative ad entrate, spese, beni coperti o acquisiti o dovuti in virtù dei bilanci dell'Unione europea, a prescindere dalla qualificazione giuridica conferita sul piano interno dal legislatore nazionale in sede di attuazione¹.

Eventuali divergenze sul *nomen iuris* delle fattispecie devono ritenersi pertanto irrilevanti, in quanto la competenza dell'EPPO è fondata su un criterio sostanziale, analogamente a quanto accade in relazione alla disciplina dell'estradizione².

* Il contributo costituisce parte di una più ampia relazione svolta in occasione del Convegno organizzato il 29 novembre 2021 dalla Scuola Superiore della Magistratura – Struttura di formazione decentrata presso la Suprema Corte di Cassazione sul tema “Procura europea e Giudice nazionale”.

¹ Sul tema, in generale, cfr. 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*, a cura di K. Ligeti, M. J. Antunes, F. Giuffrida, Padova, 2020, 34 ss.; v., inoltre, gli studi raccolti in AA.VV., *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, V. Scalia, Pisa University Press, 2018.

² Cfr. M. Pelissero, *I reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea di competenza del Pubblico ministero europeo*, in *Dir. prat. trib.* 2019 (3), 1121.

La su indicata direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. 14 luglio 2020, n. 75.

L'attuazione di tale strumento normativo è stata dunque affidata dal legislatore europeo alle scelte discrezionali dei singoli Stati membri, sicché l'effettivo ambito della competenza risulta sensibilmente condizionato dal grado e dalle forme di recepimento della direttiva, con le conseguenti, inevitabili, disomogeneità di ingresso del relativo assetto normativo all'interno dei singoli ordinamenti nazionali³.

Una scelta probabilmente obbligata, una volta scartate, per ragioni di inopportunità sul piano politico, tanto la via dell'unificazione quanto quella di garantire attraverso l'adozione della forma regolamentare una base normativa comune ai reati di competenza della Procura europea.

Un secondo fattore di indebolimento è costituito dall'assenza di una competenza esclusiva, poiché in relazione ai reati attribuiti ai suoi poteri di indagine sussiste sempre la potestà concorrente delle autorità giudiziarie nazionali.

In terzo luogo, a rendere problematica l'efficacia dell'attività d'indagine svolta dalla Procura europea sono i criteri utilizzati per individuarne la competenza materiale, che appare delineata con ampi margini di indeterminatezza, attraverso criteri che si sovrappongono sulla base di un complesso reticolo di norme costruite con la previsione di criteri generali, eccezioni e contro-eccezione non sempre di agevole lettura.

La competenza dell'EPPO scatta solo se i reati previsti dalla direttiva PIF siano commessi nel territorio di due o più Stati membri e se da essi derivi un danno di almeno 10 milioni di euro (art. 22).

Oltre alla competenza territoriale e materiale deve considerarsi il profilo - anch'esso rilevante, specie nelle ipotesi in cui siano coinvolti nelle indagini transfrontaliere cittadini di Paesi non aderenti al meccanismo della cooperazione rafforzata, ovvero di Paesi terzi - relativo alla condizione personale di attribuzione, che identifica la sfera di competenza dell'EPPO sulla base della cittadinanza dell'imputato.

Nell'ipotesi in cui il danno sia inferiore, l'EPPO sarà ugualmente competente a condizione che il caso abbia avuto comunque una ripercussione a livello di Unione, o un agente o altro funzionario dell'Unione, ovvero membri delle istituzioni dell'Unione, siano sospettati di aver commesso il reato.

Fuori di questi casi, l'EPPO potrà ugualmente esercitare la sua attività, con il consenso delle competenti autorità nazionali, qualora si trovi nella posizione migliore per svolgere le indagini o esercitare l'azione penale (art. 25).

Resta comunque esclusa la competenza per i reati in materia di imposte dirette nazionali e per quelli che vi risultino connessi, rimane tale competenza affidata in via esclusiva alle autorità dei singoli Stati membri (art. 22.4).

Può dirsi, alla luce delle indicazioni interpretative che emergono dal considerando 59, che un caso abbia ripercussioni a livello dell'Unione quando un reato assuma natura e portata transnazionali, quando tale reato veda coinvolta

³ Sul tema, di recente, v. W. Van Ballegooij, *Protecting the EU's Financial Interests through Criminal Law: the Implementation of the "PIF Directive"*, in *Eucrim* 2021 (3), 177 ss.

un'organizzazione criminale, o quando il tipo specifico di reato che viene in esame possa costituire una grave minaccia per gli interessi finanziari dell'Unione o la reputazione delle istituzioni dell'Unione e la fiducia dei cittadini dell'Unione.

Nei casi in cui l'EPPO non possa esercitare la sua competenza perché vi è motivo di presumere che il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima, l'ufficio di Procura dovrebbe comunque poter esercitare la sua competenza se si trova in una posizione migliore per svolgere indagini o esercitare l'azione penale rispetto alle autorità dei rispettivi Stati membri.

In tale prospettiva rilevano, alla luce del considerando 60, i medesimi criteri orientativi: l'EPPO, ad es., potrebbe apparire in una posizione migliore quando sarebbe preferibile che svolga indagini ed eserciti l'azione penale in ragione della natura dei reati 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. In tali evenienze, l'EPPO dovrebbe poter esercitare la propria competenza con il consenso delle autorità nazionali competenti dello Stato membro o degli Stati membri interessati, sempre che sia stato arrecato un danno a tale altra vittima.

Si tratta, evidentemente, di criteri piuttosto generici, se non vaghi, nella loro formulazione lessicale, non gerarchicamente prefissati, né tassativi, la cui corretta applicazione presuppone sia l'attivazione di un confronto dialogico con le competenti autorità nazionali, sia una loro prudente combinazione con eventuali, ulteriori, indici sintomatici di una rilevante incidenza della condotta sulle esigenze di tutela del bene-interesse rilevante nella struttura delle fattispecie di reato che di volta in volta vengano in rilievo.

Attratta dalla competenza del nuovo ufficio risulta anche la fattispecie della associazione per delinquere finalizzata alla commissione di uno dei reati previsti dalla direttiva "PIF", sulla base dell'art. 2, lett. b), della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, con riferimento ad una nozione che di per sé non esclude, *lato sensu* intesa, il concorso di persone nel reato e che, secondo le legislazioni nazionali, può ricomprendere sia l'appartenenza all'organizzazione criminale che la sua organizzazione e direzione, estendendosi ovviamente anche ai reati-fine, inclusi quelli non strettamente ricadenti nell'area cd. "PIF", purché indissolubilmente connessi ad uno di essi, dovendo in tal caso seguirne le sorti.

Depone in tal senso il disposto di cui all'art. 22, par. 2, reg., che fa riferimento, per la individuazione della competenza, anche ai *".....reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI, quale attuata dal diritto nazionale, se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di uno dei reati di cui al paragrafo 1"*, ossia quelli che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Al riguardo si è rilevato, tuttavia, che l'assai modesto livello di armonizzazione preteso da questa decisione quadro implica che le valutazioni in tema di criminalità organizzata possano essere assai diverse dall'uno all'altro Stato dell'Unione europea,

anche per quanto concerne il fatto che l'attività criminosa di tale organizzazione criminale sia o meno "incentrata sulla commissione di uno dei reati di cui al paragrafo 1", come appunto richiesto dal su menzionato art. 22, comma 2, reg.⁴

La competenza dell'EPPO è considerata concorrente dall'art. 25 reg.

Tale previsione, che regola i rapporti fra l'EPPO e le autorità investigative nazionali, sta a significare, anzitutto, che queste ultime dovranno comunicare alla Procura europea ogni informazione relativa ai reati di sua competenza: dovere che, peraltro, incombe anche sulle istituzioni, sugli organi, sugli uffici e sulle agenzie dell'Unione (art. 24.1), e che si inquadra nel più generale principio di leale collaborazione, che deve sempre informare i rapporti tra EPPO e autorità nazionali (art. 5, par. 6, reg.).

Alla luce del principio di leale cooperazione, infatti, sia l'EPPO che le autorità nazionali competenti dovrebbero sostenersi ed informarsi reciprocamente al fine di combattere efficacemente i reati di competenza dell'EPPO⁵.

Un'indicazione generale è inoltre contenuta nel considerando 15, secondo cui il regolamento lascia comunque impregiudicati i sistemi nazionali degli Stati membri per quanto riguarda il modo in cui sono organizzate le indagini penali.

Le autorità nazionali sono invitate ad informare senza ritardo l'EPPO di qualsiasi condotta che possa integrare un reato di sua competenza. Il rispetto di tale obbligo di segnalazione è considerato fondamentale per il buon funzionamento dell'EPPO e dovrebbe essere interpretato estensivamente in modo da garantire che le autorità nazionali segnalino anche casi per i quali non è possibile valutare immediatamente la ricorrenza di taluni criteri (ad esempio il livello del danno o le sanzioni applicabili). Sarà poi l'EPPO a chiedere, di volta in volta, eventuali ulteriori informazioni alle autorità degli Stati membri.

La potestà concorrente, tuttavia, si sviluppa anche in altra direzione, poiché il regolamento prevede che le autorità nazionali si dovranno *astenero dall'esercitare la loro competenza qualora l'EPPO decida di iniziare direttamente le indagini o di esercitare il suo potere di avocazione in rapporto allo stesso reato* (art. 25, par.1, reg.).

Dal canto suo, l'art. 22 stabilisce che l'EPPO possa esercitare le sue funzioni anche rispetto ai *reati inscindibilmente connessi a quelli lesivi degli interessi finanziari dell'Unione*, individuando così una "*competenza secondaria*" (cd. *ancillary competence*) di quest'organo, che sarà stabilita a seguito di consultazioni tra l'ufficio della Procura europea e le autorità requirenti nazionali, ma che, in caso di disaccordo, sarà *decisa da queste ultime* (ex art. 25, par.6, reg.).

Al fine di assicurare sia l'efficienza delle indagini sui reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione che il rispetto del principio del *ne bis in idem* può essere infatti necessario, in taluni casi, estenderle, nella prospettiva tracciata dalla fonte regolamentare, ad altri reati ai sensi del diritto nazionale, qualora questi ultimi siano indissolubilmente connessi a un reato lesivo degli interessi finanziari dell'Unione.

La nozione di «reati indissolubilmente connessi» dovrebbe essere considerata, in base alle indicazioni offerte dal considerando 54, alla luce della giurisprudenza della

⁴ A. Bernardi, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in SP 2021 (11), 33.

⁵ Cfr. il considerando 14.

Corte di giustizia dell'Unione europea, che, per l'applicazione del principio del *ne bis in idem*, adotta come criterio pertinente l'identità dei fatti materiali (o fatti sostanzialmente identici), intesa come esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro nel tempo e nello spazio, dunque di una vicenda storico-fattuale non agevolmente scindibile e sostanzialmente unitaria.

Per connessione, dunque, deve intendersi quanto meno il concorso formale con i reati oggetto di competenza diretta, ma potrebbero rilevare, entro tale prospettiva, anche la connessione teleologica e la continuazione, escludendosi la sola connessione di tipo meramente probatorio, anche se, quanto meno nel nostro ordinamento, il mancato richiamo alla disciplina del collegamento investigativo di cui all'art. 371 c.p.p. - all'interno della clausola di esclusione espressamente prevista dall'art. 9, comma 3, d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 9, per la individuazione delle norme non applicabili nell'esercizio delle funzioni dei procuratori europei delegati - potrebbe deporre in senso contrario alla soluzione su prospettata per i procedimenti di competenza dell'EPPO incardinati in Italia⁶.

La condizione della connessione implica inevitabilmente anche quella della strumentalità, soprattutto alla luce del richiamato considerando 54 del regolamento istitutivo dell'EPPO, che richiede l'identità sostanziale dei fatti materiali⁷.

Rilevanti indicazioni interpretative in tal senso ci vengono offerte dai considerando 55 e 56, secondo cui l'EPPO dovrebbe essere ritenuto competente qualora i reati siano indissolubilmente connessi e il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione sia prevalente in termini di gravità edittale, quale rispecchiata nella massima sanzione suscettibile di essere irrogata. Tuttavia, l'EPPO dovrebbe poter esercitare la sua competenza anche nei casi in cui il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione non sia prevalente in termini di livello delle sanzioni, ma *“l'altro reato indissolubilmente connesso sia ritenuto di carattere accessorio, poiché meramente strumentale al reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione, in particolare qualora tale reato sia stato commesso principalmente al fine di creare le condizioni per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione, dunque come un reato strettamente finalizzato a procurarsi i mezzi materiali o giuridici per commettere il reato PIF o per assicurarsi il relativo profitto o prodotto”*.

Occorre tuttavia considerare che il concetto di “connessione” declinato nella prospettiva della fonte regolamentare appare assai ampio nel suo potenziale spazio applicativo e non sembra propriamente assimilabile ai criteri di connessione procedimentale individuati dal legislatore domestico nella generale norma di riferimento di cui all'art. 12 c.p.p.

L'ambiguità della nozione di “reato indissolubilmente connesso”, nonostante lo sforzo del legislatore europeo, che pur senza definirne il contenuto tenta di collocarne

⁶ G. Barrocu, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Padova, 2021, 201 ss., secondo cui l'ampiezza e l'indeterminatezza della “connessione europea” potrebbero riassorbire al suo interno le ipotesi che secondo l'ordinamento interno richiedono il coordinamento tra uffici del pubblico ministero. Per un primo commento delle norme introdotte con il d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 9, v. M. R. Marchetti, *Procura europea: la normativa interna di collegamento*, in *DPP*, 2021 (7), 859 ss.; A. Venegoni, *Ancora un passo verso l'operatività dell'EPPO: l'Italia adotta le proprie norme interne*, in *Il Penalista*, 8.3.2021, 2 ss. Sulle diverse ricadute organizzative, procedurali e di politica giudiziaria delle norme regolamentari interne dell'EPPO v. B. Piattoli Girard, *Il nuovo quadro delle regole di procedura interne*, in *ProcPenGiust* 2021 (4), 953 ss.

⁷ M. Pelissero, *cit.*, 1126.

il canale ricostruttivo nella prospettiva del divieto di *bis in idem*, non pare agevolmente superabile neanche attraverso il richiamo alla relativa elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia e della Corte EDU, poiché la nozione di *idem factum* non sembra possa ritenersi del tutto sovrapponibile a quella di fatti indissolubilmente connessi⁸, che presuppone comunque l'accertamento di un più ampio contesto relazionale entro cui si pongono i diversi tasselli della vicenda storico-fattuale presa in esame.

Non è chiaro, inoltre, quale sia il criterio da utilizzare in concreto per identificare, all'interno della categoria dei reati indissolubilmente connessi, quelli strumentali alla commissione del reato direttamente lesivo degli interessi finanziari.

Se la nozione di strumentalità emerge, come si è visto, già dal preambolo motivazionale della fonte regolamentare, che la ritiene dunque rilevante ai fini dell'accertamento della indissolubile connessione di cui all'art. 22, par. 3, reg., una più precisa, anche se non del tutto sovrapponibile, definizione della categoria dei reati connessi è contenuta nella disposizione di cui all'art. 3, par. 4, del regolamento 2018/1727/UE che istituisce l'Agenzia europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust): in essa, infatti, si fa riferimento non solo ai reati commessi per acquisire i mezzi necessari al compimento di altri reati gravi (quelli elencati nel relativo allegato I), ovvero per agevolarne la realizzazione, ma anche a quelli commessi per assicurare l'impunità dei loro autori.

Anche a tali criteri di orientamento l'interprete potrà ispirarsi per inquadrare in concreto la dimensione applicativa della connessione, sia in considerazione dell'ampiezza di formulazione della su citata disposizione regolamentare, sia in ragione del rapporto di reciproca collaborazione con un organismo sovranazionale – l'Eurojust – strettamente collegato, nelle modalità operative del suo funzionamento, all'ufficio della Procura europea, che potrà a sua volta “associarlo” alle proprie attività nella conduzione delle indagini transfrontaliere (ex art. 100 reg.)⁹.

2. In caso di disaccordo sulle questioni relative al riparto di competenza tra l'EPPO e le procure nazionali ai fini dell'esercizio dell'azione penale, a decidere in merito all'attribuzione delle competenze saranno, ai sensi dell'art. 25, par. 6, reg., “...le autorità nazionali competenti a decidere sull'attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale a livello nazionale...”.

Tale nozione dovrebbe essere intesa, alla luce del considerando 62, con riferimento a “qualsiasi autorità giudiziaria competente a decidere sull'attribuzione della competenza conformemente al diritto nazionale”.

Dovrebbe quindi trattarsi, di regola, di un'autorità giudiziaria, anche se la diversità di formulazione tra il testo della norma regolamentare ed il menzionato considerando non esclude la possibilità che gli Stati membri indichino quale autorità competente al riguardo un organismo amministrativo e non giudiziario.

⁸ R. Sicurella, *Spazio europeo e giustizia penale*, in *DirPenProc* 2018 (7), 849.

⁹ Cfr. l'Accordo di lavoro concluso l'11 febbraio 2021 tra la Procura europea («EPPO») e l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale («EUROJUST»).

Nel nostro ordinamento, l'art. 16 d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 9, individua nella Procura generale presso la Corte di cassazione l'autorità interna alla quale il regolamento 2017/1939 assegna il potere di risolvere i conflitti di competenza tra l'EPPO e le procure italiane secondo le forme e i meccanismi procedurali di cui agli artt. 54 ss. c.p.p.¹⁰

L'aver affidato al Procuratore generale presso la Corte di cassazione la competenza a decidere, in caso di disaccordo tra le procure nazionali e l'EPPO, se la condotta criminosa ricada o meno nella competenza di quest'ultimo, costituisce il risultato di una scelta coerente con le caratteristiche del vigente sistema nazionale e con la stessa previsione regolamentare che rinvia sul punto alle regole interne di ciascuno Stato membro¹¹.

La linea seguita dal nostro legislatore, tuttavia, pone, sotto altri profili, una serie di nodi problematici che occorre considerare.

Si è rilevato, al riguardo, che l'incertezza dei criteri che determinano le forme di competenza allargata, accessoria e sussidiaria dell'EPPO rende problematico, specie per quel che attiene alle fattispecie connesse ai reati di criminalità organizzata e a quelli in materia di corruzione, l'operato del Procuratore generale, mentre una decisione dell'organo di vertice nazionale che neghi le attribuzioni dell'EPPO non elimina di per sé, in caso di reati transnazionali, il rischio di *forum shopping*, ossia la possibilità di incardinare il procedimento presso un Stato maggiormente incline a riconoscere la competenza dell'EPPO, senza escludere possibili diverse valutazioni in sede europea in merito alla qualificazione giuridica del fatto¹².

Né sembra possibile individuare una forma di legittimazione alla proposizione di una questione pregiudiziale che investa le norme regolamentari sulla competenza dell'EPPO dinanzi alla Corte di Giustizia UE, che ha in più occasioni negato, anche di recente, siffatta possibilità per un organo non inquadrabile *tout court* come giurisdizionale¹³.

Legittimate a porre quesiti interpretativi in via pregiudiziale alla Corte sono unicamente le "giurisdizioni" degli Stati membri. I pubblici ministeri, ivi inclusi gli organi di vertice delle autorità inquirenti come i procuratori generali o federali, che non possono essere certamente considerati dei giudici sulla base del loro diritto nazionale, non possono essere propriamente qualificati come "giurisdizioni" ai sensi dell'art. 267 del Trattato sulla base dei sei criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte euro-unitaria¹⁴.

Nella sua consolidata produzione giurisprudenziale, infatti, la Corte tiene conto di un insieme di elementi, quali l'origine legale dell'organismo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, lo svolgimento in contraddittorio

¹⁰ Sui contrasti di competenza e sul ruolo della Procura generale presso la Corte di cassazione v. la prima analisi di A. D'amato, *La nuova normativa sulla Procura europea*, in *IP*, 2021 (2), 559 ss.; v., inoltre, A. Barletta, *Pubblico Ministero Europeo: il nodo della competenza e le sfide per il diritto di difesa*, in www.giurisprudenzapenale.com, 2020 (12), 3 ss.

¹¹ L. Salazar, *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *SP* 2021 (2), 64.

¹² G. B. Barrocu, *cit.*, 235.

¹³ E. Traversa, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in www.archivioopenale.it 2019 (3), 62.

¹⁴ *Ex multis* v. C.G.U.E, sentenza del 18 giugno 2002, *HI*, C-92/00, I e 30 marzo 2006, *Emanuel*, C-259/04.

dei procedimenti dinanzi ad esso, l'applicazione, da parte dell'organo, di norme giuridiche, nonché la sua indipendenza¹⁵.

Ove uno solo di tali requisiti faccia difetto, la questione pregiudiziale non potrà che essere dichiarata irricevibile dalla Corte europea.

Nel nostro ordinamento il requisito mancante è quello della natura contraddittoria del procedimento, poiché il procuratore generale, secondo il disposto di cui all'art. 54-bis, comma 2, c.p.p., *"...assunte le necessarie informazioni, determina con decreto motivato, secondo le regole sulla competenza del giudice, quale ufficio del pubblico ministero deve procedere e ne dà comunicazione agli uffici interessati. All'ufficio del pubblico ministero designato sono immediatamente trasmessi gli atti da parte del diverso ufficio."*

Linea interpretativa, questa, anche di recente ribadita dalla Corte di giustizia con una decisione del 2 settembre 2021 (causa C-66/20, XK), ove è stata dichiarata irricevibile la questione pregiudiziale presentata nell'ambito di una domanda di esecuzione, in Italia, di un ordine europeo di indagine, precisando che i giudici nazionali possono adire la Corte unicamente se dinanzi ad essi è pendente una controversia e se essi sono chiamati a statuire nell'ambito di un procedimento destinato a concludersi con una decisione avente carattere giurisdizionale. Orbene, quando agisce in qualità di autorità di esecuzione di un ordine europeo di indagine, ai sensi dell'art. 2, lett. d), della direttiva 2014/41, una Procura italiana, quale la Procura di Trento, non è chiamata a dirimere una controversia e non può, di conseguenza, essere considerata come soggetto esercitante una funzione giurisdizionale.

Va altresì ricordato che, secondo un costante orientamento della Corte di legittimità, il provvedimento con cui il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione individua la competenza di una determinata procura a procedere per il reato ipotizzato ha natura organizzatoria e non spiega, pertanto, alcuna incidenza sull'efficacia di eventuali provvedimenti cautelari, ad es. in materia reale, sui quali incidono unicamente i provvedimenti dichiarativi di incompetenza del giudice che l'abbia disposta. Ciò accade perché, sino a quando non venga investito del procedimento - con ordinanza di un giudice suscettibile di dar luogo a conflitto a norma dell'art. 28 cod. proc. pen. - un altro organo di giurisdizione, i provvedimenti di natura organizzatoria emessi dalla parte pubblica (trasmissione degli atti da altro ufficio del pubblico ministero e decreto del Procuratore Generale risolutivo di contrasti di competenza tra organi dell'accusa) non hanno attitudine ad invalidare un atto giurisdizionale, a nulla rilevando che, per effetto del meccanismo di cui agli artt. 54 ss. cod. proc. pen., altro g.i.p. possa essere investito in seguito del procedimento¹⁶.

Non sembra ipotizzabile, peraltro, neanche una richiesta volta a dirimere possibili contrasti territoriali fra diversi procuratori delegati da parte del Procuratore

¹⁵ C.G.U.E, sentenza del 21 gennaio 2020, *Banco de Santander*, C-274/14, par. 51. V., inoltre, C.G.U.E, sentenza del 28 febbraio 2019, *Gradbeništvò Korana*, C-579/17, par. 34, con la giurisprudenza ivi citata.

¹⁶ Da ultimo v. Cass. 7.1.2015, Pretner Calore, in *CEDCass.*, m. 262083, in relazione ad una fattispecie in cui il p.m. individuato ai sensi dell'art. 54-quater cod. proc. pen. - diverso da quello che aveva in precedenza chiesto e ottenuto la misura reale - aveva esercitato l'azione penale con richiesta di emissione di decreto di giudizio immediato, accolta dal g.i.p.; la S.C., nell'affermare il principio su indicato, ha rigettato l'eccezione di incompetenza territoriale formulata dalla difesa, osservando che non vi era stata alcuna delibazione sulla propria competenza da parte sia del giudice che aveva emesso la misura, sia di quello che aveva successivamente accolto la richiesta di giudizio immediato.

generale, non essendo egli l'organo di vertice titolare di specifiche attribuzioni in merito ai possibili conflitti interni all'EPPO – titolarità propria della Camera permanente incaricata del procedimento – e dovendosi altresì considerare che la dislocazione distrettuale dei delegati non comporta una distribuzione tassativa dei casi su base territoriale¹⁷.

Nonostante l'ampiezza del rinvio normativo alle diverse tipologie di conflitto, positivo o negativo, sull'attribuzione della competenza tra il pubblico ministero nazionale ed il procuratore europeo delegato, la strutturazione autonoma e indipendente dell'EPPO sembra difficilmente conciliabile con la eventualità di un conflitto negativo di competenza, ed in particolare con la possibile decisione del Procuratore generale che stabilisca l'obbligo di procedere per un procuratore delegato: ciò in considerazione sia delle modalità, interne all'EPPO, di restituzione o invio degli atti alle autorità nazionali, sia in ragione della previsione di forme di verifica e controllo interno, che non sembrano ammettere eccezioni dinanzi all'eventuale applicazione di norme codicistiche espressione non di principi supremi della Carta costituzionale, ma di regole di organizzazione giudiziaria proprie dell'assetto ordinamentale del singolo Stato membro¹⁸.

Analoghi dubbi si affacciano, inoltre, sull'individuazione dell'organo giudiziario in grado di sciogliere il conflitto qualora le autorità di vertice degli uffici di accusa dei diversi Stati membri interessati dovessero affermare, entrambi, la propria competenza ad agire, o, contestualmente, denegarla.

Non è difficile prevedere, pertanto, che i numerosi dubbi interpretativi in ordine all'ambito di applicazione delle complesse norme sull'attribuzione dei procedimenti all'uno o all'altro livello di autorità inquirenti porteranno in molti casi a decisioni dei conflitti di competenza sfavorevoli alla Procura europea e favorevoli alle Procure nazionali. L'unica soluzione per evitare questo rischio sarebbe stata quella di prescrivere agli Stati membri la designazione, quale "autorità competente" in caso di disaccordo fra Procura europea e Procure nazionali, di una "giurisdizione" ex art. 267 TFUE dello Stato membro interessato e, in particolare, di quella alla quale il diritto processuale nazionale attribuisce la risoluzione dei conflitti di giurisdizione o di competenza fra i giudici nazionali¹⁹. Nel nostro sistema processuale, come è noto, una chiara indicazione al riguardo ci viene offerta dal disposto di cui all'art. 32 c.p.p., che affida alla Corte di cassazione in camera di consiglio la risoluzione, con sentenza, dei conflitti di giurisdizione o di competenza fra giudici.

In tal senso pare auspicabile, in prospettiva, una riforma delle pertinenti disposizioni del regolamento istitutivo, dopo che la Procura europea avrà iniziato ad esercitare la propria attività e a sperimentare le sue prassi applicative sulla base delle norme attualmente in vigore.

V'è da osservare, peraltro, che una scelta di segno diverso rispetto a quella italiana è stata effettuata nel sistema francese, dove la legge di adeguamento interno ha inserito in seno al codice di procedura penale la previsione per la quale è il giudice

¹⁷ In tal senso v. G. Barrocu, *cit.*, 236.

¹⁸ G. Barrocu, *cit.*, 237.

¹⁹ E. Traversa, *cit.*, 62 s.

istruttore a decidere in materia di conflitti, con successiva possibilità di impugnazione dell'ordinanza che decide sulla attribuzione di competenza da parte della Procura europea, del pubblico ministero o delle parti, dinanzi alla *chambre criminelle* della *Cour de cassation*, risolvendo in tal modo il problema della natura giudiziaria dell'organo decidente.

Nel nostro sistema potrebbe valorizzarsi, ai fini di un'eventuale riforma, il disposto di cui all'art. 1, comma 5, lett. n), della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari, secondo cui occorre “...prevedere che il giudice chiamato a decidere una questione concernente la competenza per territorio possa, anche su istanza di parte, rimettere la decisione alla Corte di cassazione, che provvede in camera di consiglio; prevedere che, qualora non proponga l'istanza di rimessione della decisione alla Corte di cassazione, la parte che ha eccepito l'incompetenza per territorio non possa riproporre la questione nel corso del procedimento; prevedere che la Corte di cassazione, nel caso in cui dichiari l'incompetenza del giudice, ordini la trasmissione degli atti al giudice competente”.

3. Ai sensi dell'art. 18, comma 1, d.lgs. cit., alla Procura generale presso la Corte di cassazione è affidato anche il compito di esprimersi nelle particolari ipotesi di cui agli artt. 25, § 4, e 34, §§ 5 e 6, del regolamento istitutivo.

La prima eventualità ricorre allorché l'EPPO manifesti la volontà di intervenire in un caso per il quale avrebbe competenza materiale e risulti in una «posizione migliore» ai fini dello svolgimento delle attività inquirenti, sebbene esso non possa agire per mancanza delle “condizioni di procedibilità” di cui all'art. 25, par. 3, lett. b), reg. (ossia, quando vi è motivo di presumere che il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione causato da un reato di cui all'art. 22 reg. non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima). In tale ipotesi, qualora il caso dovesse rientrare anche sotto la giurisdizione italiana, l'EPPO potrà avviare le proprie attività solo previo consenso del Procuratore generale presso la Suprema Corte.

La seconda ipotesi si verifica qualora l'EPPO chieda alle Procure nazionali di accettare di riassumere un caso ad esse rinviato per i motivi di cui all'art. 34, parr. 2 e 3, reg., ovvero nel momento in cui la Procura europea valuti di archiviare il procedimento in forza dell'art. 39, par. 1, reg.

Ove siffatta eventualità si manifesti, la Procura generale potrà formulare un'istanza all'organo requirente euro-unitario affinché quest'ultimo non chiuda il caso e lo rinvii alle Procure italiane.

Ai sensi dell'art. 19, comma 1, d.lgs. cit., qualora si abbia il trasferimento di un caso nel nostro ordinamento per effetto del consenso o di una richiesta della Procura generale ai sensi dell'art. 18, comma 1, troverà applicazione l'istituto disciplinato dall'art. 746-ter, commi 3-7, c.p.p.

Analoghe conseguenze si verificano nell'ipotesi in cui vengano trasferiti in Italia dei procedimenti a seguito di uno dei provvedimenti assunti dalle Camere permanenti dell'EPPO ai sensi degli artt. 26, par. 5, reg. - ossia, quando il caso rientri nella competenza di più Stati membri e previa consultazione con i procuratori europei e/o i procuratori europei delegati interessati si decida di riassegnare il caso ad un procuratore europeo delegato di altro Stato membro ovvero di riunire o separare i casi e, per ogni caso, scegliere il procuratore europeo delegato che ne è incaricato - e 36, parr. 3 e 4, reg. (atteso il rinvio al riguardo formulato ex art. 19, comma 2, d.lgs. cit.), ossia quando, a seguito della relazione del procuratore delegato incaricato della trattazione del caso, la Camera permanente decide che l'azione penale sia esercitata in un altro Stato membro, incaricando un procuratore europeo delegato di tale Stato membro, ovvero decide di riunire vari procedimenti, qualora diversi procuratori delegati abbiano condotto indagini nei confronti della stessa o delle stesse persone, affinché l'azione penale sia esercitata dinanzi agli organi giurisdizionali di un unico Stato membro che, in conformità del suo diritto, ha giurisdizione per ciascuno di detti procedimenti.

Se è vero che le modalità pratiche del trasferimento alle nostre autorità non appaiono compiutamente disciplinate, né si prevede espressamente attraverso quali forme o atti si integri la decisione di assunzione del procedimento, tuttavia il legislatore ha dettato una serie di significative previsioni a garanzia sia della prova già acquisita - che si ritiene efficace ed utilizzabile se non contraria ai principi fondamentali dell'ordinamento (ex art. 746-ter, comma 7) - sia delle misure cautelari, anche reali, disposte nel procedimento assunto in Italia, per le quali si è introdotto un rinvio alla disposizione dell'art. 27 c.p.p., relativa alla incompetenza del giudice cautelare, in ragione, da un lato, della opportunità di un controllo rafforzato sui presupposti della cautela, dall'altro lato di una possibile difficoltà nella individuazione del giudice, ove la richiesta sia pervenuta alle nostre autorità e l'assunzione non sia stata concordata in tutti i suoi aspetti tra i pubblici ministeri interessati e coinvolti nel rapporto diretto (il termine per l'adozione dei relativi provvedimenti è di trenta giorni dalla ricezione degli atti).

Il periodo di custodia cautelare sofferto all'estero deve essere computato in ordine agli effetti relativi ai termini di durata (art. 746-ter, comma 6, c.p.p.), applicandosi il comma 2 dell'art. 303 c.p.p., mentre si prevede una forma di tutela della persona offesa attraverso le disposizioni con cui si stabilisce che la decisione di assunzione deve esserle notificata con l'avviso della facoltà di proporre querela nell'ipotesi in cui la condizione di procedibilità fosse contemplata soltanto nel nostro ordinamento, laddove la querela già presentata presso l'autorità straniera mantiene la sua efficacia nell'ordinamento interno (art. 746-ter, commi 3 e 4, c.p.p.)²⁰.

²⁰ Su tali profili dell'istituto cfr. G. De Amicis, *Lineamenti della riforma del Libro XI del codice di procedura penale*, in www.penalecontemporaneo.it, 12.4.2019, 26 ss.

4. Le questioni relative alla corretta individuazione del riparto di competenze fra l'EPPO e le autorità inquirenti nazionali non sono soggette a sbarramenti o preclusioni per effetto di previsioni dettate dalla fonte regolamentare, ma possono essere riproposte dai soggetti interessati e diversamente definite nel successivo dispiegarsi dell'*iter* processuale.

Le esigenze di un pieno controllo giurisdizionale, secondo la disposizione di cui all'art. 42, par. 1, reg., impongono una verifica da parte dei giudici nazionali sull'ampia categoria degli "*...atti procedurali dell'EPPO destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi.....conformemente alle procedure e ai requisiti stabiliti dal diritto nazionale*".

La successiva disposizione – contenuta nell'art. 42, par. 2, lett. c), reg. - individua espressamente un possibile oggetto delle questioni pregiudiziali che ai giudici degli Stati membri è consentito sottoporre all'attenzione della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE.

In forza di tale disposizione, infatti, il legislatore europeo invita i giudici degli Stati membri ad interrogare la Corte di giustizia anche sui profili attinenti alla interpretazione degli artt. 22 e 25 reg. "*.....relativamente a eventuali conflitti di competenza tra l'EPPO e le autorità nazionali competenti*", vale a dire tra la Procura europea e i pubblici ministeri degli Stati membri.

Ne discende che, in caso di disaccordo fra i due livelli di autorità inquirente, l'autorità nazionale cui l'ordinamento processuale di uno Stato membro abbia deferito la risoluzione dei conflitti di competenza determina con una propria decisione l'attribuzione di un determinato procedimento all'EPPO ovvero ad una procura dello stesso Stato membro.

Nell'ipotesi in cui una delle due autorità inquirenti si trovi in disaccordo, quella soccombente potrebbe ritenere tale decisione viziata da un errore di diritto derivante da una non corretta interpretazione degli artt. 22 e 25 reg. e potrebbe pertanto contestare, come ogni altra parte processuale, l'attribuzione della potestà d'indagine all'altra autorità inquirente dinanzi ad un organo giurisdizionale, secondo le regole proprie dell'ordinamento processuale dello Stato membro nel quale viene condotta l'indagine²¹. Tale giudice potrà essere, a seconda dei casi e delle caratteristiche proprie degli ordinamenti dei singoli Stati membri, quello competente per il controllo sugli atti di procedura del pubblico ministero ovvero quello competente a decidere sulla richiesta di rinvio a giudizio presentata dal pubblico ministero, o, ancora, l'organo giurisdizionale competente per l'esame del merito dei capi d'imputazione contestati all'imputato.

Una volta che la questione relativa all'interpretazione delle richiamate disposizioni regolamentari sulla competenza venga sollevata dinanzi ad un giudice penale, questi sarà pienamente legittimato, secondo quanto espressamente previsto all'art. 42, par. 2, lett. c), reg., a sottoporre alla Corte di giustizia uno o più quesiti aventi ad oggetto l'interpretazione della pertinente normativa regolamentare, in modo da consentire al giudice euro-unitario di decidere con sentenza i profili involgenti la

²¹ In tal senso v. E. Traversa, *cit.*, 63 ss.

contestazione della competenza – in capo alla Procura europea ovvero ad una procura nazionale - a condurre le indagini e ad esercitare l'azione penale nel procedimento oggetto del persistente contrasto fra i due uffici di procura.

La Corte di giustizia, pertanto, una volta adita dal giudice penale nazionale con un'ordinanza di rinvio pregiudiziale, potrà emettere una pronuncia interpretativa con efficacia vincolante nei confronti del giudice *a quo* sul punto di diritto relativo alla corretta interpretazione degli artt. 22 e 25 reg., vincolando quel giudice in merito alla decisione che egli dovrà adottare sull'attribuzione del procedimento controverso all'EPPO ovvero ad una procura nazionale.

E' agevole prevedere, per la rilevanza generale delle questioni affrontate e per la potenzialità espansiva dei principi che la Corte di giustizia andrà ad affermare nell'esercizio della sua "nomofilachia" europea, non di rado incentrata sulla costruzione di nozioni comuni e autonome dell'ordinamento euro-unitario, che l'efficacia di tali pronunzie avrà un effetto "pilota", tendenzialmente "uniformante" anche per le autorità giudiziarie degli Stati membri non interessati dall'indagine.

Non v'è dubbio, al riguardo, che il ruolo affidato dal reg. 2017/1939 alla Corte di giustizia sia particolarmente incisivo, non solo ai fini della verifica della validità degli atti procedurali della Procura europea, ma anche in relazione all'interpretazione delle norme regolamentari e di tutte le direttive in materia di garanzie difensive dell'Unione cui la fonte istitutiva del nuovo ufficio rinvia, oltre che delle disposizioni di cui agli artt. 47-50 della Carta dei diritti fondamentali e dei principi generali dell'ordinamento giuridico dell'Unione cui la stessa Corte europea ha più volte fatto riferimento nel corso della sua elaborazione giurisprudenziale.

Nella sua veste di parte processuale in tutti i procedimenti pregiudiziali dinanzi alla Corte di giustizia che riguarderanno direttamente i suoi atti e/o le sue competenze, la Procura europea potrà senza dubbio far valere la sua posizione ed influenzare in misura significativa la progressione della giurisprudenza in merito alla portata applicativa della normativa regolamentare.

In conformità all'art. 267 TFUE, la Corte di giustizia è infatti competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, su un complesso di macro-temi, la cui definizione può imprimere un indirizzo uniforme ai fini delle modalità di gestione di una serie di rilevanti questioni problematiche: a) la validità degli atti procedurali dell'EPPO nella misura in cui tali profili di validità siano sollevati dinanzi all'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, comprese quelle contenute nel regolamento; c) l'interpretazione degli artt. 22 e 25 del regolamento relativamente ad eventuali conflitti di competenza fra l'EPPO e le autorità nazionali competenti.

Anche le decisioni assunte dall'EPPO in merito all'archiviazione di un caso (ossia dalla Camera permanente, sulla base di una relazione fornita dal procuratore europeo delegato ai sensi degli artt. 39, par. 1, e 35, par. 1, reg.) risultano soggette, nella misura in cui vengano contestate direttamente sulla base del diritto dell'Unione (ex art. 42, par. 3, reg.), al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia in conformità alla previsione di cui all'art. 263, par. 4, TFUE.

Un problema di non poco momento involge la disciplina dell'efficacia degli atti di indagine già compiuti da quello degli uffici di procura che, in esito alla risoluzione del conflitto, la Corte di giustizia e il giudice nazionale di rinvio abbiano dichiarato incompetente, e sul quale, pertanto, incombe l'obbligo di trasferimento del procedimento all'altro ufficio di procura che sia stato riconosciuto competente.

Analogo problema si pone, inoltre, in caso di dismissal del procedimento da parte dell'EPPO, con il rinvio degli atti all'autorità nazionale individuata come competente per la trattazione del caso. Peraltro, il rinvio degli atti alle autorità nazionali comporta di regola la dismissal, in favore della giurisdizione nazionale "ricevente", anche dei reati "indissolubilmente connessi" al reato di competenza diretta.

Il regolamento 2017/1939 non contiene alcuna disposizione normativa che consenta a quella delle due procure che sia stata riconosciuta competente di utilizzare nel procedimento, così riassegnato, tutte le prove già acquisite e, più in generale, gli atti di indagine compiuti dall'altra procura dichiarata in un secondo momento incompetente²².

Secondo una prima ipotesi di soluzione del problema, potrebbero applicarsi per via analogica le norme processuali interne che eventualmente prevedano, in caso di trasferimento del procedimento da una procura nazionale ad un'altra, la utilizzabilità degli atti di indagine compiuti dall'ufficio del pubblico ministero dichiarato incompetente (nel nostro sistema, ad es., vengono in rilievo gli artt. 54, comma 3, e 54-bis, comma 4, c.p.p. là dove prevedono "che sono comunque utilizzabili nei casi e nei modi previsti dalla legge" gli atti di indagine preliminare compiuti prima della trasmissione degli atti all'ufficio del pubblico ministero designato dal procuratore generale).

Una seconda ipotesi, di converso, oppone all'applicazione analogica della norma processuale interna l'argomento incentrato sulla diversità del contesto normativo di riferimento per l'EPPO e la procura nazionale.

Le due procure di uno stesso Stato membro che sollevano dinanzi all'autorità nazionale competente un conflitto di attribuzione in relazione a un determinato procedimento penale applicano, infatti, le stesse regole di procedura penale in vigore nel loro Stato, laddove la Procura europea e una procura nazionale sono tenute ad applicare norme processuali in parte diverse, essendo le indagini svolte dalla Procura europea disciplinate in via prioritaria, ai sensi dell'art. 5, par. 3, reg., dalle stesse disposizioni regolamentari, mentre il diritto nazionale si rende applicabile unicamente agli aspetti non disciplinati dal regolamento.

Entro tale prospettiva, la conseguenza di questa parziale, ma sostanziale, diversità di legislazione applicabile è che gli atti di indagine compiuti da una procura nazionale potrebbero essere non conformi alle regole processuali di diritto dell'Unione che condizionano la legittimità degli atti di indagine della Procura europea, e quindi non utilizzabili nell'ambito del procedimento oggetto del trasferimento.

²² Sul tema cfr. E. Traversa, *cit.*, 65 ss.

Non resterebbe, al procuratore europeo delegato che riceve, nella su indicata evenienza della riassegnazione del procedimento, il fascicolo del caso, che riprendere l'indagine dall'inizio e condurla *ex novo* applicando in via prioritaria le norme del regolamento 2017/1939 e in via suppletiva il diritto dello Stato membro ove il medesimo procuratore europeo delegato procede.

Più in generale, non sembra esservi equivalenza fra un'indagine condotta dalla Procura europea e un'indagine condotta da una procura nazionale, in quanto alcuni poteri d'indagine dei quali possono avvalersi l'uno o l'altro dei pubblici ministeri sono diversi, in primo luogo in ragione della possibilità, per un procuratore delegato europeo "incaricato del caso" e situato in un determinato Stato membro, di ottenere misure investigative direttamente da un altro procuratore delegato "incaricato di prestare assistenza", e situato in un altro Stato membro in applicazione dell'art. 31 reg., avente ad oggetto le cd. "indagini transfrontaliere".

Un'indicazione generale di segno contrario, tuttavia, sembra emergere dalla motivazione del considerando 77, secondo cui, quando il reato non è di competenza della Procura europea, quest'ultima rimette il caso alle autorità nazionali, che a loro volta dovrebbero mantenere "*tutte le prerogative stabilite dal diritto nazionale in merito all'apertura, al proseguimento o all'archiviazione dell'indagine*".

La fonte regolamentare sembrerebbe avallare, in tal modo, l'interpretazione secondo cui le successive attività di indagine svolte dall'autorità interna si pongono sulla stessa scia procedimentale di quelle già compiute dall'EPPO²³.

5. Una volta chiuse le indagini, il procuratore europeo delegato per la loro trattazione presenta al procuratore europeo incaricato della supervisione una relazione contenente una sintesi illustrativa del caso e un progetto di decisione (art. 35, par. 1, reg.) con l'indicazione delle possibili alternative decisorie, della cui esecuzione, a seconda dei casi, potrà nuovamente essere incaricato il procuratore delegato proponente: a) rinvio del caso, ovvero esercizio dell'azione penale dinanzi ad un organo giurisdizionale nazionale; b) archiviazione; c) procedura semplificata di azione penale ai sensi degli artt. 34, 39 e 40.

La relativa documentazione, eventualmente corredata delle valutazioni del procuratore incaricato della supervisione del caso, viene trasmessa alla Camera permanente, che, in linea di principio decide che l'azione penale venga esercitata nello Stato membro del procuratore delegato incaricato del caso, ma, in presenza di "motivi sufficientemente giustificati" (ex art. 36, par. 3), potrebbe incaricare un procuratore delegato di altro Stato membro, tenendo conto dei criteri al riguardo previsti dall'art. 26, parr. 4 e 5, reg.

L'azione penale, da esercitare nello Stato membro dove si svolgono le indagini anche quando più giudici penali nazionali abbiano la giurisdizione, può essere tuttavia trasferita in altro Stato membro su decisione della camera permanente che reputi il

²³ In tal senso cfr. F. Lombardi, *La Procura europea: dal Corpus iuris al decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *ProcPenGiust* 2021 (4), 949.

coinvolgimento di una differente autorità giudiziaria più confacente all'interesse generale della giustizia.

In tal senso, come si è osservato, il considerevole margine di discrezionalità affidato alle camere permanenti, non bilanciato dalla previsione di alcun controllo giurisdizionale da parte della Corte di giustizia, rischia di interferire con effetti pregiudizievoli sul diritto di difesa. Le decisioni che dispongono il trasferimento o la riassegnazione del procedimento da uno Stato all'altro sono infatti in grado di "scompaginare" la strategia difensiva che, pianificata e modulata, dal punto di vista tecnico, sulle regole dell'ordinamento nazionale nel quale sono state intraprese le indagini, va tatticamente "ripensata" secondo le peculiarità del diverso sistema – indicato dalla camera permanente – in cui le indagini stesse sono proseguite o viene esercitata l'azione penale, prospettandosi in tal modo delicate questioni di compatibilità tra la facoltà di diversa "allocazione" dei procedimenti e la garanzia di effettività dell'esercizio del diritto di difesa consacrato nella disposizione di cui all'art. 48, par. 2, della Carta di Nizza²⁴.

Secondo l'art. 36, par. 5, reg. *“una volta deciso lo Stato membro in cui esercitare l'azione penale, l'organo giurisdizionale nazionale competente di detto Stato membro è determinato sulla base del diritto nazionale.*

V'è da osservare, in linea generale, che le due nozioni di competenza e giurisdizione non vanno confuse. Nei rapporti tra l'Unione europea e i singoli Stati membri si parla, per quanto attiene all'assegnazione del potere di indagine, di "competenza", sicché, se competente è la Procura europea, i criteri direttivi enunciati nel reg. EPPO contribuiranno ad individuare il procuratore europeo delegato preposto alle investigazioni del caso²⁵.

La correlazione tra il procuratore europeo delegato incaricato del caso e lo Stato membro ove egli opera radicherà, invece, la "giurisdizione" di quello Stato, nel cui ordinamento dovranno poi applicarsi le pertinenti regole di determinazione della competenza del giudice, atteso il riferimento espressamente operato dalla richiamata disposizione regolamentare alla "base del diritto nazionale".

Nel nostro ordinamento, come è noto, le disposizioni rilevanti sono quelle contenute negli artt. 21 ss. c.p.p., che consentono di eccepire o di rilevare, anche d'ufficio, secondo le tassative scansioni procedurali, le forme ed i termini ivi previsti, le diverse situazioni di incompetenza per materia, per territorio o da connessione, stabilendo, qualora la stessa venga dichiarata, a seconda dei casi, dal giudice delle indagini preliminari, dal giudice del dibattimento ovvero dal giudice di appello, la restituzione o la trasmissione degli atti al pubblico ministero presso il giudice competente, con la forma, secondo le diverse evenienze procedurali, dell'ordinanza o della sentenza (nelle ipotesi in questione, ovviamente, il provvedimento sarà rivolto al procuratore europeo delegato, che a sua volta potrà investire il giudice competente a livello nazionale – qualora la determinazione della competenza sia chiaramente orientata in tal senso – o riesaminare il caso investendone

²⁴ Su tali profili cfr. i rilievi di R. Lopez, *Riparto di giurisdizione e Procura europea*, in *ProcPenGiust* 2021 (1), 5.

²⁵ Così F. Lombardi, *cit.*, 935.

la Camera permanente, qualora siano emersi profili di incompetenza – personale, territoriale o per materia – sintomatici di un'attribuzione del caso ad un organo giurisdizionale di altro Stato membro UE partecipante, o meno, alla cooperazione rafforzata che ha dato luogo alla istituzione dell'EPPO).

Ciò comporta, inoltre, l'applicazione a livello nazionale delle regole processuali dettate dagli artt. 26 e 27 c.p.p. per quel che attiene alle prove già acquisite dal giudice incompetente - che mantengono la loro efficacia – e alle misure cautelari già disposte, che cessano di avere effetto se non rinnovate entro il termine di venti giorni dal giudice competente.

Recita, infatti, l'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 9/2021 che *“Ferme in ogni caso le regole ordinarie sulla competenza del giudice, i procuratori europei delegati esercitano le funzioni requiranti sull'intero territorio nazionale, indipendentemente dalla sede di assegnazione”*.

Nel sistema italiano, inoltre, gli atti compiuti dal pubblico ministero incompetente, fermi i successivi poteri valutativi dell'organo giudicante, restano di regola validi, poiché nella fase delle indagini preliminari la competenza delle procure costituisce un mero criterio di organizzazione del lavoro, che assume rilievo giuridico solo nei rapporti tra gli uffici del pubblico ministero²⁶.

6. Le decisioni assunte in tema di archiviazione ex art. 39 reg. possono avere ad oggetto il catalogo delle ipotesi di seguito indicate: a) morte dell'indagato o dell'imputato o liquidazione della persona giuridica indagata o imputata; b) infermità mentale dell'indagato o dell'imputato; c) amnistia concessa all'indagato o all'imputato; d) immunità concessa all'indagato o all'imputato, a meno che non sia stata revocata; e) scadenza del termine legale nazionale per l'esercizio dell'azione penale; f) pronuncia del provvedimento definitivo nei confronti dell'indagato o dell'imputato in relazione ai medesimi fatti; g) mancanza di prove pertinenti.

La spiegazione del significato e della portata applicativa della formula lessicale impiegata dal legislatore europeo per delimitare la sfera della competenza in via pregiudiziale della Corte di giustizia – allorquando si pronuncia sulle questioni sollevate dinanzi al giudice di uno Stato membro *“direttamente sulla base del diritto dell'Unione”* - si rinviene nel considerando 88 della motivazione del regolamento, ove si precisa che *“gli organi giurisdizionali nazionali non possono deferire alla Corte di giustizia questioni pregiudiziali sulla validità degli atti procedurali dell'EPPO per quanto riguarda il diritto processuale nazionale o le disposizioni nazionali di recepimento di direttive, anche se il presente regolamento vi fa riferimento”*.

Ne discende, quale logico corollario, che sia i ricorsi proposti avverso le decisioni di archiviazione ex art. 42, par. 3, reg. che le questioni pregiudiziali di validità ex art. 42, par. 2, lett. a), aventi ad oggetto gli atti procedurali della Procura europea, dovranno essere entrambi fondati su disposizioni *“self standing”* del regolamento istitutivo dell'EPPO, vale a dire su norme che non richiedono un'integrazione di regole

²⁶ Cfr. Cass. 29.10.1998, Lotetuso, in *CED.Cass.*, m. 212499; Cass. 9.4.2014, Trivelli, *ivi*, m. 260568.

di diritto processuale nazionale per essere concretamente applicate dal giudice in un dato processo e/o che non rinviano a prescrizioni contenute in direttive dell'Unione "quali attuate dal diritto nazionale", ovvero a leggi nazionali di recepimento delle direttive stesse²⁷.

La disciplina dei sette motivi di archiviazione presuppone che l'esercizio dell'azione penale sia divenuto impossibile sulla base del diritto dello Stato membro del procuratore europeo incaricato del caso ed è prevista nel par. 1 dell'art. 39 in via tassativa²⁸, dunque in forma completa e in una prospettiva di prevalenza su qualsiasi diversa disposizione di diritto nazionale ex art. 5, par. 3, del regolamento.

Non sembra possibile, dunque, adire la Corte di giustizia per contestare una decisione della Camera permanente di archiviare un procedimento sulla base del riferimento ad una norma nazionale messa a confronto con uno dei motivi tassativamente contemplati dall'art. 39, par. 1, mentre la Corte dovrebbe ritenersi senz'altro competente per decidere un ricorso diretto contro una decisione di archiviazione che, per ipotesi, fosse fondata su un motivo non rientrante fra i sette "stabiliti in modo esaustivo" dalla richiamata disposizione dell'art. 39²⁹.

Nel considerando 88, peraltro, si sottolinea l'opportunità che gli organi giurisdizionali nazionali sottopongano "sempre" questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia qualora nutrano dei dubbi sulla validità degli atti procedurali assunti dall'EPPO "rispetto al diritto dell'Unione".

7. Nel prevedere che le attività d'indagine dell'EPPO debbono essere svolte osservando i principi dello stato di diritto e il principio di proporzionalità, l'art. 5 reg. stabilisce che tale organo deve rispettare il complesso dei diritti e delle garanzie emergenti dal quadro di riferimento delineato nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

Nell'art. 41, dedicato alle garanzie procedurali degli indagati e degli imputati, si specifica, da un lato, che tra questi diritti dovranno essere oggetto di tutela, in primo luogo, quelli della difesa e quello all'imparzialità del giudice, dall'altro lato, che l'area della tutela deve comunque estendersi a tutte le garanzie previste dal diritto euro-unitario, comprese quelle contenute nelle *direttive sull'armonizzazione dei diritti di imputati e indagati*, incluse le relative leggi di attuazione a livello nazionale, facendo *salve le garanzie processuali fissate* (non solo per gli imputati e indagati, ma anche per le altre persone coinvolte nei procedimenti della Procura europea) *dal diritto nazionale applicabile*. Tra queste, in via meramente esemplificativa, vengono menzionate la possibilità di *presentare prove a proprio favore*, chiedendo anche la nomina o l'audizione di periti e l'escussione di testimoni, ovvero domandando all'EPPO di ottenere tali misure per conto della difesa.

A tal proposito deve rilevarsi che se è vero che le attività dell'EPPO debbono essere condotte, sulla scorta della generica disposizione enunciata nell'art. 5 reg.,

²⁷ In tal senso v. E. TRAVERSA, *cit.*, 39.

²⁸ Cfr. il considerando 81.

²⁹ Così E. TRAVERSA, *cit.*, 39.

osservando i principi dello Stato di diritto e il principio di proporzionalità, nonché i diritti fondamentali scolpiti nella Carta di Nizza, è pur vero, sotto altro profilo, che la mancata adozione di specifiche regole comuni per le attività processuali e di assunzione delle prove dell'EPPO – come sarebbe stato invece richiesto dall'art. 86, par. 3, TFUE, nel prospettare una disciplina uniforme anche delle garanzie difensive adottabili in quel contesto – implica, quale logica conseguenza, che saranno i sistemi nazionali a fissare il livello di protezione concreta delle stesse, ciò che potrà determinare disomogeneità, anche sensibili, nella previsione delle forme di tutela da Stato a Stato, oltre a difficoltà interpretative e di coordinamento tra le diverse autorità, che potranno risultare pregiudizievoli per i diritti della difesa, soprattutto nei casi di indagini transfrontaliere³⁰.

Fatta salva l'eccezione delimitata alla materia dei diritti processuali, *l'attività dell'EPPO deve svolgersi in conformità al regolamento, anche quando uno stesso aspetto sia disciplinato dal diritto nazionale: quest'ultimo, ossia il diritto dello Stato membro da cui proviene il Procuratore delegato incaricato di gestire il caso, può trovare infatti applicazione solo per le parti non disciplinate dal regolamento* (art. 5, par. 3, reg.).

Al riguardo va peraltro osservato che un'ulteriore indicazione di ordine generale è dettata nel considerando 15, secondo cui il regolamento lascia impregiudicati i sistemi nazionali degli Stati membri per quanto riguarda “il modo in cui sono organizzate le indagini penali”.

8. L'art. 86, par. 2, TFUE obbliga la Procura europea ad esercitare l'azione penale “dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri”.

A sua volta, il considerando 87 del regolamento EPPO precisa che “*Gli atti predisposti dall'EPPO nel corso delle indagini sono strettamente collegati all'azione penale che ne può conseguire e pertanto producono i loro effetti negli ordinamenti giuridici degli Stati membri.*”

Logicamente correlata a tali previsioni deve ritenersi quella secondo cui il controllo sulla legittimità degli atti della Procura europea relativi ai procedimenti penali debba essere attribuito ai giudici degli Stati membri, come stabilito nella fondamentale disposizione di cui all'art. 42, par 1, reg., in forza della quale: “*Gli atti procedurali dell'EPPO destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi sono soggetti al controllo degli organi giurisdizionali nazionali competenti conformemente alle procedure ed ai requisiti stabiliti dal diritto nazionale*”³¹.

Ad un “accentramento decentrato” di competenze fa da *pendant*, tuttavia, il rischio derivante dalle divergenti applicazioni giurisprudenziali delle diverse legislazioni penali vigenti negli ordinamenti dei vari Stati membri, finanche in relazione alla concreta efficacia degli stessi atti investigativi della Procura europea

³⁰ R. Kostoris, *Manuale di procedura penale europea*, Milano, 2019, 282.

³¹ Sulle garanzie di metodo delle indagini europee e sulle forme del controllo giurisdizionale diffuso negli Stati membri v., in generale, le riflessioni di F. Falato, *L'azione penale verso le nuove misure d'indagine europee (Metodo e contenuti di una categoria dommatica rivisitata alla luce della entrata in funzionamento della Procura europea tra fisiologie regolamentari e difetti della legge delega)*, in www.archiviopenale.it 2020 (3), 59 ss.

(come, ad es., perquisizioni, congelamento dei proventi del reato, intercettazioni telefoniche ecc.).

Sotto tale profilo, infatti, i giudici degli Stati membri sono chiamati in primo luogo ad utilizzare, come parametri del giudizio di legittimità sugli atti procedurali della Procura europea, le pertinenti norme del regolamento istitutivo dell'EPPO e, in secondo luogo, per tutti gli aspetti non disciplinati dalla fonte regolamentare, le norme del diritto processuale penale nazionale.

Nel considerando 88, tuttavia, si rammenta che le legislazioni processuali nazionali che i giudici degli Stati membri dovranno applicare nell'esercizio delle loro funzioni di controllo giurisdizionale sugli atti della Procura europea dovranno comunque assicurare il rispetto di due principi generali dell'ordinamento dell'Unione, quello di equivalenza e quello di effettività.

Sulla base del richiamo a tali principi generali, così come progressivamente affinati nella elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia, vi si osserva, da un lato, che le modalità procedurali che disciplinano sul piano nazionale i ricorsi intesi a tutelare i diritti conferiti ai soggetti interessati dal diritto dell'Unione non devono essere meno favorevoli di quelle previste per gli analoghi ricorsi di carattere interno, dall'altro lato, che queste stesse modalità nazionali non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Nel rinviare alle regole interne della procedura penale di ogni Stato membro, il legislatore europeo ha introdotto nella disposizione di cui all'art. 42 reg. due importanti precisazioni: gli atti impugnabili della Procura europea devono essere "atti procedurali" e devono essere "destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi".

Il significato dell'espressione "atti procedurali" è ricavabile sia dal considerando 87 del regolamento EPPO, che fa espressamente riferimento agli "atti adottati prima dell'imputazione", quali ad esempio, le misure investigative di cui all'art. 30, sia, *a contrario*, dal considerando 89, che nel delimitare l'area del controllo esercitabile sulle decisioni amministrative dell'EPPO richiama esplicitamente le decisioni della Procura europea "adottate nell'esercizio delle sue funzioni volte a svolgere indagini, esercitare l'azione penale o portare casi in giudizio".

Per quel che attiene, poi, al significato della formula "atto destinato a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi", si è osservato che la richiamata disposizione normativa riproduce testualmente un'espressione utilizzata nel Trattato (art. 263, par. 1): la stessa sembra costituire, pertanto, una nozione autonoma di diritto dell'Unione, che in quanto tale deve essere interpretata in modo uniforme in tutto il suo territorio. In base ad una risalente giurisprudenza della Corte di giustizia, un atto è destinato a produrre effetti giuridici ed è quindi impugnabile, a pena di inammissibilità del ricorso, quando "è destinato a produrre effetti giuridici obbligatori", i quali a loro volta devono essere "idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente". Ne consegue che gli Stati membri non sono tenuti a prevedere un controllo giurisdizionale sugli atti procedurali che non sono destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi,

“come la nomina di esperti o il rimborso delle spese sostenute da testimoni”, secondo la precisazione sul punto offerta in un passaggio del menzionato considerando 87³².

Quanto all'identificazione dei “terzi” ai quali fa riferimento l'art. 42, par. 1, del regolamento, il considerando 87 precisa che si tratta di “una categoria che comprende l'indagato, la vittima e altri interessati i cui diritti potrebbero essere pregiudicati da tali atti (procedurali)”.

Sempre il medesimo considerando prospetta una sorta di “interpretazione autentica” dell'art. 42, par. 1, là dove si specifica:

a) da un lato, che sono da qualificare come atti procedurali destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi, gli atti aventi ad oggetto “la scelta dello Stato membro i cui organi giurisdizionali saranno competenti a procedere” (scelta che dovrà essere operata sulla base dei criteri di cui all'art. 36, par. 3 e 4, riguardanti le regole che presiedono all'esercizio dell'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali);

b) dall'altro lato, che questi atti della Procura europea dovranno “essere assoggettati al controllo degli organi giurisdizionali nazionali al più tardi nella fase processuale”.

Ciò sta a significare che la decisione di rinviare a giudizio un indagato dinanzi al giudice di un determinato Stato membro deve poter essere impugnata dall'imputato “al più tardi” dinanzi al giudice di merito, ossia che una legislazione processuale nazionale può consentire tale impugnazione anche in una fase del procedimento anteriore all'inizio del processo³³ (ciò che non si verifica, ad es., nel nostro ordinamento, dove il decreto del giudice dell'udienza preliminare che dispone il giudizio non è autonomamente impugnabile, stante il principio di tassatività delle impugnazioni ex art. 568 c.p.p., sicché eventuali censure possono essere fatte valere solo nella successiva fase dibattimentale³⁴).

Particolarmente problematiche, ai fini del controllo giurisdizionale esercitato dai giudici degli Stati membri, appaiono le questioni relative alle indagini che possono coinvolgere Stati operanti sia all'interno che all'esterno della cooperazione rafforzata alla base dell'EPPO, quando l'applicazione dei criteri di scelta della giurisdizione stabiliti dal nuovo regolamento porterebbero al radicamento della competenza dinanzi alle autorità di uno Stato membro dell'Unione non partecipante a tale progetto.

Nel ricorrere di tali evenienze, l'EPPO sarebbe impossibilitato ad esercitare l'azione penale davanti alle autorità giudiziarie di tale Paese, né potrebbe farlo altrove, ostandovi il principio del giudice naturale, previsto dall'art. 6.1 della CEDU e dall'art. 47.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Tuttavia, se le competenti autorità degli Stati non partecipanti decidessero di non perseguire la condotta costituente reato ai sensi della direttiva “PIF”, potrebbe configurarsi, oltre alla vanificazione degli sforzi dell'EPPO in termini di raccolta di

³² In tal senso v. E. Traversa, *cit.*, 37, che richiama sul punto C.G.U.E, sentenza del 11 novembre 1981, *IBM/Commissione*, C-60/81, par. 9.

³³ Cfr. E. Traversa, *cit.*, 38.

³⁴ *Ex multis* v. Cass. 7.5.2018, Manganaro, in *CEDCass.*, m. 273329.

elementi informativi e probatori, e alla conseguente inefficacia dell'azione repressiva, anche una violazione del principio di eguaglianza all'interno dell'Unione europea. Condotte analoghe, infatti, verrebbero perseguite dall'EPPO se poste in essere nel territorio degli Stati partecipanti o da cittadini di tali Stati, mentre le stesse rimarrebbero impunte se commesse in Stati non aderenti alla cooperazione rafforzata. Sembra dunque necessario che tali criticità vengano affrontate e disciplinate negli accordi che verranno stipulati tra la Procura europea e gli Stati non partecipanti.

Altra eventualità, foriera di particolari nodi problematici, è quella basata sulla formulazione di richieste di cooperazione e coordinamento, poiché se il reato che lede gli interessi finanziari UE presenta una valenza transnazionale ed è necessario raccogliere elementi di prova in un altro Paese, e se, di regola, il procuratore europeo potrà agire sulla base di una singola autorizzazione giudiziaria, da richiedere alle autorità dello Stato membro in cui l'attività investigativa deve essere eseguita – dunque senza bisogno di ricorrere agli ordinari strumenti di cooperazione –, il procuratore europeo delegato dovrà, invece, ricorrere a tali strumenti quando le prove dovranno essere acquisite in Stati membri che non partecipano alla Procura europea. In questi casi, il supporto di Eurojust per l'inoltro e lo scambio delle richieste di assistenza giudiziaria potrebbe essere di grande ausilio ed è certamente ipotizzabile, in tale contesto, che il procuratore europeo ed i membri nazionali potranno partecipare a riunioni di coordinamento e a tutti i moduli operativi emersi nella prassi dell'organismo di cooperazione.

Per quanto riguarda, invece, l'azione penale, il rinvio a giudizio e i poteri connessi (in particolare il potere di formulare l'imputazione, partecipare all'assunzione delle prove ed esercitare i rimedi disponibili), questi potranno essere esercitati da parte dell'EPPO solo dinanzi alle autorità giurisdizionali degli Stati membri che prendono parte alla cooperazione rafforzata e solo nel caso in cui la condotta oggetto di indagine sia stata posta in essere nel territorio di tali Stati ovvero da un loro cittadino.

Il rischio, inevitabile, è quello che si determini una frammentazione dell'azione repressiva, anche se, in definitiva, trattandosi di una cooperazione rafforzata, dovrebbe comunque riconoscersi il valore aggiunto rappresentato dal fatto che le indagini penali collegate (o relative ad un unico fatto storico) da condurre in Stati membri partecipanti, piuttosto che incanalarsi in procedimenti separati, condotti secondo criteri che potrebbero anche essere diversi e basati sulle regole proprie dei rispettivi sistemi nazionali, vengano condotte da un unico Ufficio sovranazionale in possesso di una piena visione dei fatti e capace di raccogliere tutte le prove necessarie nei Paesi coinvolti, compresi quelli non aderenti alla cooperazione rafforzata, con maggior facilità rispetto alle autorità nazionali³⁵.

9. Se nel regolamento non si specifica il carattere obbligatorio o meno dell'azione penale euro-unitaria, è pur vero che le dinamiche dell'azione e, in

³⁵ M. Fidelbo, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in *DirPenCont* 2016 (3), 92 ss.

particolare, l'impossibilità di esercitarla, sono condizionate dalle regole del diritto nazionale applicabile (anche se è lo stesso regolamento, come già si è osservato, ad indicare i possibili 'motivi' di archiviazione).

Tutte le misure investigative — che dovranno in ogni caso rispettare il principio di proporzionalità — dovranno essere adottate secondo le modalità e le procedure previste dal diritto nazionale.

Il carattere transnazionale delle indagini sottende, come si è accennato, la possibilità di un loro svolgimento attraverso il compimento di atti d'indagine in Stati diversi: a tal fine si prevede che debba esservi una stretta cooperazione tra il procuratore delegato incaricato del caso e i procuratori delegati degli Stati sul cui territorio occorre compiere tali atti investigativi, ai quali il primo "assegnerà" la misura da compiere.

Inevitabilmente si porranno, tuttavia, problemi di gestione delle attività investigative in un contesto "pluri-livello" caratterizzato dalla previsione di regole nazionali diverse.

Da un lato, infatti, la disposizione di cui all'art. 31, par. 3, reg. stabilisce che per l'adozione delle misure richieste occorre avere riguardo al principio della *lex fori* (ossia quella dello Stato membro del procuratore delegato incaricato del caso), e che se, per l'adozione della misura è necessaria un'autorizzazione giudiziaria secondo la *lex loci* (quella, cioè, dello Stato membro del procuratore delegato incaricato di prestare assistenza), essa verrà disposta in base alle regole di quest'ultima.

Dall'altro lato, l'art. 32 prevede che le misure debbono essere eseguite in conformità al regolamento e alla *lex loci*, osservando al contempo le "formalità e procedure" espressamente indicate dal procuratore delegato incaricato del caso (*lex fori*), a meno che esse non si trovino in conflitto con "i principi fondamentali" della *lex loci*. Ciò significa che, di regola, dovranno essere rispettate entrambe, sia la *lex loci* che la *lex fori*, determinandosi in tal modo problemi interpretativi di non poco momento e ricadute di ordine strettamente operativo sul piano dell'efficienza investigativa e dell'esercizio del diritto di difesa, che è piuttosto agevole preconizzare.

Non viene dettata una disciplina generale in tema di ammissibilità delle prove raccolte dall'EPPO, come invece richiedeva la generale norma di riferimento contenuta nell'art. 86, par. 3. TFUE.

Con una formula ambigua e di non agevole lettura, il regolamento si limita soltanto a stabilire che "*Le prove presentate a un organo giurisdizionale dai procuratori dell'EPPO o dall'imputato non vanno escluse per il solo motivo di essere state raccolte in un altro Stato membro o conformemente al diritto di un altro Stato membro*". (art. 37)

Ciò significa che le prove raccolte secondo le regole di uno Stato (*lex loci*) potranno essere ammesse ed utilizzate in altro Stato — sempreché rispettino l'imparzialità del giudice, i diritti di difesa riconosciuti dalla Carta di Nizza e, in genere, i diritti fondamentali previsti dall'art. 6 TUE, dalla CEDU e dalle Costituzioni nazionali (cfr. il considerando 80) — anche quando il diritto interno di quello Stato (la *lex fori*) preveda forme e condizioni diverse di ammissibilità.

Per certi versi riprende così vigore, anche in relazione all'attività dell'EPPO, il tradizionale modello rogatorio incentrato sul rispetto della *lex loci*, che era stato fortemente criticato per il fatto di ostacolare l'utilizzo delle prove in ordinamenti retti da regole diverse nell'assunzione della prova, e che risulta oggi per lo più superato dalla progressiva affermazione del diverso modello di raccolta basato sull'ordine europeo di indagine penale: strumento avanzato di mutuo riconoscimento, sulla cui falsariga sarebbe stato più produttivo sagomare la disciplina dell'attività probatoria del nuovo organismo europeo³⁶.

Un ancor valido principio-guida può trarsi, comunque, dalle indicazioni di ordine generale dettate dalla decisione della Corte costituzionale del 13 luglio 1995, n. 379, che affida all'autorità interna il compito di valutare, caso per caso, se il contenuto dell'atto compiuto all'estero sia o meno utilizzabile, sulla base di un vaglio di compatibilità con gli essenziali principi dell'ordinamento interno: la Consulta, nella pronuncia citata, si riferiva proprio all'art. 24, comma 2, Cost., da cui si ricava la necessità, ai fini dell'effettività del diritto di difesa, della partecipazione del difensore all'assunzione della prova.

Un indirizzo, questo, il cui sostrato valoriale è stato poi ripreso dalla Suprema Corte³⁷, nel rammentare come siano utilizzabili le deposizioni testimoniali raccolte all'estero senza la partecipazione del difensore, purché questi abbia ricevuto l'avviso dell'esame e sia stato posto in condizione di partecipare all'attività istruttoria, potendo, altresì, espletare le facoltà che gli derivano dal mandato difensivo. Ciò si verifica – rimarkano i giudici di legittimità – poiché se è vero che l'atto dedotto in rogatoria segue le regole dello Stato richiesto, è altrettanto vero che esso non può violare le norme inderogabili di ordine pubblico e di buon costume del Paese richiedente³⁸.

Nel nostro ordinamento si è anche di recente ribadito, sia pure nell'ambito del modello di cooperazione rogatorio, che «*la domanda di assistenza giudiziaria crea un rapporto tra Stati, ciascuno dei quali si presenta nel proprio ordine indipendente e sovrano; il medesimo principio postula che, da un lato, l'esecuzione materiale degli atti richiesti debba necessariamente avvenire nei modi previsti dalla lex fori e, dall'altro, che la valutazione delle attività espletate (ossia degli effetti che a detti atti possono essere riconosciuti) vada condotta alla stregua dell'ordinamento richiedente*», non potendosi attribuire conseguenze sul piano processuale ad attività espletate in maniera da contrastare con le «*leggi interne proibitive concernenti le persone e gli atti e con quelle che, in qualsiasi modo, riguardano l'ordine pubblico*»³⁹.

³⁶ Cfr. G. De Amicis, *I soggetti della cooperazione giudiziaria nell'esercizio delle competenze punitive dell'Unione europea*, in *I volti attuali del diritto penale europeo. Atti della giornata di studi per Alessandro Bernardi*, a cura di C. Grandi, Pisa, 2021, 78 ss.

³⁷ V., ad es., Cass. 8.1.2007, Sommer, in *CEDCass.*, m. 239193.

³⁸ Cfr. Cass. 1.12.2010, De Falco, in *CEDCass.*, m. 248963, che inserisce nel patrimonio dei principi indefettibili proprio il diritto di difesa, da garantire senza eccezioni pur quando all'atto non presenzi l'imputato; analogamente, v. Cass. 22.12.2016, Crupi, in *CEDCass.*, m. 269000.

³⁹ Cass. 15.7.2021, Nikolli, n. 38598, in www.archiviopenale.it 2021 (3), 1 ss., in relazione ad una fattispecie in cui l'atto dedotto nella rogatoria – l'audizione di un professionista sanitario – si compiva secondo un *iter* estraneo alle regole del rito nostrano che, invece, si preoccupano di proteggere il diritto di difesa: valore, questo, la cui violazione bloccava ogni ipotesi di collaborazione con l'autorità albanese, rendendo impossibile recepire, all'interno del processo nazionale, i contenuti delle dichiarazioni raccolte senza avere dato alla difesa la possibilità di partecipare all'escussione. Al riguardo v. il commento

Secondo la Corte di legittimità il contraddittorio deve essere sempre assicurato in quanto «elemento fondante dell'istruttoria processuale», da compiersi in conformità ai «principi dell'ordine pubblico processuale interno», invernati nell'attuale sistematica codicistica e, in particolare, nella disposizione di cui all'art. 431, comma 1, lett. f), c.p.p., che dopo la legge "Carotti", e recependo l'orientamento tracciato dalla Consulta con la richiamata decisione del 1995, permette l'ingresso degli atti assunti mediante rogatoria nel fascicolo dibattimentale solo se i difensori siano stati posti in grado di assistervi e di esercitare le facoltà loro consentite dalla legge italiana.

Nell'attuale sistema di acquisizione delle prove su scala transnazionale l'unica possibilità di acquisire prove orali formate dalla sola autorità straniera dovrebbe residuare in ordine alle prove che vengono raccolte all'estero prima e indipendentemente da una richiesta di assistenza giudiziaria: l'art. 78 disp. att. c.p.p. consente, infatti, il "recupero" in Italia dei verbali di dichiarazioni rese in altro procedimento secondo le modalità acquisitive di cui all'art. 238 c.p.p.⁴⁰.

10. Nel regolamento (art. 30) è previsto un catalogo di strumenti investigativi di cui il p.e.d. deve potersi servire in relazione a reati puniti con un massimo edittale di almeno quattro anni di reclusione: perquisizioni, misure cautelari tese a garantire la genuinità o ad evitare l'inquinamento della prova, produzione di oggetti, documenti e dati (bancari, informatici e relativi al traffico), congelamento di beni connessi al reato (quale strumento o provento) anche ai fini della successiva confisca, intercettazioni, tracciamento o rintracciamento di oggetti.

Le misure inerenti alla produzione dei dati, alle intercettazioni e al tracciamento, ivi comprese le consegne controllate di merci, possono essere soggette alle ulteriori condizioni e restrizioni previste dall'ordinamento nazionale (art. 30, par. 2), ma solo con riferimento alle intercettazioni e al tracciamento gli Stati membri possono limitare l'adozione di tali strumenti di indagine ad un numero chiuso di gravi reati, notificandone l'elenco all'EPPO.

In relazione alle intercettazioni e alle consegne controllate si applicano nel nostro sistema le conformi disposizioni di cui all'art. 17 d.lgs. n. 9/2021, anche se sarebbe stato preferibile, al riguardo, un richiamo all'intera normativa delle operazioni sotto copertura di cui all'art. 9 della legge n. 146 del 2006, per quel che attiene alle consegne controllate di merci, visto che il regolamento sembra adottare una formulazione maggiormente restrittiva⁴¹.

Va osservato in questa sede che alcune misure investigative mostrano peculiarità rispetto al nostro ordinamento interno, poiché, da un lato, le intercettazioni vengono rese utilizzabili quando sia già noto, quale destinatario o mittente, l'indagato o

di F. Trapella, *L'ordine pubblico come limite alla cooperazione con le autorità straniere: la Cassazione fa chiarezza sulle forme dell'assistenza giudiziaria internazionale*, in www.archivioopenale.it 2021 (3), 3 ss.

⁴⁰ Sul tema v. R. Belfiore, *Immediatezza e prova transnazionale*, in CP 2021, 2196 ss., che sotto altro profilo rileva come si tratti di un'opzione discutibile sul piano dei principi cardine del procedimento probatorio, e dell'immediatezza in particolare, che riguarda, prima di tutto, la regola di "recupero".

⁴¹ Cfr. i rilievi di G. Barrocu, *cit.*, 238.

l'imputato (art. 30, lett. e), apparendo così finalizzate non tanto alla scoperta del colpevole quanto all'acquisizione di un elemento di supporto probatorio; dall'altro lato, per quel che attiene al congelamento di beni suscettibili di confisca, si richiede il pericolo che il soggetto che abbia la concreta disponibilità o il controllo sui proventi o strumenti del reato li disperda vanificando l'obiettivo della potenziale confisca all'esito del procedimento (art. 30, lett. d).

Nonostante il regolamento europeo rinvii alle normative nazionali per il compimento delle diverse tipologie di atti procedurali, l'interprete dovrà dedicare particolare attenzione a quelle disposizioni normative che introducono regole autonome rispetto agli ordinamenti nazionali: l'art. 30 reg., nella parte in cui disciplina le intercettazioni e il sequestro preventivo finalizzato alla confisca, elenca dei requisiti "specializzanti" destinati a prevalere sulla normativa interna⁴².

Si è osservato, in tal senso, che l'attività di intercettazione potrà essere autorizzata solo quando sia nota la persona sottoposta al procedimento, così restringendosi la dimensione funzionale dell'istituto, per lo più applicato nella prassi quale strumento di ricerca del colpevole⁴³.

Analoghe considerazioni, inoltre, possono svolgersi in ordine al sequestro preventivo finalizzato alla confisca di beni oggetto dei reati di competenza dell'EPPO, che dovrebbe adottarsi nella sola ipotesi in cui il pericolo di dispersione dei beni suscettibili di confisca tragga origine da un comportamento riconducibile a colui che in concreto vi eserciti dei poteri o materialmente ne disponga.

Sotto tale profilo occorre dunque verificare come la regola dettata dalla fonte euro-unitaria possa rapportarsi con l'applicazione della normativa interna in materia di sequestro preventivo di beni confiscabili ex art. 321, comma 2, c.p.p.

Sulla base di recenti decisioni di legittimità, infatti, il sequestro preventivo orientato alla confisca cd. "obbligatoria" di cui all'art. 240, comma 2, c.p. non richiede una particolare motivazione circa la sussistenza del pericolo, laddove il provvedimento di sequestro preventivo di beni finalizzato alla confisca cd. "facoltativa", previsto dall'art. 321, comma 2, richiede la motivazione in relazione alla sussistenza del requisito del *periculum in mora*⁴⁴.

⁴² F. Lombardi, *cit.*, 936.

⁴³ F. Lombardi, *cit.*, 936. Nel nostro ordinamento, infatti, si distingue il caso in cui il destinatario della intercettazione sia un soggetto indagato da quello in cui l'intercettato sia una persona terza, non indagata, sia pure sottolineandosi in tal caso la necessità di uno speciale obbligo di motivazione del provvedimento autorizzativo, nel senso che devono esservi indicate le "ragioni" sulla cui base il giudice ritenga di dover autorizzare le intercettazioni richieste dal pubblico ministero, in quanto proprio quelle intercettazioni, relative a quella particolare utenza, risultano "indispensabili" per il completo accertamento del fatto specifico cui si riferiscono le indagini, nonché per la individuazione dei responsabili: da ultimo, al riguardo, cfr. Cass. 20.1.2021, Urso, n. 23244.

⁴⁴ Cass. 24.6.2021, Ellade, in *CEDCass.*, m. 281848, secondo cui il provvedimento di sequestro preventivo di cui all'art. 321, comma 2, c.p.p., finalizzato alla confisca di cui all'art. 240 c.p., deve contenere la concisa motivazione anche del "periculum in mora", da rapportare alle ragioni che rendono necessaria l'anticipazione dell'effetto ablativo della confisca rispetto alla definizione del giudizio, salvo restando che, nelle ipotesi di sequestro delle cose la cui fabbricazione, uso, porto, detenzione o alienazione costituisca reato, la motivazione può riguardare la sola appartenenza del bene al novero di quelli confiscabili "ex lege". La Corte si è pronunciata in relazione ad una fattispecie di sequestro preventivo finalizzato alla confisca del profitto del reato per la quale ha chiarito che l'onere di motivazione può ritenersi assolto allorché il provvedimento si soffermi sulle ragioni per cui, nelle more del giudizio, il bene potrebbe essere modificato, disperso, deteriorato, utilizzato od alienato.

Al riguardo si è osservato che la norma europea, da un lato, potrebbe ritenersi più rigorosa di quella nazionale nella misura in cui sembra investire il giudice del dovere motivazionale circa il *periculum in mora* a prescindere dalla tipologia del bene confiscabile; dall'altro lato, essa potrebbe armonizzarsi con la norma interna ove se ne offrisse un'esegesi nel senso che, nel solo caso di beni soggetti a confisca facoltativa, il giudice dovrà motivare sul pericolo di dispersione ancorandolo ai comportamenti di chi abbia il dominio o eserciti poteri di controllo sulla *res*⁴⁵.

In ogni caso, i procuratori europei delegati possono disporre delle misure investigative disciplinate dall'ordinamento interno dello Stato membro in cui vengono svolte le indagini.

Per quel che attiene alle misure cautelari coercitive, il p.e.d. conserva (art. 33 reg.) un potere autonomo di disporre o richiedere l'arresto o la custodia di indagati o imputati secondo regole fissate dal diritto nazionale, mentre nell'ipotesi in cui la persona si trovi sul territorio di altro Stato membro dell'Unione europea potrà farsi ricorso alla procedura di consegna basata sul mandato d'arresto europeo ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAI.

A fronte di tale evenienza, l'art. 15 d.lgs. n. 9/2021 si limita a disporre che le procedure di consegna relative ai mandati di arresto europei emessi da procuratori europei delegati sono disciplinate ai sensi della vigente normativa italiana in materia, vale a dire la legge 22 aprile 2005, n. 69, che è stata di recente modificata per effetto del d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 10.

Sotto tale profilo va ricordato che, ai fini della procedura passiva di consegna, lo Stato di emissione è quello ove si trova il p.e.d. che ha emesso il mandato.

Dovrà prestarsi, al riguardo, particolare attenzione alle questioni relative all'indipendenza dell'autorità giudiziaria, che hanno assunto un rilievo centrale nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, tanto che in recenti decisioni si è affermato che la garanzia di indipendenza, intrinseca alla funzione giurisdizionale, è da ricondursi alla nozione dello Stato di diritto e che essa, in forza dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali si impone non solo nei confronti dei giudici dell'Unione, ma anche di quelli nazionali⁴⁶.

In particolare, con la sentenza OG e PI⁴⁷, la Corte di Lussemburgo ha precisato che l'autorità emittente deve partecipare all'amministrazione della giustizia assicurando un controllo giudiziario adeguato. Con riferimento a tale requisito si è affermato che, nell'ambito della procedura di emissione di un m.a.e, l'autorità emittente è chiamata a verificare il rispetto dei diritti fondamentali del destinatario, delle condizioni previste per l'adozione del mandato e della conformità di questo al principio di proporzionalità: valutazioni, queste, che devono essere svolte in maniera obiettiva, prendendo in considerazione tutti gli elementi a carico e a scarico, senza

⁴⁵ F. Lombardi, *cit.*, 936.

⁴⁶ Su tali questioni v., di recente, A. Rosanò, *The road non taken? Recenti sviluppi sulla nozione di autorità giudiziaria emittente nell'ambito del MAE*, in www.la-legislazione-penale.eu, 8.3.2021, 7 ss.

⁴⁷ C.G.U.E, sentenza del 27 maggio 2019, OG e PI, C508/18 e C-82/19 PPU, parr. 67, 70-74.

che l'autorità emittente sia esposta al rischio di essere soggetta ad ordini o ad istruzioni esterni, in particolare provenienti dal potere esecutivo.

Nell'ordinamento dello Stato membro di emissione, dunque, devono essere contemplate regole statutarie ed organizzative idonee a tutelare l'indipendenza dell'autorità giudiziaria emittente.

Nell'ipotesi in cui il p.e.d. investito dell'indagine abbia la necessità di compiere un atto investigativo nel territorio di un altro Stato membro aderente all'EPPO si applica un particolare modulo operativo: egli, infatti, dovrà farne richiesta all'omologo p.e.d. dello Stato di esecuzione, il quale, a sua volta, provvederà ad eseguire direttamente ed autonomamente l'atto secondo le forme e le modalità disciplinate dal proprio ordinamento nazionale, e comunque in conformità alle indicazioni previste dal regolamento e alle eventuali direttive provenienti dal p.e.d. delegante, purché le stesse non siano in conflitto con i principi fondamentali del diritto dello Stato membro cui appartiene il p.e.d. incaricato di prestare l'assistenza (art. 32 reg.).

Soluzione, questa, dovuta al fatto che l'ordinamento delegante è, di regola, quello nel quale verrà celebrato il processo, sicché le indicazioni del p.e.d. incaricato del caso risultano comunque utili a sagomare il modello concreto del richiesto atto probatorio delineandone i requisiti di ammissibilità secondo i canoni valutativi propri del sistema ove sarà utilizzato.

V'è ancora da osservare che, nel caso in cui non siano rinvenibili strumenti giuridici adeguati nello Stato membro richiesto di prestare assistenza, per effetto, ad es., di una anomia di sistema che non consenta di dar seguito alla misura richiesta dal p.e.d. delegante, ma la stessa o analoga misura possa essere comunque eseguita attraverso l'emissione di un ordine europeo di indagine, quest'ultimo – ovvero altri strumenti tipici del mutuo riconoscimento – potranno comunque essere adottati di concerto dai p.e.d. coinvolti nei due Stati membri interessati (art. 31, par. 6, reg.).

Ulteriore profilo problematico da considerare concerne la richiesta di archiviazione cui il p.e.d. potrà determinarsi (secondo la procedura prevista con la decisione assunta dalla camera permanente ex art. 39 reg. e previa consultazione delle autorità nazionali dello Stato membro competenti ex art. 25, par. 6, reg.), nei casi di morte dell'imputato (o liquidazione della persona giuridica), infermità mentale, amnistia o immunità, prescrizione, *ne bis in idem*, mancanza di prove pertinenti.

Quest'ultimo caso, in particolare, suscita interrogativi già sul piano lessicale, poiché nel nostro ordinamento costituisce motivo di archiviazione la presenza di elementi probatori di tale ridotta consistenza da non essere, in chiave prognostica, idonei a sostenere l'accusa in giudizio. L'ipotesi disciplinata dal regolamento, invece, richiede un *quid pluris* per l'adozione del provvedimento di archiviazione, vale a dire che non esistano prove pertinenti, diversamente profilandosi il concetto di pertinenza rispetto a quello di idoneità a sostenere l'accusa in giudizio: pertinente, infatti, è ciò che rientra nell'ambito del *thema probandum*, laddove idoneo a sostenere l'accusa in giudizio è l'elemento pertinente che abbia anche un'elevata capacità dimostrativa⁴⁸. Di converso, stando alla formulazione letterale della previsione regolamentare, la Procura

⁴⁸ Sul tema cfr. F. Lombardi, *cit.*, 939.

europea potrebbe esercitare l'azione penale anche nell'evenienza in cui sia in possesso di prove pertinenti ma insufficienti, sul piano quantitativo e qualitativo, a sostenere l'accusa in giudizio: un utilizzo non ponderato di tale potere potrebbe determinare un ampliamento del numero di processi incardinabili dinanzi alle autorità giudiziarie nazionali.

11. Non si prevede alcuna specifica disciplina per la fase del giudizio, anche se è la stessa disposizione primaria dell'art. 86 TFUE a stabilire che l'EPPO eserciti l'azione penale davanti agli organi giurisdizionali nazionali e che la fase del giudizio, pertanto, si svolga presso i medesimi.

Deve, sotto altro ma connesso profilo, richiamarsi la citata disposizione di cui all'art. 5 reg., là dove si prevede in via generale che, per tutti gli aspetti ivi non disciplinati, debba applicarsi il quadro normativo delineato dal diritto nazionale, le cui disposizioni in tal modo regoleranno la fase del dibattimento, nel cui ambito i procuratori europei delegati potranno esercitare gli stessi poteri degli organi d'accusa nazionali.

Si è criticamente osservato, al riguardo, che la "nazionalizzazione" della fase del giudizio, quale inevitabile conseguenza della mancanza di un organo centralizzato di giurisdizione penale europea, rappresenta, in definitiva, un ulteriore elemento di rafforzamento della complessiva impostazione "stato-centrica" sottesa alla disciplina dell'EPPO⁴⁹.

Una volta concluse le indagini, come si è accennato, il procuratore europeo delegato formulerà una proposta di decisione alla Camera permanente, la quale potrà dal canto suo optare per quattro differenti epiloghi decisori, della cui esecuzione, eventualmente, potrà essere di nuovo incaricato il procuratore europeo proponente: a) rinvio del caso dinanzi all'autorità nazionale; b) esercizio dell'azione penale; c) archiviazione; d) procedura semplificata dell'azione penale.

La decisione sul rinvio "*senza indebito indugio*" del caso alle autorità nazionali è legata alla verifica della carenza originaria o sopravvenuta di competenza in capo all'EPPO. Il rinvio dei casi alle autorità nazionali, peraltro, comporta la dismissal, in favore della giurisdizione nazionale, anche dei reati che risultano "indissolubilmente connessi" al reato di competenza diretta.

Nell'ipotesi in cui la Procura europea si determini all'instaurazione del giudizio, l'esercizio dell'azione penale di regola avverrà dinanzi al giudice nazionale del procuratore delegato che ha svolto le indagini sul territorio ove "si trova il centro dell'attività criminosa" (art. 26, par. 4, reg.), anche se non può escludersi un mutamento di prospettiva legato a una deviazione da tale regola, ossia alla circostanza che, in applicazione dei criteri enunciati nella menzionata disposizione regolamentare (si tratta, in ordine di priorità, del luogo di abituale residenza dell'indagato, della sua nazionalità ovvero del luogo in cui si è verificato "il danno finanziario principale), possa essere invece incaricata, in luogo del procuratore delegato che ha svolto le

⁴⁹ R. Kostoris, *cit.*, 282 ss.

indagini, l'omologa figura di altro Stato membro ritenuto competente per il giudizio, cui verrà trasmesso il fascicolo del caso con l'intermediazione della camera permanente, sempre che ricorrano motivi "sufficientemente giustificati" per procedere in tal senso (art. 36, par. 3, reg.).

Si tratta, evidentemente, di criteri direttivi piuttosto generici, elastici nella loro formulazione e non del tutto idonei a garantire le esigenze di prevedibilità e la protezione delle garanzie difensive dell'indagato che abbia riposto un naturale affidamento sulle caratteristiche proprie del sistema penale dell'originario Stato membro, elaborando la sua strategia difensiva in base alle norme, processuali o sostanziali, dettate in quell'ordinamento nazionale.

Come dianzi accennato, una volta individuato lo Stato membro avente giurisdizione, il regolamento (artt. 36 ss.) rinvia alla disciplina normativa prevista dalla sua legislazione interna per la celebrazione del giudizio, l'eventuale irrogazione delle sanzioni penali e l'applicazione delle misure di sicurezza (ad es., la confisca, ai sensi dell'art. 38).

Un particolare aspetto problematico è quello legato all'ammissibilità e alla valutazione della prova, raccolta nel corso delle indagini, da parte del giudice del dibattimento – determinato anch'egli sulla base del diritto nazionale - che è chiamato ad osservare il principio dell'ammissibilità delle prove acquisite in altro Stato membro, o conformemente al diritto di un altro Stato membro, secondo la previsione dettata nell'art. 37 reg., ferma restando la libera valutazione delle prove in sede di decisione.

La formulazione di tale disposizione normativa – secondo cui le prove presentate dai procuratori dell'EPPO o dall'imputato "non sono escluse" per il solo motivo che sono state raccolte in un altro Stato membro o conformemente al suo diritto – appare piuttosto ambigua e non appare di agevole interpretazione ai fini della sicura individuazione di oggettivi e precisi criteri di preventiva ammissibilità delle risultanze probatorie sottoposte alla successiva valutazione di merito da parte dell'organo giurisdizionale competente.

Di certo, non sembra possibile ritenere che il risultato probatorio faccia il suo ingresso senza alcuna possibilità di filtro nell'ordinamento nazionale.

Una lettura rispettosa dei canoni costituzionali e dei diritti fondamentali della persona, così come tutelati dall'art. 6 TUE, dalla CEDU e dalla Carta di Nizza, induce a ritenere che il principio della libera valutazione delle prove debba ricollegarsi al disposto di cui all'art. 41 reg. in tema di garanzie procedurali, il quale stabilisce che l'attività dell'EPPO si svolga nel "pieno rispetto" del principio di imparzialità del giudice e dei diritti della difesa, secondo quanto stabilito sia dalla normativa europea che da quella interna applicabile al caso.

Si tratta, dunque, di una clausola di apertura generalmente orientata sia sul vaglio di ammissibilità della prova, sia sulla verifica della sua capacità dimostrativa: uno strumento flessibile, che lascia al giudice un potere discrezionale di filtro sugli esiti dell'attività investigativa e sulle modalità di assunzione della prova, in modo da

apprezzarne la compatibilità con i diritti fondamentali della persona sottoposta al procedimento penale⁵⁰.

La complessiva “tenuta” dell’attività investigativa dovrà essere riguardata nel prisma delle generali condizioni poste dagli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali, ma anche dei diritti fondamentali sanciti dalle direttive europee recepite dagli Stati membri in tema di interpretazione e traduzione, informazione e *discovery* degli atti di indagine, diritto di accesso al difensore e di comunicare con i terzi in caso di detenzione, diritto al silenzio e alla presunzione di innocenza, oltre che al gratuito patrocinio (art. 42, par. 2, reg.).

Di particolare rilievo appaiono, in tale prospettiva, le garanzie fondamentali legate al rispetto del principio del *ne bis in idem* (art. 50 della Carta), delle regole in tema di imparzialità del giudice e dei diritti della difesa riconosciuti dalla Carta: nel considerando 80, infatti, l’ammissione delle prove presentate dall’EPPO è direttamente condizionata all’osservanza di tale generale quadro di principi. In tale considerando, inoltre, si delinea, nel rispetto dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri ai sensi dell’art. 67, par. 1, TFUE, un decisivo richiamo all’esigenza che “...nessun elemento del presente regolamento può essere interpretato nel senso che agli organi giurisdizionali sia vietato applicare i principi fondamentali del diritto nazionale in materia di imparzialità del giudice da essi applicati nei propri sistemi nazionali, compresi i sistemi di *common law*”.

Ciò induce a ritenere insufficiente il mero dato formale che la prova sia stata assunta in ossequio alle norme del diverso Stato membro, ben potendo le forme e modalità della sua acquisizione essere ulteriormente vagliate alla luce dei su indicati principi fondamentali e delle regole nazionali che ne costituiscano attuazione⁵¹.

Analogamente, ove si manifesti una divergenza tra la *lex loci* e la *lex fori*, la sola diversità delle tradizioni giuridiche e delle regole applicabili negli Stati membri interessati dallo svolgimento dell’attività investigativa e dalla celebrazione del giudizio non precluderà la possibilità di veicolare l’ingresso della prova nell’ordinamento ricevente, qualora le modalità di acquisizione abbiano superato il vaglio di compatibilità nel rispetto dei diritti fondamentali alla luce delle generali indicazioni di principio offerte dalla pertinente normativa europea e costituzionale.

12. Nell’ipotesi in cui il diritto nazionale preveda “una procedura semplificata di azione penale volta alla pronuncia del provvedimento definitivo nel caso sulla base di termini convenuti con l’indagato” (art. 40 reg.), il procuratore europeo delegato potrà formulare una proposta alla camera permanente, che a sua volta, valutata la gravità del reato e la volontà dell’indagato di riparare il danno, potrà rilasciare parere favorevole: in tal caso, il procuratore delegato è incaricato di dare seguito alla procedura semplificata, “conformemente alle condizioni previste nel diritto nazionale”, sino all’adozione di un provvedimento definitivo.

⁵⁰ In tal senso v. F. Lombardi, *cit.*, 938.

⁵¹ Cfr. F. Lombardi, *cit.*, 938 ss.

La norma, tuttavia, non pare di agevole raccordo con la normativa interna, poiché l'operatività dell'istituto sembra relazionata alla sola esistenza, nell'ordinamento nazionale, di una procedura idonea a chiudere la controversia mediante un accordo con l'indagato, laddove il presupposto essenziale che consente l'emissione di un parere favorevole da parte della Camera permanente è pur sempre (ex art. 40, par. 2, lett. b), reg.) collegato all'impegno dell'indagato a risarcire il danno causato dalla condotta illecita.

Occorre dunque stabilire se l'attivazione della procedura semplificata sia possibile solo quando nell'ordinamento interno è rinvenibile un istituto che già annoveri tra gli elementi strutturali il ristoro del danno cagionato; o sia sufficiente, di contro, che lo Stato membro disponga di procedure di patteggiamento cui si coniugherà il ristoro del danno quale condizione esterna di efficacia imposta dal regolamento (nel qual caso, peraltro, occorrerebbe vagliare anche il profilo attinente alla relazione cronologica tra il ristoro e l'accesso alla procedura semplificata)⁵².

Se si accoglie la prima soluzione esegetica, sembra difficile ritenere l'istituto europeo della procedura semplificata *tout court* parificabile al nostro rito alternativo dell'applicazione della pena su richiesta, se non nei casi in cui: a) al trattamento sanzionatorio irrogato si affianchi la statuizione in tema di sospensione condizionale subordinata all'obbligo di risarcimento ex art. 165 c.p.; b) ovvero sia venga formulata una richiesta di patteggiamento per reati tributari ex art. 13-bis d.lgs. n. 74 del 2000, quale disposizione normativa che subordina l'accesso al rito all'integrale pagamento del debito prima del dibattimento, contemplando sia l'aspetto dell'irrogazione di una pena, sia gli elementi dell'accordo e del ristoro dei danni; c) o, infine, si rientri nell'ambito di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444, comma 1-ter, c.p.p., che subordina l'ammissibilità della richiesta di accesso al rito alla condizione della restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato, ove ricorrano specifiche ipotesi di reato in materia di delitti contro la pubblica amministrazione.

13. Ulteriore nodo problematico da analizzare è quello relativo al potere di impugnazione delle decisioni giudiziali e di rappresentanza del pubblico ministero nei relativi giudizi di merito e di legittimità.

L'art. 13, par. 1, reg. si limita a disporre che i p.e.d., oltre a formulare l'imputazione e partecipare all'assunzione delle prove, possono seguire il procedimento sino alla decisione "*ed esercitare i rimedi disponibili in conformità del diritto nazionale*".

Inoltre, il considerando n. 31 si esprime nel senso che «*le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti si esplicano fino alla conclusione del procedimento, vale a dire fino alla decisione finale [...] o dei ricorsi giudiziari proponibili fino a quando detta decisione non sia divenuta definitiva*».

⁵² Così, in termini del tutto condivisibili, F. Lombardi, *cit.*, 939.

Sebbene sia innegabile un integrale rinvio alla specifica normativa nazionale applicabile dal p.e.d. assegnatario del caso, residuano delle criticità che non si è mancato di evidenziare⁵³.

Una prima lettura di tali disposizioni potrebbe indurre a ritenere che al p.e.d. vada assegnato il più ampio potere di impugnare e di rappresentare il pubblico ministero nell'instaurando grado di giudizio, in ossequio ad una interpretazione della locuzione «in conformità del diritto nazionale» che non attenga alla legittimazione soggettiva, ma solo alle modalità del suo esercizio e alla normativa applicabile.

In alternativa, sarebbe prospettabile una esegesi che valorizzi, da un lato, la nozione di “conformità del diritto nazionale” quale criterio di legittimazione soggettiva e, dall'altro lato, l'assenza di un divieto espresso alla cooperazione dei pubblici ministeri nazionali nella materia delle impugnazioni, che a sua volta pare disciplinata dal regolamento europeo con una clausola di apertura alle norme interne.

Così ragionando, potrebbe ritenersi, quanto al potere di redigere l'atto introduttivo e proporre impugnazione, che il p.e.d. manterrebbe la sua competenza in tema di appello avverso la sentenza di primo grado e ricorso per cassazione avverso le sentenze inappellabili o *per saltum*, laddove i procuratori generali manterrebbero la loro competenza in ordine alla proposizione del ricorso per cassazione avverso le sentenze di secondo grado e continuerebbero ad esercitare il potere di rappresentanza del pubblico ministero dinanzi al giudice di appello e alla Corte di cassazione, in ossequio all'art. 51 lett. b), c.p.p.

Una lettura, questa, di difficile praticabilità e in contrasto non solo con la formulazione della richiamata norma regolamentare (che affida proprio al p.e.d. e non altri organi interni il potere di esercitare i rimedi disponibili secondo la disciplina prevista dal suo ordinamento), ma anche con la disposizione di cui all'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 9 del 2021, secondo cui, “in relazione ai procedimenti per i quali la Procura europea ha assunto la decisione di avviare o avocare un'indagine, i procuratori europei delegati esercitano, in via esclusiva e fino alla definizione del procedimento, nell'interesse della Procura europea e conformemente alle disposizioni del regolamento e del presente decreto, le funzioni e i poteri spettanti ai pubblici ministeri nazionali”.

Ulteriore argomento in tal senso può trarsi dal disposto di cui all'art. 4 reg., secondo cui la Procura europea “*svolge indagini, esercita l'azione penale ed esplica le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri fino alla pronuncia del provvedimento definitivo*”.

Per quel che attiene, infine, alle modalità di esercizio delle funzioni requirenti dei p.e.d. a seguito della proposizione di un ricorso per cassazione, il Ministro della giustizia in data 24 marzo 2021 ha opportunamente inviato al Procuratore capo europeo una proposta di accordo integrativo, finalizzata alla designazione di due ulteriori p.e.d., già incardinati presso la Procura generale della Corte di cassazione, i quali, a differenza dei loro colleghi presso le procure distrettuali, opererebbero in questo caso solo *part-time*.

⁵³ F. Lombardi, *cit.*, 940.

Occorre infatti considerare, sotto tale profilo, che l'esercizio delle funzioni requirenti dinanzi alla Suprema Corte, sia in ragione degli specifici requisiti previsti per lo svolgimento delle stesse in sede di legittimità, sia per il peculiare ruolo di imparzialità che le caratterizza, dovrebbe essere disciplinato in modo da salvaguardarne la specificità e la conformità all'attuale assetto ordinamentale⁵⁴.

Il problema, invero, scaturisce dal fatto che l'estensione della competenza del p.e.d. anche dinanzi alla Corte di cassazione codifica una regola non prevista nel nostro ordinamento, ove si consideri che le funzioni di pubblico ministero nei gradi successivi al primo vengono esercitate dalle Procure generali della Repubblica presso le Corti d'appello e, nel giudizio di legittimità, dalla Procura generale della Repubblica presso la Corte di cassazione.

Con riferimento a questo specifico mezzo di impugnazione, pertanto, dovrebbe essere consentito ai procuratori europei delegati per le funzioni di legittimità di rappresentare il pubblico ministero europeo nei relativi giudizi, in considerazione del fatto che l'ordinamento interno riserva l'esercizio delle funzioni di legittimità ai soli magistrati che siano effettivamente titolari.

14. L'adattamento dell'ordinamento interno, nonostante l'immediata applicabilità della fonte regolamentare, è stato solo parziale ed avrebbe opportunamente richiesto da parte del legislatore delegato una serie di interventi orientati ad agevolare le innumerevoli possibilità di raccordo fra la normativa interna e quella "esterna", sia per gli aspetti ivi non disciplinati ex art. 5, par. 3, reg., sia con riferimento ai diversi profili di intersezione fra le rispettive discipline e al conseguente criterio di prevalenza della norma regolamentare.

In tal senso sono stati suggeriti possibili correttivi o spunti di riflessione meritevoli di approfondimento in una prospettiva *de iure condendo*.

Così, ad es., in aggiunta a quanto previsto dagli artt. 14-19 d.lgs. n. 9 del 2021, potrebbe rivelarsi utile una modifica della disciplina dei termini per la conclusione delle indagini preliminari e l'assunzione delle determinazioni finali degli organi requirenti di cui agli artt. 405-407 c.p.p.

Si è infatti rilevato, al riguardo, che le attività investigative dell'EPPO verteranno spesso su reati a dimensione transfrontaliera, il cui espletamento richiederà notevole dispendio di tempo⁵⁵. Una volta chiuse le indagini, inoltre, il p.e.d. sarà tenuto sempre a presentare una relazione sulla conclusione delle indagini alla Camera permanente, che a sua volta avrà a disposizione il termine di ventuno giorni per la sua decisione in merito all'esercizio o meno dell'azione penale (art. 36 reg.).

⁵⁴ Sul tema v. A. D'Amato, *cit.*, 556, che ricorda come, già in precedenza, in occasione del parere formulato dal C.S.M. con la delibera del 30 dicembre 2020, era stata rimarcata la necessità di dare attuazione alla previsione dell'art. 4 reg. in senso conforme all'ordinamento interno, suggerendo al riguardo, nell'ambito della negoziazione da svolgersi fra il Ministro della giustizia e il Procuratore capo europeo ai sensi degli artt. 13 reg. e 4 d.lgs. cit., di riservare le attività di partecipazione al giudizio di legittimità nei procedimenti di competenza dell'EPPO ai magistrati, da designare come p.e.d., già incardinati presso la Procura generale della Repubblica presso la Corte di cassazione.

⁵⁵ Cfr. G. Piazzolla, *L'adattamento dell'ordinamento italiano all'istituzione della Procura europea*, in CP 2021, 2970.

Ne deriva che il lasso temporale concesso dagli artt. 405 e 407, comma 3-bis, c.p.p. per chiudere le indagini e decidere se chiedere o meno il rinvio a giudizio difficilmente potrà risultare compatibile con la complessa, e talora farraginoso, disciplina interna dell'EPPO e con l'ampio panorama delle esigenze istruttorie che si staglieranno sull'orizzonte delle indagini per fatti di rilievo transnazionale. L'attuale regime normativo sembra dunque meritevole di revisione, con l'introduzione di tempi più lunghi per lo svolgimento della fase investigativa euro-unitaria.

Parimenti meritevole di adattamento sembra la disciplina dell'udienza preliminare, poiché l'art. 42, par.1, reg. dispone che tutti gli «atti procedurali dell'EPPO destinati a produrre effetti giuridici» verso terzi possono essere «soggetti al controllo degli organi giurisdizionali nazionali competenti», se tale controllo è previsto dal diritto interno.

Ora, in base al considerando 87 del regolamento, come si è già accennato, nella categoria degli «atti procedurali» menzionati potrebbe farsi rientrare anche il provvedimento relativo «alla scelta dello Stato membro i cui organi giurisdizionali saranno competenti a procedere» a seguito della richiesta di rinvio a giudizio avanzata dal p.e.d.

Ne discende che, se la legislazione processuale di uno Stato membro ammette una forma di controllo sugli atti dei procuratori nazionali, esso ben potrà avere ad oggetto anche il provvedimento con cui l'EPPO decide di esercitare l'azione penale dinanzi alle competenti autorità di tale Stato. Nel nostro sistema processuale tale vaglio deliberativo esiste e coincide proprio con il filtro dell'udienza preliminare, atteso che in questa fase del procedimento il giudice «opera un controllo sul corretto esercizio dell'azione penale».

Potrebbe quindi rivelarsi opportuna una modifica della disposizione di cui all'art. 416 c.p.p., volta a precisare che nel fascicolo che il p.e.d. italiano dovrà trasmettere al giudice per l'udienza preliminare dovrebbero essere inserite anche tutte le decisioni dell'EPPO prodromiche all'esercizio dell'azione penale europea⁵⁶. Potrebbero essere considerati, entro tale prospettiva, la decisione assunta dalla Camera permanente a favore del rinvio a giudizio e il progetto di decisione tal fine presentato dal p.e.d., oltre alle eventuali osservazioni espresse sul punto dal Procuratore europeo che supervisiona l'indagine. Ciò consentirebbe al giudice per l'udienza preliminare di valutare se la scelta del foro italiano come quello competente per il rinvio a giudizio sia stata effettuata nel pieno rispetto dell'art. 36, § 3, reg.

Ulteriori nodi problematici potrebbero derivare dall'innesto nel sistema degli atti istruttori compiuti in esecuzione dell'atto di "assegnazione" della misura investigativa dal p.e.d. incaricato del caso al suo omologo di altro Stato membro ove quelle misure debbano essere eseguite. L'oggetto dell'assegnazione può riguardare una qualsiasi delle misure previste dall'art. 30 reg., ma se i presupposti per la loro giustificazione e adozione vanno individuati secondo le regole proprie

⁵⁶ G. Piazzolla, *cit.*, 2971, secondo cui a tal fine potrebbe rivelarsi utile, in termini di certezza giuridica, anche l'introduzione di una norma che regoli specificamente l'esercizio di tale potere del giudice italiano e stabilisca il provvedimento giurisdizionale con cui egli dovrebbe decidere sul punto.

dell'ordinamento cui appartiene il p.e.d. delegante (art. 31, par. 2), per la relativa esecuzione (regolata, ex art. 32 reg., principalmente dal diritto dello Stato membro cui appartiene il p.e.d. incaricato di prestare assistenza) potrebbe rivelarsi necessaria un'autorizzazione giudiziaria il cui rilascio soggiace alle regole applicabili nello Stato membro del p.e.d. a sua volta incaricato di prestare assistenza (art. 31, par. 3).

Ora, se alcun problema sembra sorgere per l'atto istruttorio che il p.e.d. compie sul territorio dello Stato, l'esecuzione dell'atto assegnato all'autorità di altro Paese membro, sia pure incardinata presso il medesimo organo procedente, presuppone comunque un'attività di raccolta di elementi di prova in territorio estero (ex art. 32 reg.), i cui risultati dovranno essere formalmente veicolati nel processo che sarà eventualmente celebrato dinanzi alle competenti autorità nazionali.

Non si tratta, propriamente, dell'atto d'impulso di una procedura rogatoria, né dell'attivazione degli ordinari strumenti di cooperazione giudiziaria basati sul reciproco riconoscimento e la collaborazione transfrontaliera (anch'essi, peraltro, sperimentabili, di concerto fra i p.e.d. interessati al caso e quelli incaricati della supervisione, quando la misura assegnata non sia rinvenibile nell'ordinamento interno ex art. 31, par. 6, reg.), ma di un peculiare atto di delega a valenza extraterritoriale i cui effetti, concordati dalle rispettive autorità secondo le forme procedurali regolate nell'art. 31, parr. 3, 4 e 5, devono comunque trovare la loro forma d'ingresso nel procedimento "domestico".

Sotto tale profilo l'attuale formulazione lessicale della previsione normativa contenuta nell'art. 431 c.p.p. potrebbe rilevarsi insoddisfacente, ove si consideri che nel fascicolo per il dibattimento sono raccolte solo determinate categorie di atti, e in particolare quelli relativi ai verbali degli atti non ripetibili compiuti dalla polizia giudiziaria (lett. b), i documenti acquisiti all'estero mediante rogatoria internazionale e i verbali degli atti non ripetibili assunti con le stesse modalità (lett. d), nonché i verbali degli atti, diversi da quelli previsti dalla lett. d), assunti all'estero a seguito di rogatoria internazionale ai quali i difensori sono stati posti in grado di assistere e di esercitare le facoltà loro consentite dalla legge italiana (lett. f).

Né sembra che il problema possa risolversi per effetto della acquisizione concordata al fascicolo per il dibattimento di atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero (art. 431, comma 2, c.p.p.), ovvero della diversa previsione di cui all'art. 78 disp. att. c.p.p., riguardante l'acquisizione di atti provenienti da un "altro" procedimento penale incardinato all'estero e non extraterritorialmente formati all'interno del medesimo procedimento, per effetto della richiesta di intervento di un'omologa autorità dello stesso ufficio giudiziario.

15. L'attuale disciplina regolamentare, incentrata com'è su una ripartizione "fluttuante" delle reciproche sfere di competenza dell'organo giudiziario sovranazionale e di quelli interni, rischia di determinare un'applicazione a "geometria variabile" spesso imprevedibile per quanto concerne l'individuazione del modello normativo, processuale e sostanziale, cui occorre riferirsi nella trattazione dei singoli casi.

Evenienza, questa, che sembra essere il frutto della scelta, da un lato, di non sacrificare troppo la sovranità degli Stati che hanno preso parte al progetto di cooperazione rafforzata, dall'altro lato di valorizzare nel massimo grado il principio di proporzionalità per contenere gli effetti connessi a quello di sussidiarietà. Si tratta, però, come opportunamente rilevato⁵⁷, di un frutto gravido di ricadute negative sull'esercizio del diritto di difesa e, più in generale, sulla effettività delle garanzie degli indagati e imputati nel campo dei reati lesivi delle finanze comunitarie e degli ulteriori illeciti penali ad essi correlati.

Sotto altro profilo, non può non rilevarsi che il modulo operativo dell'EPPO, la cui costruzione si pone, per certi versi, in termini del tutto originali nell'attuale scenario internazionale degli organismi investigativi titolari dell'azione penale, ed il complesso intreccio di norme - internazionali, europee e nazionali - in cui esso è calato costituiscono, con ogni probabilità, una fase prodromica di passaggio verso l'obiettivo, generalmente auspicato, di una maggiore armonizzazione sia nel settore sostanziale dei reati lesivi delle finanze euro-unitarie (e di quelli che, in futuro, vi saranno affiancati), sia in quello delle procedure penali nazionali.

E' verosimile, infatti, ritenere che la Procura europea si presti a favorire un'accelerazione del processo di integrazione penale incentivando talune forme di ravvicinamento dei sistemi penali nazionali, specie per quel che attiene al rafforzamento delle garanzie di indipendenza dei pubblici ministeri da forme di controllo politico e alla previsione di tipologie di procedure semplificate dell'azione penale (come, ad es., quelle relative alle forme di accordo preliminare tra pubblico ministero e difesa in merito al riconoscimento della colpevolezza dell'imputato e all'entità della relativa pena)⁵⁸.

Pare altrettanto verosimile ritenere che, in forza della progressiva elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia, a tal fine sollecitata dai rinvii pregiudiziali delle autorità giudiziarie nazionali, gli ostacoli emergenti dalla diversità delle discipline nazionali in tema di acquisizione e valutazione delle prove raccolte dall'EPPO vengano sottoposti ad un processo di costante erosione, alla ricerca di nozioni "comuni" in grado di marcare l'evoluzione dei sistemi nazionali verso un reciproco avvicinamento delle regole probatorie e dei relativi modelli processuali.

E' assai difficile, tuttavia, ipotizzare che un'architettura istituzionale così complessa ed articolata nelle sue molteplici strutture operative possa agire in maniera efficace, e al contempo rispettosa dei diritti fondamentali, indipendentemente dal bilanciamento di una giurisdizione sovranazionale che abbia competenza risolvere i conflitti di giurisdizione e a giudicare le stesse fattispecie di reato per le quali l'EPPO è legittimato ad agire dinanzi agli organi nazionali⁵⁹.

⁵⁷ A. Bernardi, *cit.*, 35 ss.

⁵⁸ A. Bernardi, *cit.*, 35.

⁵⁹ Sulle difficoltà insite nella scelta di scorporare la funzione d'accusa da quella del giudizio cfr. le, ancora attuali, riflessioni di M. Chiavario, *Linee del sistema processuale penale comunitario*, in AA.VV., *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione europea*, a cura di L. Picotti, Milano, 1999, 198 ss. e di R. Orlandi, *Qualche rilievo intorno alla vagheggiata figura di un pubblico ministero europeo*, *ivi*, 209 ss.