

ISSN 2785-5228



**EUWEB**

**EU-WESTERN BALKANS**

Cooperation on Justice and Home Affairs



**EUWEB Legal Essays**  
Global & International Perspectives  
Issue 1/2023

EDITORIALE  
SCIENTIFICA

ES



### **EDITOR-IN-CHIEF**

**Teresa Russo**, University of Salerno (Italy)

### **MANAGING EDITOR**

**Anna Oriolo**, University of Salerno (Italy)

### **ASSOCIATED EDITORS**

**Francesco Buonomenna**, University of Salerno (Italy)

**Gaspere Dalia**, University of Salerno (Italy)

**Erjon Hitaj**, University of Vlore “Ismail Qemali” (Albania)

**Ana Nikodinovska Krstevska**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Rossana Palladino**, University of Salerno (Italy)

### **EDITORIAL COMMITTEE**

**Giuseppe Cataldi**, University of Naples “L’Orientale” (Italy)

**Angela Di Stasi**, University of Salerno (Italy)

**Elżbieta Feret**, University of Rzeszów (Poland)

**Pablo Antonio Fernández Sánchez**, University of Sevilla (Spain)

**Olga Koshevaliska**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Pietro Manzini**, Alma Mater Studiorum University of Bologna (Italy)

**Nebojsa Raicevic**, University of Niš (Serbia)

**Giancarlo Scalese**, University of Cassino and Southern Lazio (Italy)

**Anna Lucia Valvo**, University of Catania (Italy)

**Jan Wouters**, University of KU Leuven (Belgium)

### **SCIENTIFIC COMMITTEE**

**Paolo Bargiacchi**, KORE University of Enna (Italy)

**Ivana Bodrožić**, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade (Serbia)

**Valentín Bou Franch**, University of Valencia (Spain)

**Elena Crespo Navarro**, University Miguel Hernández Elche (Spain)

**Luigi Daniele**, University of Roma Tor Vergata (Italy)

**Jordi Nieva Fenoll**, University of Barcellona (Spain)

**Luigi Kalb**, University of Salerno (Italy)

**Anja Matwijkiw**, Indiana University Northwest (United States of America)

**Massimo Panebianco**, University of Salerno (Italy)

**Ioannis Papageorgiou**, Aristotle University of Thessaloniki (Greece)

**Nicoletta Parisi**, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

**Francisco Pascual Vives**, University of Alcalà, Madrid (Spain)

**Dino Rinoldi**, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

### **REVIEWING COMMITTEE**

**Ersi Bozheku**, University of Tirana (Albania)

**Marco Borraccetti**, University of Bologna (Italy)

**Federico Casolari**, University of Bologna (Italy)

**Francesco Cherubini**, University of Luiss Guido Carli, Rome (Italy)

**Jasmina Dimitrieva**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Miroslav Djordjevic**, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

**Jelena Kostić**, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

**Ivan Ingravallo**, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)

**Elena Maksimova**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Daniela Marrani**, University of Salerno (Italy)

**Francesca Martínez**, University of Pisa (Italy)

**Marina Matić Bošković**, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade (Serbia)  
**Pietro Milazzo**, University of Pisa (Italy)  
**Stefano Montaldo**, University of Turin (Italy)  
**Giuseppe Morgese**, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)  
**Niuton Mulleti**, EPOKA University of Tirana (Albania)  
**Amandine Orsini**, Université Saint-Louis, Brussels (Belgium)  
**Leonardo Pasquali**, University of Pisa (Italy)  
**Christian Ponti**, University of Milano (Italy)  
**Valentina Ranaldi**, University “Niccolò Cusano” of Rome (Italy)  
**Fabio Spitaleri**, University of Trieste (Italy)  
**Ismail Tafani**, University of Barleti (Albania)  
**Maria Torres Perez**, University of Valencia (Spain)  
**Paolo Troisi**, University of Rome Tor Vergata (Italy)

#### **EDITORIAL ASSISTANTS**

**Stefano Busillo**, University of Salerno (Italy)  
**Miriam Schettini**, University of Pisa (Italy)  
**Gabriele Rugani**, University of Pisa (Italy)  
**Emanuele Vannata**, University of Salerno (Italy)  
**Ana Zdraveva**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Rivista semestrale on line EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives  
[www.euweb.org](http://www.euweb.org)  
Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 – Napoli  
Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 5 del 23 marzo 2022  
ISSN 2785-5228

Index  
2023, No. 1

**EDITORIAL**

**Angela Di Stasi**

*Sulle divergenze e convergenze nel “dialogo” tra Corte di Lussemburgo e di Strasburgo a proposito della tutela dei diritti dei migranti* 7

**ESSAYS**

**Jasmina Dimitrieva, Jelena Ristic**

*Protecting Child Victims of Crime and the EU Victim’s Directive: The Case of North Macedonia* 14

**Heliona Miço, Niuton Mulleti**

*Social Inclusion in Education for Asylum-Seekers and Refugees: A Human Right or a Hope?* 33

**Emanuela Pistoia**

*Donne rifugiate e diritto dell’Unione europea: conquiste e prospettive* 50

**COMMENTS**

**Alessandro Tomaselli**

*Profili critici della nuova Procura europea* 61

**FOCUS**

**Laura Ferrara**

*Protection of External Borders and Protection of Human Lives: Equal Goals or Alternative Actions for Frontex?* 76

**Cosimo Risi**

*Cosa accade nel mondo in questo inizio d’anno* 82

**CONFERENCE SPEECHES**

**Rocco Alfano**

*Le evoluzioni dei crimini transnazionali nell’Unione europea: il caso del traffico di migranti (“migrant smuggling”)* 88

**Elisabetta Lambiase**

*EU Border Control Mechanisms: Protection or Violation of Human Rights?* 95

**Giovanna Naddeo**

*La promozione della parità di genere nell'azione esterna dell'UE alla luce della  
Women, Peace and Security Agenda* 101

# PROFILI CRITICI DELLA NUOVA PROCURA EUROPEA

di Alessandro Tomaselli\*

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. – 2. Riflessioni critiche sulla Procura Europea. – 3. Conclusioni.

## 1. Cenni introduttivi

Nel giugno del 2021 è diventata operativa la Procura Europea (di seguito anche EPPO – *European Public Prosecutor's Office*)<sup>1</sup>, istituita quattro anni prima tramite apposito

---

### ARTICOLO SOTTOPOSTO A DOPPIO REFERAGGIO ANONIMO

\* Docente a contratto in Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Scienze Politiche – Università di Catania.

<sup>1</sup> In tema v., tra gli altri, G. GRASSO, R. SICURELLA, F. GIUFFRIDA, *EPPO Material Competence: Analysis of the PIF Directive and Regulation*, in K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office at Launch*, Padova, 2020, p. 34 ss.; v., inoltre, gli studi raccolti in G. GRASSO, R. SICURELLA, F. BIANCO, V. SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Stato dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura europea*, Pisa University Press, 2018; G. GRASSO, *Il "Corpus Juris" e le prospettive di formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, in *Verso uno spazio giudiziario europeo*, Milano, 1997, p. 1 ss.; G. GRASSO, *Il Corpus Juris: profili generali e prospettive di recepimento nel sistema delle fonti e delle competenze comunitarie*, in L. PICOTTI (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale europeo*, Milano, 1999, p. 127 ss.; P. TONINI, *Il Pubblico ministero europeo nel Corpus juris sulla repressione delle frodi comunitarie*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, Vol. 1, 1999, p. 3 ss.; H. G. NILSSON, *Eurojust – The Beginning or the End of the European Public Prosecutor?*, in *Europarättslig Tidskrift*, n. 4, 2000, p. 601 ss.; M. DELMAS-MARTY, J.A.E. VERVAELE, *La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats membres*, Anversa-Groningen-Oxford, Vol. 4, 2001; A. LANZI, F. RUGGIERI, L. CAMALDO (a cura di), *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, Padova, 2002; B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano, 2002; M. BARGIS, *Il pubblico ministero europeo nella prospettiva di un ordinamento europeo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Vol. 47, n. 3, 2004, p. 745 ss.; S. ALLEGREZZA, *Pubblico Ministero e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, in AA.VV., *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005; L. CAMALDO, *Il Pubblico ministero europeo dal Corpus Iuris al Trattato di Lisbona: un "fantasma" si aggira nell'Unione europea*, in P. CORSO, E. ZANETTI (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, Vol. II, Piacenza, 2010, pp. 69-94; J. A. VERVAELE, *Quel status pour le Ministère Public? European Enforcement Agencies in the Area of Freedom, Security and Justice*, in *Cour de Cassation* (ed.), *Quelles Perspectives pour un Ministère Public Européen? Protéger les intérêts financiers et fondamentaux de l'Union*, Paris, 2010, pp. 171-200; Conseil d'Etat, *Réflexions sur l'institution d'un parquet européen*, Paris, 2011; K. LIGETI, *The European Public Prosecutor's Office: How Should the Rules Applicable to Its Procedure Be Determined*, in *EUCLR*, 2011; G. TESAURO, *Una procura europea per l'Europa del futuro*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 721 ss.; M. ZWIERS, *The European Public Prosecutor's Office. Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*, Anversa, 2011. M. VAUDANO, A. VENEGONI, *Commento art. 86 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 934 ss.; V. BAZZOCCHI (a cura di), *Atti della Conferenza internazionale "La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'OLAF all'istituzione del Procuratore europeo"*, organizzata dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco e svoltasi a Roma il 12-14 giugno 2013; S. ALLEGREZZA, *Verso una Procura Europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani*, in *Dir. pen. cont.*, 31 ottobre 2013; K. LIGETI, *Toward a Public Prosecutor for the European Union*, Londra, 2013; L. HAMRAN, E. SZABOVA, *European Public Prosecutor's Office – Cui bono?*, in *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 1-2, 2013, p. 23 ss.; A. MURA, *Integration of the EPPO in the National Systems: Concrete Modalities in Order to Provide a Real Added Value*, 11<sup>th</sup> OLAF Conference of Fraud Prosecutors, *Possible effects of establishing a European Public Prosecutor's Office on the National systems* – Bruxelles, 28 novembre 2013; N. PARISI, *La Procura europea: un tassello per lo*

Regolamento (UE) 1939/2017 approvato dal Consiglio in attuazione dell'art. 86 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e, in particolare, in forza dell'istituto della cooperazione rafforzata di cui all'art. 20 del Trattato sull'Unione europea (TUE), nonché del Titolo III<sup>2</sup> del TFUE.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, dunque, ha rappresentato l'occasione per l'individuazione della necessaria base giuridica che l'organo in questione necessitava fin dalla creazione del *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne* avvenuta negli anni '90 e sintesi dell'impegno profuso da numerosi studiosi ed esperti all'uopo sollecitati dalla Commissione<sup>3</sup>.

---

spazio europeo di giustizia penale, in *I quaderni europei*, Università di Catania – Online Working Paper n. 48, 2013; A. DAMASKOU, *The European Public Prosecutor's Office. A Ground-breaking New Institution of the EU Legal Order*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2015, p. 126 ss.; R. E. KOSTORIS, *The Perspective to Establish a European Public Prosecutor's Office: Lights and Shadows of a Work in Progress*, in *Academic anthology for the Academic Celebration for the 10th Anniversary of the College for Criminal Law Science of the Beijing Normal University*, 2015; F. SPIEZIA, *La proposta di regolamento del 17 luglio 2013 per la creazione dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale. Lo stato dei negoziati e le prospettive per il futuro di Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2015, p. 1614 ss.; L. CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea: il nuovo organo investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 958 ss.; L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Arch. pen.*, n. 3, 2017, p. 19 ss.; E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Arch. pen.*, n. 3, 2019, p. 1 ss.; F. DE LEO, *Da Eurojust al pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 1432 ss.; R.E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo e indagini 'nazionalizzate'*, in *Cass. pen.*, 2013, p. 4740; P. MOSCARINI, *Eurojust e il pubblico ministero europeo: dal coordinamento investigativo alle investigazioni coordinate*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, p. 635; R. ORLANDI, *Qualche rilievo intorno alla vagheggiata figura di un pubblico ministero europeo*, in L. PICOTTI (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione europea*, Milano, 1999, p. 210; M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del pubblico ministero europeo (ovvero, ologramma di un accusatore continentale)*, in M.G. COPPETTA (a cura di), *Profili del processo penale nella costituzione europea*, Torino, 2005, p. 215; V. PATANÈ, *Procura europea, attività d'indagine ed esercizio dell'azione penale: quali poteri, quali controlli?*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, p. 416; T. RAFARACI, *Il controllo giurisdizionale delle attività del pubblico ministero europeo e l'innesto delle indagini nel procedimento nazionale*, in Associazione tra gli studiosi del processo penale (a cura di), *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea*, Milano, 2015, p. 323; oltre a G. TESAURO, *Una Procura europea per l'Unione del futuro*, in N. PARISI, M.F. MERA VIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 724, che immaginò uno "scenario giudiziario integrato"; G. BARROCU, *La procura europea. dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Padova, 2021. Con precipuo riferimento alla normativa interna, M. R. MARECHETTI, *Procura europea: la normativa interna di collegamento*, in *Dir. pen. proc.*, Fasc. 7, 2021, p. 859 ss.; L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle nuove indagini*, in *Sist. pen.*, Fasc. 4, 2021, p. 53 ss.; G. PIAZZOLLA, *Novità. Approvato il primo regolamento interno della Procura europea*, in *Cass. pen.*, Fasc. 6, 2021, p. 2206 ss.

<sup>2</sup> Cfr. artt. 326-334.

<sup>3</sup> Nel 1995 i Presidenti delle Associazioni Penali Europee si riunirono presso l'Università di Urbino (Italia) per celebrare, con una solenne cerimonia, il conferimento della "Laurea Honoris Causa in scienze politiche" alla signora Diemut Theato, all'epoca presidente *ad interim* della commissione di controllo dei bilanci del Parlamento Europeo. Nella (successiva) riunione dei Presidenti venne lanciata per la prima volta l'idea di uno spazio giuridico europeo per la tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee. A tal fine, la Direzione generale per il controllo finanziario della Commissione europea affidò a un gruppo di esperti (sotto la direzione del Prof. Mireille Delmas-Marty) il compito di elaborare principi guida in relazione alla tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione nel quadro di uno spazio giuridico europeo unico. Il gruppo presentò la sua relazione di progetto nel 1997. Esso è diventato noto con il titolo *Corpus Juris* (che introduce disposizioni penali ai fini degli interessi finanziari dell'Unione europea). Il *Corpus Juris* mantiene la tradizionale distinzione tra diritto penale (parte speciale e generale) e procedura penale, compresa appunto la proposta di creare un pubblico ministero europeo. Successivamente, il *Corpus Juris* 2000 ("proposta di Firenze") fa seguito al progetto del 1997, con l'obiettivo di analizzare la fattibilità del

Successivamente, nel dicembre 2001 l'esecutivo di Bruxelles compì un ulteriore importante passo avanti verso la creazione della procura europea attraverso la pubblicazione del proprio Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari della (allora) Comunità Europea, specificamente ritenendo che l'elevato livello di armonizzazione del diritto penale sostanziale di cui al suddetto *Corpus Juris* dovesse essere proporzionato all'obiettivo specifico della tutela penale degli interessi finanziari europei. Solo nel 2013, tuttavia, la Commissione ha adottato la proposta di Regolamento relativa all'istituzione dell'EPPO (e ciò a conferma degli ostacoli di varia natura che ne hanno accompagnato negli anni la nascita. In tal senso si rimanda al prosieguo di tale lavoro)<sup>4</sup>.

L'EPPO, nato su iniziativa di 16 Stati membri e che ad oggi ne comprende 22, è competente con riguardo ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE così come delineati all'interno della Direttiva (UE) 2017/1371 sulla protezione degli interessi finanziari (PIF)<sup>5</sup>; in particolare, esso è titolare di poteri d'indagine, raccolta di prove, esercizio dell'azione penale, nonché dell'espletamento delle funzioni di pubblico ministero relativamente a reati contro la pubblica amministrazione commessi da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio da cui consegua una lesione agli interessi finanziari dell'Unione, condotte fraudolente ai danni del bilancio dell'Unione, comprese le operazioni finanziarie quali l'assunzione e l'erogazione di prestiti, delitti contro il sistema comune dell'IVA, (es. frodi carosello, frodi commesse nell'ambito di operazioni criminali, etc.), compiuti in due o più stati membri ed il cui danno complessivo sia almeno pari a 10 milioni di euro, delitti consumati o tentati da cui consegue l'appropriazione o la distrazione indebita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o da bilanci da questa gestiti o gestiti per suo conto e delitti di riciclaggio, autoriciclaggio, favoreggiamento reale, impiego di denaro beni o utilità di provenienza illecita.

Inoltre, la competenza dell'organo in esame si allarga anche ai casi di partecipazione ad organizzazioni criminali aventi per oggetto le suddette fattispecie di reato e ad ogni altra ipotesi delittuosa ad esse indissolubilmente connessa<sup>6</sup>.

Dal punto di vista della propria competenza territoriale, ancora, i poteri dell'EPPO si radicano in relazione ai reati commessi in tutto o in parte nel territorio di uno o più Stati membri reati commessi da un cittadino di uno Stato membro (a condizione che uno Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio), reati commessi al di fuori degli Stati Membri da una persona che al momento del reato era soggetta allo statuto o al regime applicabile (a condizione che uno Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio)<sup>7</sup>.

---

Corpus Juris in relazione alle legislazioni degli Stati membri. M. DELMAS-MARTY (a cura di), *“Corpus Juris” portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l’Union européenne*, Parigi, 1997 (per la traduzione italiana, cfr. *Verso uno spazio giudiziario europeo. Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea*, Milano, 1997).

<sup>4</sup> Proposta di regolamento del Consiglio *che istituisce la Procura europea*, del 17 luglio 2013, COM (2013) 534 final, in GUUE C 126, del 26 aprile 2014. Tale proposta fa parte di un pacchetto di misure che consta anche di una Proposta di regolamento *che istituisce l’Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale – Eurojust* (COM (2013) 535) e una *Comunicazione della Commissione, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 17 luglio 2013, Migliorare la governance dell’OLAF e rafforzare le garanzie procedurali nel quadro delle indagini: approccio graduale di accompagnamento all’istituzione della Procura europea*, COM (2013) 533 final, in GUUE C 126, del 26 aprile 2014.

<sup>5</sup> Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo e del Consiglio *relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto Penale*, del 5 luglio 2017, in GUUE L 198, del 28 luglio 2017.

<sup>6</sup> Art. 22, par. 3 e considerando 56 del Regolamento (UE) 1939/2017.

<sup>7</sup> Art. 23 del Regolamento (UE) 1939/2017.



La Procura Europea ha sede in Lussemburgo ed è caratterizzata da una struttura verticistica di doppio livello: il primo è composto dal procuratore capo e da un collegio di procuratori deputati a definire gli obiettivi strategici dell'organo, mentre il secondo è formato dai procuratori delegati<sup>8</sup> al compimento delle indagini ed all'esercizio dell'azione penale e da camere permanenti con funzione di monitoraggio, indirizzo delle indagini e adozione di decisioni operative.

Infine, almeno stando alla lettera dell'art. 6 del Regolamento (UE) 1939/2017, l'EPPO rappresenta un organo dotato anche di un certo grado d'indipendenza.

Tramite il presente contributo si tenterà di evidenziare, con l'ausilio della dottrina di riferimento, determinate criticità dell'organo in questione con specifico riferimento alla competenza del medesimo, nonché alla protezione dei diritti processuali e di difesa dei soggetti imputati ed indagati, al fine specifico, in conclusione, di suggerire eventuali correttivi da apportare al Regolamento 1939 del 2017, tutt'uno con interventi di carattere generale: in particolare, ed anticipando quanto si sosterrà all'interno del paragrafo conclusivo, si ritiene che la creazione dell'EPPO possa, nonostante tutto ed al netto di eventuali modifiche, rappresentare un momento decisivo verso la costruzione di un sistema europeo penalistico e procedural-penalistico, così rimodellandolo alla stregua di presupposto sistemico-operativo all'interno di tale rinnovata prospettiva d'analisi.

## 2. Riflessioni critiche sulla Procura Europea

Sembra piuttosto scontato che la protezione degli interessi finanziari dell'UE si ponga come momento essenziale per l'esistenza stessa dell'Unione e per il perseguimento dei propri obiettivi: in assenza di una tutela efficace delle proprie finanze, infatti, l'Unione non potrebbe godere dei fondi necessari né per gestire la propria amministrazione, né per finanziare gli Stati nella realizzazione delle finalità previste dai Trattati; in aggiunta a ciò, è da ammettere che le nuove forme di criminalità economica e finanziaria che si manifesta in un ambiente eterogeneo ed altamente diversificato e caratterizzata dalla complessità dei relativi meccanismi fraudolenti, dal tecnicismo delle infrazioni, dalla loro dimensione internazionale e dall'elevato numero di responsabili normalmente coinvolti hanno colto la maggioranza dei Paesi membri impreparati e incapaci, dunque, di approntare corrispondenti strumenti e modalità di difesa rapidi, integrati ed efficaci.

Conseguentemente, non può sottacersi come la creazione della Procura Europea vada accolta con un certo favore, non fosse altro per la propria *ratio* tendenzialmente armonizzatrice all'interno del territorio dell'UE con riguardo ad un contesto che da sempre gli Stati membri hanno gelosamente difeso da "intrusioni" esterne e cioè la materia penalistica e processual-penalistica: provare, dunque, a spezzare gli argini di tale ardua resistenza al fine di apprestare una sorta di disciplina che valichi, almeno in parte, i tradizionali arocchi nazionali con la conseguenza di rafforzare la cooperazione tra i Paesi europei al fine di fornire una risposta unitaria ai crimini finanziari transfrontalieri, merita senz'altro un plauso: in particolare, la sua istituzione rappresenta l'emblema dell'evoluzione che lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia ha subito dopo oltre vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere del 1999 al fine di rafforzare gli strumenti di cooperazione investigativa e giudiziaria in chiave eurounitaria.

---

<sup>8</sup> Decentrati all'interno dei singoli Stati membri e il cui mandato dura sei anni (rinnovabile per un massimo di altri tre anni) e scelti nell'organico delle magistrature nazionali tra i magistrati con maggiore esperienza in indagini finanziarie e cooperazione giudiziaria internazionale.

Tale approvazione, tuttavia, non sembra potere sfociare nei trionfalistici toni, financo inneggianti alla storicità della data del 1° giugno 2021, che quasi con commozione hanno accolto il neonato EPPO.<sup>9</sup>

E ciò per una serie di motivi, il primo dei quali costituito, in via speculare, proprio dagli accennati aneliti unificatori che contraddistinguono gli intenti ultimi dell'organo in questione.

Segnatamente, tentare di colmare all'interno dello spazio giuridico europeo la grave lacuna costituita dalla mancanza di una disciplina unica in materia penalistica sia di natura sostanziale che procedimentale per il tramite della creazione dell'EPPO, appare operazione niente affatto condivisibile, sol se si ricordi, infatti, la principale ragione alla base di un vuoto di tal fatta e cioè, la mancanza di volontà in tal senso storicamente espressa dagli Stati con riguardo alla delega a favore dell'UE anche di competenze dirette in materia penale.

Di conseguenza, si ritiene che la creazione di un soggetto quale la Procura europea debba semmai rappresentare il principale prodotto di un'unificazione antecedentemente (ed eventualmente) conseguita per altra via e cioè per il tramite della redazione di un codice penale e di uno processual-penalistico europei.

In altri termini, la creazione di una Procura Europea, dotata di autentici poteri investigativi e di coordinamento con e tra le varie autorità nazionali, spiegherebbe appieno la propria ragion d'essere e le proprie competenze qualora nata all'interno di un contesto già contraddistinto da un elevato livello di omogeneità normativa e procedimentale, a propria volta da ricondurre alla unanime decisione da parte dei Paesi membri dell'UE di attribuire a quest'ultima compiti e poteri anche di natura penalistica di tale portata da avere in precedenza condotto alla promulgazione dei due codici *de quo*.

Solo tale grado d'integrazione si ritiene possa giustificare in un momento successivo la costruzione di una Super Procura europea che, in tale ipotesi, sarebbe già dotata *ab origine* di un calco ordinamentale ove naturalmente calarsi e capace di legittimarne appieno compiti e funzioni; al contrario, l'attuale vacuità normativa e procedimentale che, come detto, allo stato caratterizza l'intera architettura delle competenze UE con riguardo ai delitti commessi all'interno dei propri confini, depotenzia già alla radice le funzioni dell'EPPO, financo delegittimandone l'esistenza medesima.

Quanto testé rimarcato, oltretutto, permette di avanzare più di una perplessità in merito alla scelta dello strumento della cooperazione rafforzata al fine dell'istituzione dell'EPPO e, dunque, dell'introduzione del richiamato art. 86 TFUE.

In particolare, anche in considerazione della particolare attenzione che tale ambito richiede *in re ipsa* in ragione della delicatezza e rilevanza delle proprie implicazioni sui diritti di difesa, sull'effettività delle garanzie degli imputati e degli indagati, nonché sul principio del giudice naturale preconstituito per legge di cui agli artt. 47 e 6 rispettivamente della Carta di Nizza e della CEDU<sup>10</sup>, ogni alternativa all'unanimità di consensi da parte

<sup>9</sup> V.F. SCICOLONE, *Procura Europea (EPPO). La svolta epocale è iniziata*, in *Risk & Compliance – Platform Europe*, 14 giugno 2021, secondo cui “Giorno 1° giugno 2021 è stata una data che a futura memoria la troveremo scritta nelle pagine della storia dell’Unione Europea. Verrà ricordata come la data nella quale è avvenuta una svolta epocale, in quanto è diventata, finalmente, operativa la Procura Europea”.

<sup>10</sup> Al riguardo, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha precisato che a) un tribunale deve essere “costituito per legge” per “assicurare che l’ordinamento giudiziario di una società democratica non dipenda dalla discrezionalità dell’esecutivo, ma sia regolato da una legge promulgata dal Parlamento” (Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 22 giugno 2000, ricorso nn. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 e 33210/96, *Coëme e altri c. Belgio*, par. 98; Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza del 25 ottobre 2011, ricorso n. 54809/07, *Richert c. Polonia*, par. 42); b) l’organizzazione dell’ordinamento giudiziario non può essere affidata alla discrezionalità delle autorità giudiziarie stesse, anche se questo non significa che i tribunali non abbiano, entro certi limiti, la possibilità di interpretare le

degli Stati UE non sembra potersi condividere (*a fortiori* qualora un'eventuale iniziativa sia ascrivibile a soli 9 Paesi), tra l'altro, a causa di un ulteriore incremento di disomogeneità e differenziazione proprio rispetto ai membri non aderenti con specifico riguardo ai reati finanziari che ne conseguirebbe (rischiando dunque di conseguire un risultato diametralmente opposto rispetto a quanto prefissatosi in sede di costruzione dell'EPPO: com'è stato osservato al riguardo, “(...) è bene rimarcare come la menzionata procedura potrebbe altresì comportare una eterogenea applicazione del diritto dell'Unione per quanto concerne l'efficace protezione degli interessi finanziari europei nonché una azione europea penale fallace, dispiegata solo in alcuni Stati membri”<sup>11</sup>).

D'altro canto, può senz'altro ritenersi che l'introduzione della possibilità di ricorrere all'istituto della cooperazione rafforzata anche in riferimento alla Procura europea costituisca l'immediato riflesso della presa d'atto da parte di Bruxelles in merito all'accennata perdurante resistenza opposta dagli Stati a cedere anche le proprie prerogative in ambito penalistico e come l'opzione in questione assuma dunque le vesti di autentico ripiego di matrice politica machiavellisticamente inteso al raggiungimento del medesimo fine, e cioè l'individuazione di (una sorta di) disciplina condivisa.

Dunque, anche in questo senso l'assenza di unanimità in ordine al trasferimento di competenze a favore dell'UE in materia penale ha rappresentato un ostacolo che, lungi dal porsi in termini di assoluta invincibilità come astrattamente dovuto, è stato nei fatti gravemente eluso, in particolare per il tramite di un istituto che richiede la partecipazione di un numero esiguo di Paesi e che ha permesso di superare il riparto di attribuzioni tra questi ultimi e l'UE, inaccettabile definizione di una *querelle* che avrebbe dovuto conoscere esiti di opposta natura.

Tutto ciò, oltretutto, rischia di porsi alla stregua di pericoloso precedente ogniqualvolta la contraria volontà degli Stati dovesse, da qui in avanti, osare frapporsi al tendenziale fagocitare delle iniziative normative e politiche intraprese dall'ordinamento facente capo a Bruxelles, adesso di fatto ancor più legittimato che in passato a porsi alla bisogna oltre le disposizioni legislative primarie.

E se a questo si sommano, quasi a completamento di tale accennata sottile quanto incessante opera di artificiosa ricostruzione dell'UE come volta a riconoscerle già i crismi di un autentico federalismo di fatto, inconsistenti teorie basate sulla cessione di sovranità da parte dei singoli Stati a favore dell'Unione, ecco che quest'ultima appare legittimata a porsi in una condizione di reale sovraordinazione rispetto ai propri stessi componenti, irrilevanti ponendosi, di conseguenza, in quest'ottica sia quanto i Trattati espressamente specificano in materia di attribuzioni di poteri da parte dei Paesi membri che il contegno assunto da questi ultimi al fine di non riconoscerne ulteriori a favore dell'ordinamento europeo.

Non sembra affatto casuale, in tale direzione, quanto previsto con specifico riferimento alla Procura Europea dal comma 4 dell'art. 86 TFUE laddove si prevede espressamente perfino la possibilità di modificare i Trattati al fine di ampliare le attribuzioni dell'EPPO in caso di crimine a carattere transnazionale: anche in tale occasione, con ciò ad avallo di quanto testé evidenziato con riguardo all'ordinamento UE nel suo complesso, non può non rimarcarsi la spiccata tendenza a prevedere strumenti di varia natura al fine, diretto o indiretto, di allargare le maglie delle competenze europee, il più delle volte in assenza di un reale substrato giuridico.

---

disposizioni rilevanti di diritto interno (Corte europea dei diritti dell'uomo, *Coëme e altri c. Belgio*, cit., par. 98; Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 20 ottobre 2009, ricorso n. 4313/04, *Gorgiladze c. Georgia*, par. 69).

<sup>11</sup> Così S. RUTIGLIANO, *L'avvio (già) complicato della Procura europea*, Eurojus, in *eurojus.it*, 6 settembre 2021.

Com'è stato correttamente osservato con riguardo alla Procura europea “È stato immediatamente auspicato come l'EPPO possa diventare un potente strumento per proteggere i cittadini anche al di là delle sue attuali competenze per i reati contro il bilancio dell'UE: è quindi facile previsione che i poteri dell'OPPP saranno estesi per includere i reati gravi con una dimensione transfrontaliera, come previsto dall'articolo 86, paragrafo 4, del TFUE”<sup>12</sup>.

A tal ultimo proposito, si ricorda come l'attribuzione delle competenze dell'EPPO avvenga dal proprio Regolamento istitutivo non in via diretta, ma *per relationem* alla c.d. Direttiva n.1371 e, dunque, senza una chiara indicazione sui criteri relativi al titolo del reato e alla pena edittale che, come noto, variano da Stato a Stato, così acuendo i margini d'incertezza in merito ai compiti della Procura Europea e alle relative ricadute operative; oltretutto, l'art. 25 del Regolamento istitutivo prevede la possibilità di un ampliamento della competenza della Procura laddove il danno abbia un valore inferiore ai 10.000 euro e “il caso ha ripercussioni a livello dell'Unione che richiedono lo svolgimento di un'indagine da parte dell'EPPO”, senza che però sia presente indicazione alcuna in merito a tale estremamente incerto presupposto: non è dato evincere, cioè, quali tipologie di ripercussioni possano acquisire rilevanza ai fini di tale ulteriore accrescimento delle competenze dell'EPPO, trovando dunque anche per tal via conferma l'utilizzo strategico all'interno dello spazio giuridico europeo di termini ed espressioni eccessivamente generici e dall'interpretazione piuttosto flessibile, con ogni probabilità predisposti allo scopo di legittimare la singola iniziativa intrapresa da un Istituzione o, come in questo caso, da un organo di matrice eurounitaria.

Ed in tale ottica, sembra porsi anche il citato comma 3 dell'art. 22 del Regolamento in questione che, infatti, stabilisce che “L'EPPO è altresì competente per qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso a una condotta criminosa rientrante nell'ambito di applicazione del paragrafo 1 del presente articolo”, mancando, anche qui, ogni indicazione utile al fine di stabilire con precisione a quali elementi fare riferimento per potere considerare legati due reati in modo inscindibile: l'aspetto soggettivo? La condotta criminosa in sé? L'eventuale preesistenza di un'associazione per delinquere? Ed in questo ultimo caso, quale numero di partecipanti andrebbe considerato il *minimum* per potersi configurare?

Inoltre, ai sensi del Considerando n. 11 del Regolamento che lo istituisce le competenze dell'EPPO possono allargarsi fino a ricomprendere forme gravi di criminalità che hanno una dimensione transfrontaliera (previa decisione unanime del Consiglio), anche qui, tuttavia, mancando ogni riferimento in merito all'individuazione di canoni interpretativi di sorta cui ricorrere per potere considerare tale una condotta; ciò, tra l'altro, concorre ad alimentare non secondari dubbi in merito ad un'eventuale classificazione tra le varie tipologie di fattispecie criminose ed il cui grado d'importanza sarebbe rimesso alla discrezionalità della Procura Europea, soggetto certamente non imparziale, ma, al contrario, latore di un interesse precipuo in merito all'allargamento dei propri poteri oltre i confini europei.

Sempre con riguardo alle competenze dell'EPPO, l'accennato art. 22 del Regolamento 1939 del 2017 specifica che questo “è competente soltanto qualora le azioni od omissioni di carattere intenzionale definite in detta disposizione siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro”; tuttavia, al riguardo restano oscuri i criteri relativi sia

---

<sup>12</sup> Così N. CANESTRINI, *Procuratore europeo, un cavallo di Troia per la tutela dei diritti fondamentali? Sulle (gravi) dimenticanze e le conseguenti tentazioni di un organo di investigazione federale*, in *Diritto di Difesa*, 18 dicembre 2020. Nello stesso senso, v. A. BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in *Sistema penale*, n. 11, 2021, p. 23 ss.

all'individuazione dello Stato ove la condotta criminosa acquisisca maggiore rilievo, sia, di conseguenza, alla giurisdizione competente<sup>13</sup>.

La stessa richiamata posizione di indipendenza dell'organo in questione per come configurata da parte del relativo Regolamento, ancora, sembra in realtà prestare il fianco a più di un rilievo critico già a partire dal titolo dell'arresto normativo ad essa dedicata, e cioè l'art. 6 “*ossimoricamente intitolato “Indipendenza e obbligo di rendere conto*”<sup>14</sup>”.

In particolare, pare piuttosto evidente la macroscopica contraddittorietà di cui è portatrice un'etichetta regolamentare di tal fatta, oltretutto poi pienamente certificata dal palese contrasto tra il contenuto dei due commi che costituiscono il passaggio in questione: dopo avere, infatti, seccamente stabilito che “*L'EPPO è indipendente*”, il legislatore di Bruxelles inverosimilmente aggiunge che “*L'EPPO risponde al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea delle sue attività generali e presenta relazioni annuali in conformità dell'articolo 7*”.

Proprio l'impossibilità di assimilare il (non) contesto penalistico eurounitario a quelli statali in conseguenza della più volte accennata voragine normativa e processuale che lo caratterizza potrebbe considerarsi la causa principale all'origine di tale curiosa tipologia di soggetto simil-giudiziario, in quanto dotato di poteri d'indagine e di accusa, tuttavia non indipendente; insomma, niente più che un goffo compromesso, riflesso diretto di un claudicante cerchiobottismo che contraddistingue un'Europa ancora alla ricerca di sé e dunque disperata tra i fragori di un ennesimo vorrei ma non posso strillato a pieni polmoni.

Oltretutto, si ricordi come la Corte di Giustizia dell'UE<sup>15</sup> abbia proprio di recente ribadito l'indefettibilità dell'autonomia del potere giudiziario, e ciò, in particolare, da più punti di vista: innanzitutto, in riferimento al principio dello Stato di diritto, uno dei valori fondativi dell'Unione ai sensi dell'art. 2 TUE, poi avuto riguardo al contenuto dell'art. 19 dello stesso TUE laddove, tra l'altro, prescrive che “*Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione*” ed, infine, per ciò che riguarda il disposto di cui all'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali.

Anche a proposito del sistema di assegnazione causale dei casi alle Camere permanenti e di cui all'art. 10 del Regolamento in questione pare potersi avanzare qualche perplessità: segnatamente, proprio considerata l'assenza di un unico contesto processual-penalistico all'interno dell'UE, tale disposizione potrebbe implicare l'assegnazione di un caso ad una camera permanente costituita da procuratori estranei allo Stato di appartenenza del procuratore europeo delegato e che, dunque, è altamente probabile non conoscano il sistema penale dello Stato che dovrà condurre le indagini. Tutto ciò, ad ulteriore aggravio del grado di grave incertezza che, come accennato, contraddistingue la genesi e l'operatività dell'EPPO.

Altro passaggio discutibile dell'atto normativo europeo in questione sembra riguardare quanto il medesimo dispone in merito all'acquisizione e l'utilizzo dei mezzi

<sup>13</sup> Al riguardo, v. L. TAVASSI, *Il primo anno di EPPO: appunti per una revisione critica*, in *Sistema penale*, n. 5, 2022, p. 51 ss.

<sup>14</sup> Così A.L. VALVO, *Brevi note critiche sulla Procura Europea*, in *Penale. Diritto e procedura*, 7 giugno 2022.

<sup>15</sup> V. sentenze rese dalla Grande Sezione sui due ricorsi presentati *ex art. 258 TFUE* dalla Commissione contro la Repubblica di Polonia nel corso del 2018 (Corte di Giustizia, sentenza del 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione europea c. Polonia*; Corte di Giustizia, sentenza del 5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione europea c. Polonia*), nonché la sentenza del 2018, *Associação Sindicaldos Juizes Poutugueses* (Corte di Giustizia, sentenza del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindicaldos Juizes Poutugueses c. Tribunal de Contas*).

probatori: specificamente, ai sensi dell'art. 37 del Regolamento EPPO le prove presentate a un organo giurisdizionale dai procuratori dell'EPPO o dall'imputato non sono escluse per il solo motivo che sono state raccolte in un altro Stato membro o conformemente al diritto di un altro Stato membro e ogni giudice avrà la facoltà di valutarle liberamente: macroscopica, infatti, appare l'inconciliabilità di tale disposto con la struttura del nostro processo penale fondata sul principio di separazione delle fasi, nonché con il principio del contraddittorio nella formazione della prova di cui all'art. 111 comma 4 della Costituzione

Ulteriori spunti di riflessione critica di analoga matrice sembrano potersi evincere da quanto il Regolamento (UE) 1939/2017 dispone in riferimento al potere di avocazione da parte dell'EPPO e al rapporto tra quest'ultimo ed i Paesi terzi rispetto alla relativa cooperazione rafforzata.

Dal primo punto di vista indicato, l'art. 27 del Regolamento in questione attribuisce all'EPPO il potere di avocare a sé un caso rientrante nella propria competenza e di cui abbia ricevuto notizia ai sensi dell'art. 24 del medesimo atto normativo, senza indicazione alcuna in merito ai criteri cui attenersi ai fini dell'esercizio di tale prerogativa: l'EPPO, cioè, qualora venga a conoscenza di un reato rientrante nella propria competenza, potrebbe anche legittimamente non avocare a sé il caso, lasciandolo alla giurisdizione della competente autorità nazionale, e senza che tale decisione importi ricaduta alcuna in termini di violazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale; oltretutto, qualora l'EPPO dovesse decidere in tal senso una volta che siano già state avviate le indagini da parte delle autorità nazionali, sarebbe autorizzato in un secondo momento a tornare sui propri passi, secondo quanto disposto sempre dal richiamato art. 24.

Superfluo rimarcare al riguardo l'altissima probabilità in termini di caos procedurale che deriverebbe da tale sovrapposizione di atti d'indagine in assenza di indicazioni finalizzate al coordinamento tra i medesimi qualora la Procura europea dovesse optare per la disciplina nazionale di un Paese membro diverso da quello che fino a quel momento gestiva il caso.

A proposito del rapporto della Procura Europa con gli Stati non aderenti alla cooperazione rafforzata che l'ha istituita (i c.d. Stati *out*) l'art. 105 del Regolamento istitutivo dell'EPPO specifica che “1. *Gli accordi di lavoro di cui all'articolo 99, paragrafo 3, con le autorità di Stati membri dell'Unione europea che non partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO possono riguardare, in particolare, lo scambio di informazioni strategiche e il distacco di ufficiali di collegamento presso l'EPPO*”.

Di conseguenza, a ben ragionare i suddetti Stati *out* non godono, in realtà, di un'assoluta forma di estraneità rispetto alle iniziative e, in genere, alla presenza dell'EPPO all'interno dei confini europei, prevedendo la norma in questione tali forme di collaborazione e coordinamento da superare i ragionevoli confini dell'obbligo di leale cooperazione di cui al par. 3 dell'art. 4 TUE e capaci, dunque, di porre questi Paesi nell'originale condizione di membri di fatto della cooperazione rafforzata *de qua*.

In tutta onestà, uno *status* del tutto inconciliabile con la tradizionale indifferenza ascrivibile a soggetti statali estranei a qualsivoglia forma di accordo che non li riguardi e che, con particolare riferimento all'ordinamento europeo, non può certamente trovare fondate eccezioni, *a fortiori* se in riferimento all'istituto della cooperazione rafforzata, strumento ideato proprio per avviare collaborazioni tra Stati, nel pieno rispetto, tuttavia, della volontà di quelli non interessati.

Gli arresti normativi testé richiamati, tuttavia, sembrano stravolgere tale ultimo assunto, così oltretutto alimentando dubbi, *rectius* sospetti in merito alla reale valenza del soggetto in questione, nonché della relativa *ratio* genetica: potrebbe, cioè, ipotizzarsi che

la creazione dell'EPPO tramite una cooperazione rafforzata tutt'uno con norme sì stringenti in riferimento ai rapporti con gli Stati ad essa estranei rappresenti il riflesso di una precisa strategia di natura essenzialmente politica intesa a 'neutralizzare' di fatto le resistenze e gli ostacoli tradizionalmente frapposti da parte di vari Stati alla creazione di una Super Procura di tal fatta, in qualche modo giungendo ad una sorta di armonizzazione in ambito penalistico all'interno dell'UE.

Con buona pace degli Stati non interessati che, a quanto pare, sono costretti ad entrare comunque all'interno del 'sistema EPPO', inchinandosi alle esigenze di tutela degli interessi finanziari dell'UE, con ogni probabilità autentico fine alla base della nascita di un organo del genere e che, in tale prospettiva essenzialmente mercantile, non pare affatto causale abbia subito una spinta decisiva di fronte alla gestione dei fondi di cui al piano straordinario NextGenerationEU del 2020: piuttosto curiosa la coincidenza in termini temporali, infatti, tra il varo di quest'ultimo e il momento in cui la Procura europea è divenuta operativa (2021).

Quanto indicato, a ben vedere, pone interrogativi in merito al rispetto dei diritti fondamentali alla base di ogni procedimento giudiziario, e cioè i principi di legalità, della certezza del diritto, della predeterminazione del giudice naturale, nonché di imparzialità nei termini accennati, il tutto finalizzato a garantire all'imputato e a tutti i soggetti coinvolti un equo processo, ma la cui assoluta centralità rischia di essere compromessa da quanto il Regolamento (UE) 1939/2017 statuisce a proposito delle competenze della Procura europea.

E ciò a dispetto di quanto al riguardo asserito dal Regolamento che istituisce l'EPPO all'art. 5 e all'art. 41: ai sensi della prima disposizione, infatti, "1. L'EPPO garantisce che le sue attività rispettino i diritti sanciti dalla Carta. 2. Tutte le attività dell'EPPO sono svolte nel rispetto dei principi dello stato di diritto e della proporzionalità", mentre per la seconda "1. Le attività dell'EPPO si svolgono nel pieno rispetto dei diritti degli indagati e degli imputati sanciti dalla Carta, in particolare il diritto a un giudice imparziale e i diritti della difesa."

Si fa riferimento, innanzitutto, alle ricadute in termini operativi e soprattutto di tutela dei diritti di coloro che saranno coinvolti nelle indagini e nell'operato dell'EPPO in considerazione dell'accennata frammentarietà causata dall'assenza di un quadro sostanziale e procedimentale unico di riferimento, contesto reso ancora più complesso dall'incertezza in merito all'individuazione degli esatti confini di competenza tra autorità nazionali ed EPPO anche e soprattutto in considerazione della tendenziale espansività delle funzioni di quest'ultima.<sup>16</sup>

Tale c.d. 'geometria variabile' con riguardo alla disciplina che la Procura Europea, come visto, è libera di scegliere nel caso decida (anche qui in modo assolutamente discrezionale) di occuparsi di un caso qualora già all'attenzione di una singola autorità nazionale, per tal via alimentando, tra l'altro, il criticabile fenomeno del *forum shopping*, non fa altro che porre in pericolo i diritti processuali fondamentali che, al contrario, non potrebbero sopportare restrizioni o, peggio, violazioni in nessun caso, soprattutto in forza dell'operato di un organo facente parte dell'Unione europea (UE), astrattamente così attenta alla tutela dei diritti umani<sup>17</sup>, tanto da anelare ad aderire alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 6 TUE) nonostante già in possesso di un documento espressamente deputato alla protezione di tale categoria di diritti, e cioè la Carta di Nizza.

<sup>16</sup> Cfr. W. NOCERINO, *L'istituzione della "Super Procura Europea" e il complesso adeguamento interno*, in *Cammino Diritto*, 11 gennaio 2022.

<sup>17</sup> V. ancora N. CANESTRINI, *op. cit.*, p. 8 e A. BERNARDI, *op. cit.*, p. 33.

Al di là di ogni considerazione sull'utilità o meno di ben due documenti relativi al medesimo ambito, non può escludersi, ancora una volta, la valenza politica alla base di tale evidente strumentalità della categoria dei diritti fondamentali, utili più ad ammantare l'UE di un alone di teorica superiorità morale nei confronti di altri Stati o organizzazioni internazionali, ma nei fatti ancora una volta clamorosamente disattesi nel momento in cui entra in gioco ciò che davvero sembra assumere rilevanza per l'Unione europea, e cioè la tutela del mercato e dei corrispondenti interessi finanziari in ogni possibile declinazione.

In altri termini, l'entrata in vigore dell'*European Public Prosecutor's Office* non è stata accompagnata dalla costruzione di un sistema integrato di regole sostanziali e processuali a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini europei: il difetto di coordinamento fra l'esigenza di reprimere più efficacemente i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea e l'armonizzazione dei sistemi penali dei singoli Stati pone la questione, indifferibile, di prevedere regole processuali comuni che assicurino il rispetto di quel nucleo di diritti fondamentali sanciti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, a cui l'art. 6 TUE riconosce il rango di principi generali dell'Unione europea.

La stessa mancanza di unanimità, più volte in tale sede richiamata, sembra confermare tutto ciò: non pare azzardato, infatti, ritenere la volontà comune come presupposto indefettibile anche e soprattutto in un'ottica autenticamente garantista nei confronti dei diritti dell'uomo, scadendo, al contrario, in un insanabile paradosso la possibilità di agire ed operare in contesti fortemente implicanti la gestione di situazioni soggettive di tal fatta in assenza del *placet* di tutti i soggetti statali coinvolti.

Sembra, cioè, indiscutibile come la vocazione universalistica insita nella natura stessa della categoria dei diritti dell'uomo non possa che trovare legittimazione, in quanto tale, unicamente sulla base di un corrispondente consenso unanime e come, di conseguenza, ogni forma alternativa a tale insuperabile precondizione inevitabilmente scada nell'illegittimità; tuttavia, tutto questo non sembra sufficiente per l'ordinamento europeo, capace al contempo di presentarsi agli occhi del mondo come assoluto garante dei diritti umani (si badi, solo all'interno dei propri confini, così introducendo, a ben ragionare, un ulteriore elemento di relatività all'interno di un contesto in astratto intollerabile ad ogni modalità d'attuazione non ispirata da *rationes* assolutistiche), ma particolarmente reattivo nell'accantonare nei fatti tale nobile missione all'approssimarsi all'orizzonte di nubi minacciose nei confronti del "sacro" (questo sì) mercato unico.

### 3. Conclusioni

Il quadro testé sommariamente descritto non può certamente definirsi confortante, soprattutto in prospettiva futura, attesa la giovane età dell'organo in esame.

Indubbiamente, sembra improcrastinabile la previsione di sostanziali modifiche all'impianto del Regolamento 1939 del 2017, anche se molto dipenderà dall'effettiva volontà in tale direzione manifestata da Bruxelles e, in caso affermativo, dalle soluzioni che in concreto si deciderà di adottare a tal fine; del pari, sarà necessario verificare nei fatti il grado di operatività della Procura europea, soprattutto per ciò che riguarda il rapporto con le autorità dei singoli Stati, *a fortiori* se non aderenti alla cooperazione rafforzata che l'ha istituita.

In tal senso, dati non proprio incoraggianti sembrano provenire dal rapporto relativo all'attività dell'EPPO per l'anno 2021 ove si evidenzia come all'attenzione della Procura europea siano state poste 2832 segnalazioni e aperte 576 indagini, in cui il danno causato al bilancio dell'UE è stato stimato in 5,4 miliardi di euro; tuttavia, alla data del 31



dicembre 2021 risultano ancora in corso soltanto 515 indagini attive e di cui il 17,6% riguarda le frodi IVA (per un danno stimato di 2,5 miliardi di euro), mentre solo il 27,5% di esse ha una dimensione transfrontaliera. Oltretutto, diversi Stati membri non sono riusciti a segnalare alcuna grave frode IVA e si è raccolto un numero sorprendentemente basso di segnalazioni riguardanti frodi doganali.

Tuttavia, concentrarsi solo su questi aspetti si ritiene rischi di limitare fortemente il contesto sul quale (eventualmente) intervenire: per quanto, infatti, particolarmente rilevanti le implicazioni sui diritti processuali dei soggetti coinvolti, a vario titolo, nell'azione dell'EPPO, e per quanto, dunque, piuttosto urgente un intervento volto a rivedere i caratteri e i criteri operativi dell'istituto in questione, un'autentica azione di ripensamento dovrebbe anzitutto riguardare l'ordinamento europeo nel suo insieme, soprattutto per ciò che concerne l'indicata gravissima lacuna rappresentata dalla mancanza di norme comuni codificate in ambito penalistico.

Continuare, dunque, a non affrontare tale problematica, restando volutamente focalizzati sul palliativo processual-sostanziale rappresentato dall'EPPO, equivarrà per l'UE ad edificare una costruzione priva di solide fondamenta, ineluttabilmente precaria e potenzialmente pronta a sgretolarsi per effetto dei primi (prevedibili) colpi e contraccolpi derivanti proprio dalle indicate criticità, prima tra tutte la mancanza di un autentico sostrato di diritto penale positivizzato e condiviso; quindi, perseverare nella sorda indifferenza di tale elemento, optando per l'incerto errare tra le nebbie che circondano le vette di tale iceberg pare piuttosto evidente non rappresenti la Soluzione, ma solo un ben confezionato rattoppo, ben lungi dal porsi in continuità con l'ambizioso progetto finalizzato alla costruzione di un *Corpus Juris* europeo.

D'altro canto, tentare di 'congelare' l'operatività della Procura Europea a più di un anno dalla sua entrata in azione appare una possibilità da escludere, non fosse altro a causa dei procedimenti pendenti, così come, a maggior ragione, non sembra praticabile l'abrogazione della medesima: ormai il danno è fatto e, dunque, non resta che limitarne gli effetti in attesa della (possibile) creazione del suddetto humus condiviso tra tutti gli Stati membri dell'UE nei riguardi dei delitti commessi tra i propri confini.

Semmai, la nascita dell'EPPO potrebbe configurarsi alla stregua di rampa di lancio verso forme di collaborazione interstatale sempre più strette e dunque da utilizzare come primo rilevante banco di prova all'interno della più volte indicata prospettiva armonizzatrice: al di là delle evidenziate lacune, cioè, si auspica che tale esperienza funga da diretta testimonianza delle potenzialità insite nella cooperazione tra i vari Paesi membri, capace quindi, *a fortiori* in caso di conseguimento degli obiettivi sperati, di vincere la storica resistenza in merito alla delega di compiti in ambito penale da parte degli Stati, in ultima analisi incoraggiando un futuro, graduale ravvicinamento tra le rispettive giurisdizioni sotto la livellatrice in tal senso egida dell'UE.

C'è dunque da augurarsi che la creazione della Procura europea ponga, intanto, le basi ai fini di un allargamento costante del consenso di un numero sempre maggiore di Stati, fino al soddisfacimento dell'indicato carattere dell'unanimità, imprescindibile condizione, nell'opinione di chi scrive, a fondamento di qualsivoglia progetto di natura armonizzatrice.

Al contrario, l'assenza di tale indefettibile presupposto rischia di soffocare già all'origine ogni velleità realmente unificante; ci si troverebbe così in presenza di un circolo vizioso nella più classica delle accezioni, con l'unica possibilità si ritiene, rappresentata da una sorta di compromesso di natura temporale-operativa: osservare la pratica dell'azione dell'EPPO, nonché delle relazioni che sarà capace di tessere con i vari Stati (*in o out* che siano) e, nello stesso tempo, riprendere il progetto finalizzato alla

costruzione di un testo normativo penale europeo, il tutto al netto delle modifiche di cui, fin da subito, la Procura Europea dovrebbe essere oggetto.

Nelle more di tutto ciò, comunque, potrebbe già da subito ragionarsi in merito ad eventuali modifiche cui sottoporre il Regolamento istitutivo della Procura Europea.

E un primo punto su cui concentrare la futura azione del legislatore europeo si ritiene possa, innanzitutto, riguardare il richiamato art. 22 relativo alle competenze dell'EPPO e che, come visto, non prevede criterio alcuno al fine di determinare né quando due (o più) reati siano tra loro da considerarsi inscindibilmente legati, né i caratteri di un'(eventuale) organizzazione criminale, né, infine, indicazioni finalizzate a determinare la preponderanza di un reato rispetto ad un altro con specifico riferimento all'individuazione della giurisdizione nazionale competente.

A tal proposito, si ritiene d'ausilio, per parziale analogia con l'oggetto della propria regolamentazione, quanto prevede la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo (12-15 dicembre 2000) in riferimento specifico ai caratteri di un'associazione a delinquere, classica ipotesi di reato ove due o più reati risultano tra loro connessi.

In particolare, tale documento, intanto dispone che *“Gruppo criminale organizzato” indica un gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da tre o più persone che agiscono di concerto al fine di commettere uno o più reati gravi o reati (...), al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario (...)* (art. 2, par. lett. a)), per poi “suggerire” specifiche direttrici ermeneutiche atte a considerare una fattispecie criminosa preponderante rispetto alle altre laddove indica gli elementi utili al fine di attribuire alla medesima il crisma della transnazionalità: ai sensi dell'art. 3, par. 2, lett. b) e d), infatti, il reato avrà natura extraterritoriale se *“è commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avviene in un altro Stato”* o se *“è commesso in uno Stato ma ha effetti sostanziali in un altro Stato”*.

A tali due indicati criteri, dunque, potrebbe ispirarsi l'auspicata modifica dell'art. 22 del Regolamento (UE) 1939/2017.

Ancora, una radicale rivisitazione dell'atto regolamentare in questione dovrebbe avere come oggetto il potere di avocazione previsto dal successivo art. 27, almeno per ciò che concerne l'individuazione di precise precondizioni in forza delle quali l'EPPO potrebbe esercitare tale prerogativa: in particolare, si ritiene che, nel caso in cui la Procura Europea venga a conoscenza di un reato di sua competenza ai sensi dell'art. 24 del Regolamento medesimo, sull'EPPO debba gravare il dovere di avocare a sé le relative indagini, nel pieno rispetto del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale; oltretutto, in tal caso dovrebbe altresì prevedersi un ulteriore onere a carico dell'organo in esame e cioè quello di coordinare la propria azione unicamente con la giurisdizione nazionale astrattamente competente.

Emendare in tale direzione accennata il Regolamento (UE) 1939/2017, tutt'uno con le modifiche suggerite con riguardo all'art. 22, potrebbe verosimilmente sortire l'effetto di risolvere alla radice, almeno parzialmente, numerose criticità relative anche e soprattutto alla tutela dei diritti processuali e di difesa dei soggetti coinvolti nelle indagini, attesa l'inevitabile linearità in termini di diritto sostanziale e procedurale applicabili.

Infine, per ciò che concerne la posizione dei c.d. Stati *out* rispetto alla cooperazione rafforzata *de qua*, la temerarietà del legislatore di Bruxelles dovrebbe spingersi fino al punto di sopprimere qualsivoglia forma di obbligo collaborativo nascente a carico dei medesimi, nella speranza di una loro futura adesione in ragione degli sperati successi conseguiti “sul campo” da parte dell'EPPO: in tal modo, da un lato, si darebbe pieno ossequio alla volontà dei Paesi in questione che, dall'altro, (ci si augura) presteranno il

proprio consenso spontaneamente e non perché in qualche modo in tal senso forzati, con ogni probabilità così assicurando forme esaustive di collaborazione.

**ABSTRACT**

*La creazione della Procura europea solleva diversi dubbi in merito alla tutela dei diritti procedurali dei soggetti coinvolti nella sua attività a causa di una distinzione poco chiara dei compiti rispetto alle autorità nazionali. Inoltre, la mancanza di un contesto unico del diritto penale europeo rende ancora più difficile l'azione della Procura europea, creata proprio allo scopo di colmare questa lacuna all'interno dell'ordinamento giuridico europeo. Probabilmente, i compiti della Procura europea dovrebbero essere rivisti con particolare riguardo alla tutela dei diritti degli indagati coinvolti nelle sue attività e allo stesso tempo sarebbe necessario cercare di costruire un codice penale e processuale europeo.*

**KEYWORDS**

*Diritti Procedurali, Diritto Penale europeo, Diritto Processuale Penale Europeo, EPPO, Giurisdizione Penale dell'Unione europea.*

**CRITICAL OUTLINES OF THE NEW EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE**

**ABSTRACT**

*The creation of the European Public Prosecutor's Office raises several doubts regarding the protection of the procedural rights of the subjects involved in its activity due to an unclear distinction of tasks with respect to the national authorities. Furthermore, the lack of a single context of European criminal law makes the action of the European Public Prosecutor's Office even more difficult, created precisely for the purpose of filling this gap within the European legal system. Probably, the tasks of the European Public Prosecutor's Office should be reviewed with specific regard to the protection of the rights of the suspects involved in its activities and at the same time it would be necessary to try to build a European criminal and procedural code.*

**KEYWORDS**

*Criminal Jurisdiction of the European Union, European Criminal Law, European Criminal Procedural Law, EPPO, Procedural Rights.*