

# SP

SISTEMA  
PENALE

**FASCICOLO**

**11/2021**

**DIRETTORE RESPONSABILE** Gian Luigi Gatta  
**VICE DIRETTORI** Guglielmo Leo, Luca Luparia

ISSN 2704-8098

**COMITATO EDITORIALE** Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresca-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Risicato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti

**COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI)** Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Ennio Amodio, Gastone Andreazza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrococo, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia

**REDAZIONE** Francesco Lazzeri (coordinatore), Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Silvia Bernardi, Carlo Bray, Pietro Chiaraviglio, Stefano Finocchiaro, Beatrice Fragasso, Alessandra Galluccio, Cecilia Pagella, Tommaso Trinchera, Maria Chiara Ubiali

*Sistema penale (SP)* è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili).

Il testo completo della licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

**Peer review** I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

**Modalità di citazione** Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen. (o SP)*, 1/2020, p. 5 ss.

**NOTE TELEGRAFICHE  
SU GENESI, EVOLUZIONE E PROSPETTIVE FUTURE  
DELLA PROCURA EUROPEA**

di Alessandro Bernardi

*Il lavoro mira a ripercorrere le diverse tappe che hanno portato all'istituzione della Procura europea (EPPO), già operante in 22 Paesi UE. Al riguardo, vengono sinteticamente delineati i tre successivi modelli di EPPO rinvenibili rispettivamente nel Corpus Juris del 1997, nella proposta di regolamento del 2013 e nel regolamento del 2017. Del modello infine adottato sono sottolineati il rischio di carente efficienza e la sua inadeguatezza in relazione al principio di legalità-prevedibilità. Infine, viene evidenziata l'attitudine dell'EPPO a innescare riforme processuali capaci di avvicinare i relativi sistemi nazionali e viene sottolineata l'esigenza di una progressiva evoluzione di questo nuovo organo, in particolare rafforzandone la dimensione "europea".*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il problema della repressione delle frodi comunitarie. La soluzione prevista dal *Corpus Juris* e l'inserimento della Procura europea nel Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. – 3. Le resistenze degli Stati UE nei confronti di una Procura europea a carattere fortemente centralizzato e le modifiche dalla proposta di regolamento del 2013. – 4. L'assetto conferito all'EPPO dal regolamento del 2017. – 5. I verosimili deficit di efficienza insiti nell'attuale configurazione dell'EPPO. – 6. Le criticità della Procura europea in relazione al principio di legalità. – 7. Le prospettive di evoluzione della Procura europea. – 8. La tendenza dell'EPPO a favorire il ravvicinamento delle procedure penali nazionali. – 9. Una banale riflessione e un auspicio a mo' di conclusione.

**1. Premessa.**

Credo che Mireille Delmas-Marty debba rallegrarsi nell'apprendere che già pochi giorni dopo l'entrata in funzione della Procura europea (EPPO) i procedimenti avviati da tale organo nei 22 Paesi UE aderenti erano ben 162, di cui 7 in Italia<sup>1</sup>. Lo strumento

---

<sup>1</sup> Cfr. i dati esposti dalla Ministra della Giustizia italiana Marta Cartabia nella sua relazione davanti alla Commissione Antimafia del 10 giugno 2021, riportati da N. COTTONE, [Cartabia: «I fondi del Recovery non finiscano nelle mani della mafia»](#). Merita di essere segnalato che il 15 luglio a Salerno si è avuto in Italia il primo sequestro preventivo attuativo di un provvedimento di EPPO. Si è trattato del sequestro di merci detenuti in sospensione di imposta e in maniera irregolare all'interno di un deposito doganale, così da giustificare la contestazione del reato di contrabbando: cfr. AGENZIA DELLE ACCISE, DOGANE E MONOPOLI, *Comunicato stampa. Sequestro preventivo su delega della Procura Europea per 7 milioni di euro di dazio e Iva, Salerno, 15 luglio 2021.*

ideato e proposto da lei e dai suoi collaboratori nel progetto di *Corpus Juris* del 1997<sup>2</sup> è dunque ormai operativo. So però che alla soddisfazione della illustre giurista francese nel veder la creatura da lei immaginata muovere i primi passi si accompagna una certa apprensione, del resto da lei stessa ammessa in alcuni suoi recenti scritti<sup>3</sup>; apprensione dovuta sia alla mancata adesione all'EPPO di alcuni Paesi UE<sup>4</sup> sia più ancora al progressivo allontanamento dell'EPPO dal modello iniziale, e dalle molteplici conseguenze di questo allontanamento.

## 2. Il problema della repressione delle frodi comunitarie. La soluzione prevista dal *Corpus Juris* e l'inserimento della Procura europea nel Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

È evidente che l'attuale stadio della costruzione europea favorisca la commissione dei reati transnazionali lesivi degli interessi finanziari UE e al contempo renda difficile perseguirli. I sistemi penali nazionali presentano tra loro differenze non sanabili attraverso regolamenti UE dato che, secondo una opinione non unanime ma diffusa, gli artt. 86 e 325 TFUE non attribuirebbero alla Unione europea una competenza penale diretta<sup>5</sup>. Quanto poi agli strumenti di armonizzazione adottati nei singoli Stati

<sup>2</sup> *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, (trad. ingl. *Corpus juris introducing penal provisions for the protection of the financial interests of the EU*), a cura di M. Delmas-Marty, Paris, Economica, 1997; *The implementation of the Corpus juris in the member states of the EU*, a cura di M. Delmas-Marty, J. Vervaele, Antwerp, Intersentia, voll. I-III, 2000, vol. IV, 2002.

<sup>3</sup> Cfr. M. DELMAS-MARTY, [Le parquet européen pourrait préfigurer un futur ordre juridique mondial](#), in *Le Monde*, 7 ottobre 2020.

<sup>4</sup> Infatti il Regolamento (UE) 2017/1939 del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»), è stato adottato attraverso la procedura della cooperazione rafforzata. (Nell'aprile del 2017 sedici Stati membri avevano notificato alle Istituzioni dell'UE l'intenzione di utilizzare detta procedura. In merito alla necessità del ricorso ad essa cfr., per tutti, M. FIDELBO, [La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2016, 3/2016, p. 92 ss.). A tale regolamento hanno inizialmente aderito venti Stati membri dell'UE: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Spagna e Slovenia. Nel 2018 hanno chiesto di aderire al regolamento EPPO anche l'Olanda e Malta. Attualmente rimangono al di fuori di questa cooperazione rafforzata l'Ungheria, la Polonia e la Svezia, oltre all'Irlanda (che, in base al meccanismo di "opt in" previsto dal Protocollo n. 21 allegato ai Trattati, partecipa solo all'adozione e all'applicazione di specifiche misure previste dallo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia di cui al titolo V TFUE) e alla Danimarca (che, in base alla clausola di "opt out" prevista dal Protocollo n. 22, non partecipa all'adozione delle suddette misure da parte del Consiglio).

<sup>5</sup> Limitatamente alla dottrina italiana cfr., per tutti e con diverse sfumature, G. GRASSO, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione*, in *Studi in onore di Mario Romano*, Napoli, 2011, p. 2347; C. SOTIS, *Il trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2010, p. 1159 ss.; nonché, nella manualistica, G. MARINUCCI, E. DOLCINI, G.L. GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, X ed., Milano, 2021, p. 55; F. PALAZZO, *Corso di diritto penale. Parte generale*, VIII ed., Torino, 2021, p. 110 s.

È peraltro noto che le norme in questione si prestano anche a interpretazioni di segno opposto. In senso favorevole all'attribuzione alla UE di una competenza penale diretta cfr., tra gli altri, B. HECKER, *Europäisches Strafrecht*, Berlin, 2010, p. 515; L. KUHL, *Dopo il Trattato di Lisbona: quale sistema penale europeo?*, in *L'evoluzione*

membri in sede di trasposizione delle fonti UE espressive della competenza penale indiretta dell'Unione, essi sono non di rado ostacolati dai giochi politici interni, e dunque comportano spesso una lunga gestazione, risultando così destinati a dare i loro frutti solo, se del caso, nel lungo periodo. Inoltre, nonostante i molti provvedimenti varati dall'Unione europea nel campo della cooperazione giudiziaria in materia penale, questa cooperazione resta difficile a causa dalla persistente eterogeneità dei sistemi processuali nazionali<sup>6</sup>.

In definitiva, a livello europeo gli ordinamenti penali e i relativi apparati soffrono tuttora di croniche carenze di armonizzazione e coordinamento e dunque mal si prestano a contrastare le frodi comunitarie, di per se stesse difficilmente individuabili e perseguibili<sup>7</sup>, anche perché spesso realizzate con tecniche raffinatissime<sup>8</sup>. Anche l'apporto offerto al riguardo da Eurojust, Europol e OLAF appare inadeguato, stante la loro tuttora non ottimale capacità di cooperazione<sup>9</sup>. Come risultato di questo stato di cose, nel corso degli anni molteplici documenti hanno denunciato (per vero, con dati di volta in volta assai diversi) l'entità dei danni causati all'Unione dai c.d. "reati PIF", ribadendo l'inadeguatezza delle agenzie nazionali ed europee deputate a contrastarli<sup>10</sup>.

---

*del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, a cura di G. Grasso, L. Picotti, R. Sicurella, Milano, 2011, p. 724 ss.; E. PERILLO, *Le droit pénal substantiel et l'espace de liberté, de sécurité et de justice, deux ans après Lisbonne : une analyse de jure condito et quelques perspectives de jure condendo*, in *Revue des affaires européennes*, 2012, p. 781 ss.; L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso, G. Illuminati, R. Sicurella, S. Allegrezza, Milano, 2013, in particolare parr. 4-5; H. SATZGER, *Art. 325*, in *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, a cura di R. Streinz, München, 2012, par. 21; ID., *Prospettive di un diritto penale europeo basato su una politica criminale europea*, in *Critica del diritto*, 2012, p. 174 ss.; ID., *Politica criminale europea: pericoli o prospettive per gli ordinamenti penali nazionali all'interno dell'Unione europea*, in *Europa e diritto penale*, a cura di C.E. Paliero e F. Viganò, Milano, 2013, p. 295.

<sup>6</sup> Al riguardo, resta tuttora largamente attuale il quadro generale offerto da *Procedure penali d'Europa*, a cura di M. Delmas-Marty, 2a ed. it. a cura di M. Chiavario, Padova, 2001.

<sup>7</sup> Cfr., per tutti, M. DELMAS-MARTY, *A legal expert's opinion (presentation of a corpus juris establishing criminal provisions to protect the financial interests of the European Union)*, in PARLEMENT EUROPÉEN - DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTUDES, *Document de Travail pour un Espace Judiciaire Européen, Public Hearing organized by the Committee On Budgetary Control and the Committee On Civil Liberties And Internal Affairs*, Brussels, 1997, p. 14 ss.

<sup>8</sup> In argomento cfr., esemplificativamente e molto dettagliatamente, SENATO DELLA REPUBBLICA – UFFICIO VALUTAZIONE E IMPATTO, *Lotta alle frodi in danno delle uscite di bilancio dell'Unione europea*. Documento di analisi n. 17, 2017, p. 101 ss.

<sup>9</sup> Circa l'insufficiente livello di coordinazione di tali organi cfr., ad esempio, PARLAMENTO EUROPEO, DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNE DELL'UNIONE – UNITÀ TEMATICA D. AFFARI DI BILANCIO, [Ottimizzazione del coordinamento tra gli organi dell'UE competenti in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria: verso una procura europea](#), 31 gennaio 2011. Va comunque sottolineato che al fine di migliorare la cooperazione di Europol con Eurojust, EPPO e OLAF il 9 dicembre 2020 la Commissione europea ha presentato la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che modifica il regolamento (UE) 2016/794 per quanto riguarda la cooperazione di Europol con le parti private, il trattamento dei dati personali da parte di Europol a sostegno di indagini penali e il ruolo di Europol in materia di ricerca e innovazione* (COM/2020/796 final).

<sup>10</sup> Cfr., per tutti, *Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea*, COM(2013) 534 final, 2014/C 170/14, punto 2 *Contesto e osservazioni generali*.

Resta tuttavia la difficoltà di trovare una soluzione a tale problema che possa incontrare il consenso dei Paesi membri. Quella più lineare e radicale consisterebbe infatti nel dare vita a un sistema penale settoriale europeo dotato di appositi organi, ivi compreso un tribunale specificamente deputato a giudicare e sanzionare i reati in questione. Ma è facile capire che, al di là delle citate controversie dottrinali in merito al tipo di competenza penale UE previsto dai Trattati, tale soluzione appare ancor oggi del tutto inaccettabile da parte di Paesi gelosi custodi della loro sovranità in materia penale<sup>11</sup>.

Una prima, meno irrealistica soluzione era contenuta appunto nel succitato progetto di *Corpus Juris*, il quale prevedeva di attribuire a una Procura europea dotata di poteri investigativi e processuali su tutto il territorio UE la funzione accusatoria-probatoria riguardo ai reati lesivi degli interessi finanziari europei, lasciando ai tribunali degli Stati membri il compito di giudicare i loro autori. Il *Corpus Juris* collocava peraltro questa Procura all'interno di una vera e propria microcodificazione europea di diritto penale sostanziale e processuale, nell'ambito della quale tale organo si trovava ad agire. In un siffatto contesto l'EPPO era concepito come un qualcosa di coerente e unitario, dotato di competenze del tutto uniformi a livello europeo, gerarchicamente strutturato, ben distinto dagli uffici nazionali dei pubblici ministeri anche se destinato a usufruire della collaborazione di questi ultimi. Il procuratore generale europeo soprintendeva all'azione dei procuratori delegati e questi avevano una competenza esclusivamente "europea", erano cioè privi di qualsivoglia competenza nazionale.

Il *Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea*, redatto dalla Commissione europea l'11 dicembre 2001 raccolse la sfida lanciata dal *Corpus Juris*, riconoscendo la bontà del progetto EPPO così come immaginato dai suoi ideatori e dunque riproponendo l'idea di dare vita a un organo inquirente sovranazionale deputato a "lottare" contro le frodi comunitarie.

Quelli erano, del resto, gli anni dell'euroentusiasmo e delle relative pulsioni federaliste, sfociate nel "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa" del 2004; un Trattato voluto (sia pure in modo più o meno convinto) da tutti i governi dei Paesi UE e – come si sa – abortito solo per i no della Francia e dell'Olanda in sede di referendum. Ovvio dunque che questo Trattato dedicasse alla Procura europea un apposito articolo<sup>12</sup>, nel quale si prevedeva appunto la possibilità di istituire a partire da Eurojust una agenzia indipendente dell'Unione europea incaricata di indagare, perseguire e portare in giudizio i reati lesivi degli interessi finanziari europei. Tale articolo, tuttavia, nulla diceva in merito alla struttura dell'EPPO, rimessa ai provvedimenti normativi che eventualmente sarebbero stati adottati in ambito europeo per dar vita a questo nuovo organismo.

---

<sup>11</sup> In argomento cfr., da ultimo, S. ALLEGREZZA, *A European Public Prosecutor Office to Protect Common Financial Interests: A Milestone for the EU Integration Process*, in corso di pubblicazione.

<sup>12</sup> L'art. III-274.



### 3. Le resistenze degli Stati UE nei confronti di una Procura europea a carattere fortemente centralizzato e le modifiche proposte dal progetto di regolamento del 2013.

Eppure, anche in quegli anni di ottimismo filo-europeista, residuavano in molti Paesi membri forti perplessità riguardo a un siffatto trasferimento di competenze all'UE nel delicatissimo campo della giustizia penale; campo entrato nell'ambito dell'Unione europea solo col Trattato di Maastricht del 1992 e sino al Trattato di Lisbona relegato nel terzo pilastro dell'UE, non a caso improntato al metodo intergovernativo<sup>13</sup>. Del resto, è la stessa Delmas-Marty a ricordare che Eurojust (di carattere appunto intergovernativo) venne inserito nel Trattato di Nizza "su iniziativa degli Stati preoccupati di contrastare il progetto di procuratore europeo presentato dal Parlamento e dalla Commissione"<sup>14</sup>. Consapevole di queste perplessità, il succitato *Libro verde* al punto 3.2.2. si affrettava a precisare, con una sorta di *excusatio non petita*, "La proposta [di dare vita all'EPPO] mira soltanto a rendere i sistemi nazionali più efficaci in una materia che intrinsecamente comporta implicazioni comuni. Ecco perché la creazione di una procura europea va vista più come un'attribuzione di competenze comuni che come un trasferimento di competenze nazionali che già preesistevano in toto".

L'argomento utilizzato dal Libro verde del 2001 per disinnescare i dubbi degli Stati UE nei confronti del procuratore europeo sembrava tuttavia poco convincente. È chiaro infatti che, come sottolineato in un importante documento di lavoro della Commissione del 2013<sup>15</sup>, l'adozione di una procura europea così come immaginata dal *Corpus Juris* implicava un trasferimento alla UE di competenze nazionali in materia penale molto difficile da accettare dai Paesi membri<sup>16</sup>. Di qui l'idea, parzialmente accolta già nella proposta di regolamento EPPO del 17 luglio dello stesso anno<sup>17</sup>, di rimodellare nel profondo l'EPPO, a partire dalla sua struttura e dalle sue competenze.

---

<sup>13</sup> Anche se, per vero, al fine di attenuare gli inconvenienti propri delle tradizionali fonti del diritto internazionale, in sede di adozione degli atti normativi di Terzo Pilastro i meccanismi propri della cooperazione intergovernativa si mescolano a elementi espressivi del metodo comunitario.

<sup>14</sup> Cfr. M. DELMAS-MARTY, *Lo spazio giudiziario e giuridico europeo: verso un pluralismo ordinato*, relazione presentata al Congresso nazionale della ANM, Venezia, febbraio 2004, par. 1.

<sup>15</sup> [Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna il documento Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea.](#)

<sup>16</sup> Secondo tale documento, l'ipotesi di una "Procura europea centralizzata a struttura gerarchica (opzione 4d)" avrebbe richiesto "cambiamenti molto importanti nei sistemi amministrativi e giudiziari degli Stati membri", e dunque avrebbe avuto un livello di fattibilità solo "media" (punto 5.7). Inoltre, sempre secondo tale documento, la suddetta opzione avrebbe avuto un costo abbastanza elevato, vale a dire "circa 820 milioni di euro" (punto 5.7); un costo, insomma, destinato a scoraggiare ulteriormente i Paesi UE. Cfr., altresì, DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES – POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS – CIVIL LIBERTIES, JUSTICE AND HOME AFFAIRS, *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, European Union, 2016, p. 9, ove si riconosce che "a causa del cambiamento di natura della cooperazione che implica, l'EPPO deve essere individuato come una questione estremamente sensibile, soprattutto dal punto di vista della sovranità nazionale".

<sup>17</sup> Cfr. Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea /\* COM/2013/0534 final - 2013/0255 (APP) \*/.

A) *Quanto alla struttura di EPPO*, in tale proposta<sup>18</sup> l'originaria soluzione di una Procura europea centralizzata, dunque "dotata della piena capacità giuridica e pratica necessaria per svolgere le indagini e l'azione penale per i reati in questione senza dipendere dalle procure nazionali"<sup>19</sup> è stata sostituita da quella di una "Procura europea decentrata a struttura gerarchica", nell'ambito del quale l'ufficio centrale sia "assistito da procuratori europei delegati aventi sede negli Stati membri e integrati nei sistemi nazionali, con pieni poteri di esercizio dell'azione penale ai sensi del diritto nazionale"<sup>20</sup>. Sebbene caratterizzato da un certo ibridismo, l'EPPO "decentralizzato/integrato" proposto dalla Commissione manteneva pur sempre una struttura non troppo complessa e marcatamente gerarchica. Così congegnato, l'EPPO veniva ritenuto assai meno costoso e più fattibile rispetto al modello centralizzato<sup>21</sup>; e addirittura si prevedeva anche che potesse essere più efficace nel recupero delle somme frodate<sup>22</sup>.

B) *Più problematiche erano le innovazioni apportate alla competenza sostanziale dell'EPPO*. Qui ci si limiterà a sottolineare che nella proposta di regolamento del 2013 l'ambito d'applicazione dell'EPPO non concerneva più un succinto catalogo di reati unificati su scala europea<sup>23</sup> (catalogo realizzabile solo tramite un regolamento, dunque riconoscendo una competenza penale diretta dell'Unione europea). Infatti la proposta stabiliva all'art. 12 che la Procura europea si sarebbe occupata dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione previsti da una direttiva di futura adozione<sup>24</sup>, così come attuati dal diritto nazionale<sup>25</sup>, nonché – a certe condizioni – dei reati ad essi indissolubilmente collegati<sup>26</sup>. Pertanto la competenza EPPO, a carattere esclusivo<sup>27</sup>, riguardava non più reati "europei", ma reati "nazionali", seppure armonizzati tramite una direttiva espressiva della competenza penale indiretta dell'Unione.

---

<sup>18</sup> Cfr. art. 6 *Struttura e organizzazione della Procura europea*.

<sup>19</sup> Cfr. *Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna il documento Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea*, cit., punto 4.7. *Opzione strategica 4d: creazione di una Procura europea centralizzata*.

<sup>20</sup> *Ivi*, punto 4.6.

<sup>21</sup> Stante che "Le consultazioni con le parti interessate hanno confermato che questa opzione è praticabile": *ivi*, punto 5.6.

<sup>22</sup> Infatti in relazione alla Procura europea decentrata a struttura gerarchica "Si stima che l'aumento del recupero dei fondi e dell'effetto dissuasivo comporti benefici pari a circa 3 200 milioni di euro" (*ivi*, punto 5.6.); laddove per contro in relazione alla Procura europea centralizzata a struttura gerarchica "i stima che l'aumento del recupero dei fondi e dell'effetto dissuasivo comporti benefici pari a circa 2 900 milioni di euro" (*ivi*, punto 5.7.).

<sup>23</sup> Cfr. gli art. da 1 a 8 del *Corpus Juris*.

<sup>24</sup> Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017 *relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*.

<sup>25</sup> Cfr., limitatamente all'Italia, d.lgs. 14 luglio 2020, n. 75, *Attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*.

<sup>26</sup> Cfr. proposta di regolamento, art. 13 *Competenza accessoria*.

<sup>27</sup> Cfr., art. 14 *Esercizio della competenza della Procura europea*: "La Procura europea esercita la sua competenza esclusiva a individuare e perseguire i reati di cui agli articoli 12 e 13 (...)".



#### 4. L'assetto conferito all'EPPO dal Regolamento del 2017.

Le pur rilevanti modifiche che la proposta di regolamento EPPO del 2013 prevedeva di apportare al modello di Procura europea rinvenibile nel *Corpus Juris* non sono state ritenute sufficienti dal Consiglio dell'UE: l'EPPO delineato da tale proposta continuava infatti ad avere un carattere prevalentemente sovranazionale e verticale ritenuto da larga parte dei Paesi membri lesivo della loro sovranità penale<sup>28</sup>.

A partire dal 2014, a seguito appunto delle richieste della maggioranza dei Paesi UE<sup>29</sup>, alla proposta in questione sono dunque stati apportati significativi emendamenti che, ancora una volta, hanno riguardato sia la struttura sia la competenza dell'EPPO.

A) *Limitatamente alla struttura dell'EPPO*, il suo carattere essenziale, snello e gerarchizzato è stato progressivamente abbandonato per dare vita a un organo molto complesso, articolato su vari livelli e più decentrato di quanto non lo fosse nel progetto di regolamento del 2013. Nella configurazione infine recepita nel regolamento EPPO del 2017<sup>30</sup> tale organo risulta dunque attualmente composto dal procuratore capo europeo, dai procuratori capo europei aggiunti, dai ventidue procuratori europei (uno per Stato), dai procuratori europei delegati (due o più in ciascuno Stato membro partecipante all'EPPO), nonché da due organi collegiali: il Collegio<sup>31</sup> e le Camere permanenti<sup>32</sup>. L'EPPO è così divenuto “una sorta di mostro con più teste governato da un insieme di norme straordinariamente complesso”<sup>33</sup> che sembra aver “ripreso il modello organizzativo collegiale originario di Eurojust”<sup>34</sup> e della cui efficienza, come vedremo, appare lecito dubitare.

B) *Limitatamente poi alla competenza sostanziale dell'EPPO*, la disciplina prevista dal regolamento del 2017 risulta in più punti diversa da quella della proposta del 2013. Qui ci si limiterà a sottolineare che:

a) la competenza è stata estesa a nuove categorie di reati, dato che ai sensi dell'art. 22 comma 2 del regolamento EPPO essa concerno ormai anche i “reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale definiti nella decisione quadro

<sup>28</sup> Sul punto cfr., da ultimo e per tutti, V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, vol. 28(2), p. 247.

<sup>29</sup> Cfr., da ultimo e per tutti, L. DE MATTEIS, *Autonomia e indipendenza della Procura europea come garanzia dello Stato di diritto*, in *Questione Giustizia*, fasc. 2/2021, par. 2.

<sup>30</sup> Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, *relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»*).

<sup>31</sup> Costituito dal procuratore capo europeo e dai 22 procuratori europei.

<sup>32</sup> Composte da tre membri provenienti da tre Stati membri aventi diverse tradizioni giuridiche. Queste Camere sono presiedute dal procuratore capo europeo (ovvero da uno dei suoi procuratori capo europei aggiunti, ovvero ancora da un procuratore europeo) e hanno come membri permanenti altri due procuratori europei.

<sup>33</sup> M. DELMAS-MARTY, *Le double contexte du règlement instituant le Parquet européen*, in *Rev. sc. crim.*, 2018, p. 622.

<sup>34</sup> A. CLUNY, *In principio era la Procura europea*, in *Questione Giustizia*, 2/2021, p. 106, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici. Merita di essere sottolineato che Eurojust resta competente rispetto ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione limitatamente agli Stati UE che non partecipano all'EPPO.

2008/841/GAI, quale attuata dal diritto nazionale”, quando “l’attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di uno dei reati di cui al paragrafo 1”;

b) Invece di una competenza esclusiva dell’EPPO, si è optato per una forma di competenza ritenuta da taluni “prioritaria”<sup>35</sup>; cosicché “se l’EPPO decide di esercitare la sua competenza, le autorità nazionali competenti non esercitano la loro competenza in relazione alla stessa condotta criminosa”<sup>36</sup>. Per altri, invece, si tratterebbe semplicemente di una competenza condivisa con le autorità giudiziarie nazionali. Al riguardo, merita di essere evidenziato che nel caso in cui vi sia disaccordo tra l’EPPO e le autorità nazionali circa la riconducibilità o meno di un dato reato nell’ambito della competenza EPPO<sup>37</sup>, rispetto ad alcune tipologie di reato sono le suddette autorità ad avere l’ultima parola<sup>38</sup>, con conseguente sostanziale rovesciamento del primato dell’EPPO su queste autorità.

## 5. I verosimili deficit di efficienza insiti nell’attuale configurazione dell’EPPO.

La configurazione conferita all’EPPO dal regolamento del 2017 è stata oggetto di molteplici critiche, che concernono innanzitutto le sue verosimili ricadute sull’efficienza di questo nuovo organo europeo, nonché la violazione di taluni principi e diritti fondamentali accolti nei sistemi penali dei Paesi membri e recepiti anche dalle due supreme Carte europee dei diritti.

Quanto al tema dell’efficienza, basterà qui accennare al fatto che la struttura ormai molto complessa dell’EPPO e le macchinose interazioni esistenti tra i suoi organi di livello centrale e nazionale inducono a dubitare della rapidità delle decisioni della procura europea, che sarà presumibilmente ostacolata da procedure frazionate in molte fasi. Per non parlare delle perduranti incertezze in merito ai compiti spettanti a ciascuno di questi organi e dell’assenza di regole precise per risolvere i loro contrasti<sup>39</sup>. I problemi derivanti da questo stato di cose sono stati risolti solo in parte dal regolamento interno della Procura europea adottato il 12 ottobre 2020<sup>40</sup>, e appaiono destinati ad avere pesanti ricadute sul piano della complessiva efficienza dell’EPPO.

---

<sup>35</sup> Va rilevato che, ai sensi degli art. 25 e 27 del Regolamento, in relazione ai reati di cui all’art. 22 comma 1, la procura europea dispone di un diritto di avocazione.

<sup>36</sup> Art. 25 comma 1.

<sup>37</sup> Si allude ai reati di cui all’art. 22 commi 2 e 3 e all’art. 25 commi 2 e 3.

<sup>38</sup> Infatti, ai sensi dell’art. 25 comma 6 del Regolamento EPPO, “In caso di disaccordo tra l’EPPO e le procure nazionali sulla questione se la condotta criminosa rientri nel campo di applicazione dell’articolo 22, paragrafi 2 o 3, o dell’articolo 25, paragrafi 2 o 3, le autorità nazionali competenti a decidere sull’attribuzione delle competenze per l’esercizio dell’azione penale a livello nazionale decidono chi è competente per indagare il caso. Gli Stati membri specificano l’autorità nazionale che decide sull’attribuzione della competenza.”.

<sup>39</sup> Per esempio, tra le camere permanenti e i procuratori europei in merito alle indicazioni da fornire ai procuratori europei delegati. Al riguardo cfr. S. ALLEGREZZA, *A European Public Prosecutor Office to Protect Common Financial Interests: A Milestone for the EU Integration Process*, cit., par. 2.

<sup>40</sup> Senza contare che all’interno del Parlamento europeo sono state mosse critiche in merito al fatto che le

Fastidiose lungaggini potrebbero inoltre discendere dall'abbandono della nozione di "territorialità europea"<sup>41</sup>, originariamente prevista dal *Corpus Juris* e ancora richiamata dal Progetto di regolamento del 2013, seppure nell'ambito di un complessivo quadro normativo diverso dall'uno all'altro Paese membro e dunque destinato a modificare la originaria portata di detta nozione<sup>42</sup>. Il conseguente ricorso al diritto nazionale in talune fasi delle attività dell'EPPO determina infatti forme di faticosa interazione tra il diritto dell'UE e il diritto dei singoli Paesi membri. Al riguardo "è stato sostenuto che i riferimenti al diritto nazionale dovrebbero servire a facilitare un'agevole integrazione dell'EPPO nei sistemi di giustizia penale degli Stati membri (...) soprattutto considerando che l'EPPO non avrà i propri investigatori, ma si affiderà alle autorità nazionali. Tuttavia, il ricorso al diritto nazionale per le operazioni dell'EPPO crea un considerevole grado di incertezza giuridica"<sup>43</sup> che lascia presagire intoppi o quantomeno rallentamenti nel perseguimento dei reati di competenza della Procura europea. Basti pensare al difficile problema della valutazione da parte del tribunale nazionale delle prove acquisite in un altro Stato in base alle regole processuali proprie di quest'ultimo.

Infine, ulteriori carenze di efficienza dell'EPPO potrebbero essere causate dalle possibili convergenze tra le attività dei procuratori europei delegati e quelle dei funzionari di Eurojust e OLAF; convergenze derivanti dal fatto che il regolamento EPPO ha stabilito solo in modo rudimentale il rapporto tra tali soggetti. Il rischio di indebite sovrapposizioni solo in parte sembra essere evitato dai recenti *Working arrangement* di EPPO con Eurojust<sup>44</sup> e Olaf<sup>45</sup>, le cui disposizioni in tema di cooperazione danno vita – sia pure solo in taluni casi – a una sorta di ossimoro, caratterizzandosi a volte per un elevato livello di dettaglio e al contempo per una certa vaghezza.

## 6. Le criticità della Procura europea in relazione al principio di legalità.

In ogni caso, i problemi più gravi sollevati dall'attuale disciplina dell'EPPO sono quelli derivanti dalla sua tendenza a entrare in conflitto con alcuni principi e diritti

decisioni riguardanti queste importanti questioni possono essere rimesse a scelte effettuate tramite un documento a carattere interno. Cfr., al riguardo, quanto già rilevato da DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES – POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS – CIVIL LIBERTIES, JUSTICE AND HOME AFFAIRS, *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, European Union, 2016, p. 15.

<sup>41</sup> Nozione, questa, espressiva di uno spazio territoriale unificato in materia probatoria.

<sup>42</sup> Cfr., A. WEYEMBERGH, K. LIGETI, *The European Public Prosecutors Office: certain constitutional issues*, in, *The European Public Prosecutor's Office. An extended arm or a Two-Headed dragon?*, a cura di L. Erkelens, A. Meij, M. Pawlik, The Hague, 2014, p. 66; nonché, diffusamente e anche per ulteriori riferimenti bibliografici, S. MONICI, *La Procura europea nel contesto del processo di integrazione in materia penale tra vincoli nazionali e sovranazionali*, tesi dottorale, Milano, anno accademico 2016-2017, p. 274 ss.

<sup>43</sup> V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, Vol. 28(2), p. 254.

<sup>44</sup> [Accordo di lavoro tra la Procura europea \(«EPPO»\) e l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale \(«EUROJUST»\)](#), 11 febbraio 2021.

<sup>45</sup> [Working arrangement between the European Anti-Fraud Office \(«OLAF»\) and the European Public Prosecutor's Office \(«EPPO»\)](#), 5 luglio 2021.

espressi alla cultura giuridica europea, a partire dal fundamentalissimo principio di legalità-prevedibilità.

È impossibile in questa sede affrontare nei dettagli questioni sulle quali, del resto, la massima parte dei commentatori si è già a lungo soffermata. In estrema sintesi, si può comunque affermare che tutti i procedimenti relativi ai reati di cui l'EPPO potrebbe essere chiamato ad occuparsi risultano carenti sul piano della prevedibilità, presentando gravi incertezze in merito alle norme di rito utilizzabili, all'ambito di applicazione di tali reati, al tipo e all'entità delle sanzioni per essi previste. E ciò, essenzialmente, per due ragioni destinate a interagire tra loro.

*La prima ragione* è che né il regolamento EPPO né le altre fonti europee destinate a completarlo consentono di prevedere con sufficiente sicurezza se sarà l'EPPO o uno Stato membro a occuparsi di un dato caso<sup>46</sup> e a quale Stato membro sarà attribuito il potere di giudicare i singoli casi concreti. La normativa vigente consente infatti all'EPPO di attribuire a se stesso, ovvero di indirizzare all'uno o all'altro dei Paesi membri e financo di spostare dall'uno all'altro Paese<sup>47</sup> la competenza a perseguire e giudicare i casi in questione sulla base di criteri caratterizzati da un significativo coefficiente di discrezionalità<sup>48</sup>. Inoltre, come già ricordato, esistono categorie di reati transfrontalieri rispetto alle quali è lo Stato membro ad avere l'ultima parola in merito a chi tra l'EPPO e lo Stato abbia la competenza a esercitare l'azione penale<sup>49</sup>. In tali ipotesi, ove più di uno Stato si ritenga competente, non esistono norme europee capaci di stabilire quale tra loro sia quello deputato a svolgere l'attività inquirente e giudicante; a dirimere l'eventuale contrasto saranno dunque gli Stati sulla base delle rispettive, diverse regole sulla competenza giurisdizionale<sup>50</sup>, con tutte le conseguenti incertezze.

*La seconda ragione* è che, col mutare dello Stato competente, mutano anche le norme processuali cui ricorrere nei singoli casi concreti, a partire dalle norme in materia di prove, nomina degli esperti, misure coercitive<sup>51</sup>; e mutano anche le norme relative ai

<sup>46</sup> Cfr., in particolare, art. 27 reg. EPPO che attribuisce all'EPPO il diritto di avocare i casi comunicati dalle autorità degli Stati membri competenti ai sensi del diritto nazionale. cfr. altresì art. 34 reg. EPPO *Rinvii e trasferimenti di procedimenti alle autorità nazionali*. Ai sensi dell'art. 10 reg. EPPO le Camere permanenti possono rinviare un caso alle autorità nazionali a norma dell'articolo 34, par. 1, 2, 3 e 6.

<sup>47</sup> Cfr. il comma 5 dell'art. 26 reg. EPPO *Avvio delle indagini e ripartizione delle competenze all'interno dell'EPPO*.

<sup>48</sup> Un esempio per tutti: ai sensi dell'art. 25 comma 2 reg. EPPO, nel caso in cui un reato di competenza EPPO ex art. 22 reg. 2017/1939 abbia comportato un danno per l'Unione inferiore a 10.000 euro, la competenza EPPO è in linea di principio esclusa. EPPO mantiene però la possibilità di esercitarla se "il caso ha ripercussioni a livello dell'Unione che richiedono lo svolgimento di un'indagine da parte dell'EPPO". Appare evidente il coefficiente di discrezionalità insito nella valutazione della sussistenza o meno di "ripercussioni a livello dell'Unione" di un siffatto reato.

<sup>49</sup> Cfr., *supra*, sub par. 5, *in fine*.

<sup>50</sup> Cfr., in particolare, H.-H. HERRNFELD in *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article Commentary*, a cura di H.-H. Herrnfeld, D. Brodowski, C. Burchard, Baden-Baden, Oxford, München, 2021, p. 211, par. 30.

<sup>51</sup> Sottolinea che la complessiva disciplina europea dell'EPPO non solo non ha comportato forme anche minime di unificazione delle norme procedurali, ma ha anche ridotto all'estremo gli ambiti di armonizzazione processuale originariamente previsti dalla proposta di regolamento S. ALLEGREZZA, A. MOSNA, *EPPO Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor. One Step Back on Mutual Recognition?*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, Berlin, 2018, p. 152.

reati e alle sanzioni applicabili a tali casi. Con specifico riferimento alle norme di diritto sostanziale, questa situazione si riscontra già rispetto ai reati di cui all'art. 22 comma 1 del regolamento EPPO, il quale rinvia ai reati previsti dalla direttiva PIF *come attuati dalla legislazione nazionale*. Il basso grado di armonizzazione europea dei "reati PIF" richiesto dalla direttiva in questione, infatti, consente ai singoli Stati di configurare i suddetti reati in modo alquanto diverso per quanto concerne sia i loro elementi costitutivi sia le sanzioni applicabili. Un ancora maggior grado di incertezza caratterizza i reati previsti all'art. 22 comma 2 del regolamento EPPO, vale a dire "i reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI, *quale attuata dal diritto nazionale*"<sup>52</sup>. 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 UE, 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 summenzionato art. 22 comma 2<sup>53</sup>. Infine, quanto ai reati demandati alla competenza dell'EPPO in base all'articolo 22 comma 3, il concetto di "altro reato indissolubilmente connesso a una condotta criminosa rientrante nell'ambito di applicazione del paragrafo 1 del presente articolo" è talmente vago da consentire valutazioni assai diverse "da autorità ad autorità, da Stato a Stato e tra Stati membri e l'EPPO"<sup>54</sup>.

In definitiva, per quanto detto, l'attuale disciplina dell'EPPO determina una "geometria variabile" spesso imprevedibile per quanto concerne le norme di diritto penale processuale e sostanziale applicabili ai singoli casi concreti. Questa situazione è il frutto della scelta di non sacrificare la sovranità dello Stato (che, nei timori degli Stati UE, sarebbe stata fortemente intaccata dalla creazione di quello "spazio giuridico unico" previsto dall'art. 18 del *Corpus Juris* e poi ridisegnato al ribasso dall'art. 25 del Progetto di regolamento EPPO del 2013)<sup>55</sup>, nonché di valorizzare al massimo grado il principio di proporzionalità per contenere gli effetti connessi al principio di sussidiarietà<sup>56</sup>. Si tratta, però, di un frutto gravido di ricadute negative sul diritto di difesa e più in generale sulle garanzie degli imputati nel campo dei reati lesivi delle finanze comunitarie e degli ulteriori illeciti penali ad essi correlati.

---

<sup>52</sup> Corsivo non testuale.

<sup>53</sup> In argomento cfr., tra gli altri, G. GRASSO, R. SICURELLA, F. GIUFFRIDA, *EPPO Material Competence: Analysis of the PIF Directive and Regulation*, in *The European Public Prosecutor's Office at Launch*, a cura di K. Ligeti, M. J. Antunes, F. Giuffrida, Padova, 2020, p. 34.

<sup>54</sup> V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, cit., p. 252

<sup>55</sup> In quanto – come già ricordato *supra*, sub par. 3, lett. B) – non più caratterizzato da una uniforme normativa penale settoriale.

<sup>56</sup> Invero, "in ottemperanza al principio di sussidiarietà [previsto all'art. 5 TUE], l'obiettivo di combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione può, a motivo della sua portata e dei suoi effetti, essere conseguito meglio a livello di Unione". Tuttavia, "in ottemperanza al principio di proporzionalità, quale enunciato in tale articolo, il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi e garantisce di incidere sugli ordinamenti giuridici e sulle strutture istituzionali degli Stati membri nella misura più contenuta possibile": *considerando* 12 del reg. EPPO.

## 6. Le prospettive di evoluzione della Procura europea.

In considerazione delle molte perplessità suscitate dall'attuale disciplina dell'EPPO, verrebbe fatto di domandarsi se sia davvero giustificato l'entusiasmo manifestato da molti commentatori al momento dell'entrata in funzione della Procura europea. Se cioè non sia più plausibile la posizione di quanti focalizzano la loro attenzione sugli attuali difetti della nascente Procura europea o comunque ritengono che la preoccupazione di rispettare le competenze nazionali abbia prevalso sul desiderio della Commissione di conferire un carattere spiccatamente sovranazionale a questo nuovo organo europeo, e che dunque attorno ad esso si sarebbe fatto "molto rumore per nulla"<sup>57</sup> in quanto, alla fin fine, "i monti avrebbero partorito un topo"<sup>58</sup>.

Personalmente, reputo sia opportuno restare equidistanti rispetto a tali contrapposti schieramenti. In effetti, la complessa regolamentazione dell'EPPO lascia comunque spazio a momenti di discrezionalità che – se sfruttati al meglio – potrebbero consentirgli di ovviare almeno in parte ai suoi segnalati vizi genetici, rendendolo davvero un prezioso strumento di progresso nella lotta alle frodi comunitarie. Ciò vale, in particolare, con riferimento alle già segnalate, verosimili carenze di efficienza, che almeno in parte potrebbero essere superate sul piano della prassi, specialmente se le componenti tanto accentrate quanto decentrate dell'EPPO ne sapranno privilegiare il profilo europeo su quello nazionale.

Viceversa, non è purtroppo lecito sperare che le summenzionate carenze di legalità-prevedibilità causate dalla "geometria variabile" dell'EPPO possano essere superate senza ricorrere a significative riforme di quest'ultimo e delle relative norme di diritto penale sostanziale e processuale. Riforme però possibili all'unica condizione che gli Stati UE riescano a "rendersi conto (...) che, lungi dal minacciare la sovranità nazionale, la Procura europea potrebbe proteggere gli Stati europei"<sup>59</sup>. Solo dunque attraverso il ricorso a regolamenti UE basati sugli artt. 86 e 325 TFUE sarà possibile dare vita nel campo dei "reati PIF" a una giustizia sovranazionale pienamente rispettoso sia dei corollari del principio di legalità sanciti dalla CEDU, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea<sup>60</sup> e dagli stessi ordinamenti costituzionali nazionali, sia dei diritti fondamentali correlati a tale principio.

---

<sup>57</sup> Cfr. emblematicamente, alla vigilia del regolamento EPPO, A. TURMO, *Le parquet européen et la lutte contre la fraude. Beaucoup de bruit pour rien?*, in *La lutte contre la fraude et le droit de l'Union européenne*, a cura di D. Berlin, F. Martucci, F. Picod, Bruxelles, 2017, p. 127 ss.

<sup>58</sup> ORAZIO, *Ars poetica*, v. 139: "Parturient montes, nascetur ridiculus mus". Cita questo verso con riferimento al varo dell'EPPO E. PERILLO, *Foreword*, in *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Berlin, 2017, p. V.

<sup>59</sup> M. DELMAS-MARTY, *Le double contexte du règlement instituant le Parquet européen*, cit., p. 624.

<sup>60</sup> In argomento cfr. già le puntuali osservazioni di J. VERVAELE, [The Material Scope of Competence of the European Public Prosecutor's Office: A Harmonised National Patchwork?](#), in [dirittopenaleeuropeo.it](#), in particolare par. 5.



In ogni caso, occorre riconoscere che, per quanto ostacolato in mille modi, il processo di europeizzazione del diritto penale è stato nel complesso alquanto rapido. È dunque ben possibile che – a prescindere dalle pulsioni sovraniste particolarmente evidenti in taluni Paesi europei – l’attuale configurazione dell’EPPO e del complessivo sistema di norme in cui esso è calato costituisca nient’altro che una fase di passaggio; una fase propedeutica a una maggiore armonizzazione o addirittura a una unificazione giuridica settoriale capace di rendere più agevole l’azione di contrasto ai reati lesivi delle finanze UE condotta dagli operatori del diritto dei Paesi europei, nonché di assicurare risposte punitive e diritti processuali identici per tutti gli autori di tali reati<sup>61</sup>.

## **7. La tendenza dell’EPPO a favorire il ravvicinamento delle procedure penali nazionali.**

Sin d’ora, comunque, è verosimile ritenere che la Procura europea si presti a favorire il processo di integrazione penale europea incentivando talune forme di ravvicinamento dei sistemi penali nazionali, specie per quanto concerne lo statuto dei pubblici ministeri e certi tipi di procedure. In particolare, l’art. 6 del regolamento EPPO prevede che tutti i membri di quest’organo agiscano nell’esclusivo interesse dell’Unione europea. Tuttavia, il “doppio cappello” dei procuratori europei delegati fa sì che la loro indipendenza risulti di fatto minacciata quando nei relativi Stati membri tali soggetti risultano controllati dal potere politico. L’esigenza di indipendenza dell’EPPO potrebbe quindi innescare nei suddetti Stati un processo riformistico diretto ad assicurare l’autonomia dei pubblici ministeri. Del pari, è possibile che le pur scarse norme relative alle procedure semplificate previste all’art. 40 del regolamento EPPO possano stimolare gli Stati UE ad armonizzare e generalizzare le forme di accordo preliminare fra pubblico ministero e difesa in merito al riconoscimento della colpevolezza dell’imputato e all’entità della relativa pena. Ancora, è verosimile che gli ostacoli frapposti dalle diverse discipline probatorie nazionali rispetto alla valutazione da parte dei tribunali dei Paesi UE delle prove fornite dalla Procura europea in merito ai “reati PIF” possano favorire riforme tese ad attenuare le differenze tra i diversi ordinamenti nazionali circa l’ammissibilità e l’utilizzabilità delle prove formate negli altri Stati membri.

Per intanto, è un fatto che nel momento stesso in cui l’EPPO è diventato operativo, è stato finalmente dato rilievo all’annoso problema delle differenti prerogative dei pubblici ministeri su scala europea<sup>62</sup>. Una soddisfacente soluzione di questo problema renderebbe certo meno ostico estendere la competenza dell’EPPO al campo del terrorismo ed eventualmente anche ad altre tipologie di crimini gravi, quali

---

<sup>61</sup> Al riguardo cfr. già, per tutti, J. MONAR, *Eurojust and the European Public Prosecutor Perspective: From Cooperation to Integration in EU Criminal Justice?*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, p. 340 ss.

<sup>62</sup> In Italia, ad esempio, una intera sezione del fascicolo 2/2021 della rivista *Questione giustizia*, intitolato *Pubblico ministero e Stato di diritto in Europa*, è dedicata al tema del *Monitoraggio sovranazionale e armonizzazione della funzione requirente nella difesa dello Stato di diritto* (p. 66 ss.).

ad esempio quelli in materia di ambiente; oppure renderebbe meno ostico dare vita a ulteriori Procure europee competenti in tali ambiti. Riforme, queste, in linea con le proposte avanzate nel quadro di alcune importanti iniziative europee<sup>63</sup>, nonché in perfetta sintonia con le indicazioni provenienti dalle stesse istituzioni europee<sup>64</sup> e con gli auspici di soggetti politici alla guida anche di Stati UE assai sensibili al tema della sovranità nazionale<sup>65</sup>; riforme che, pur con diverse sfumature, potrebbero portare a ulteriori sviluppi l'idea mirabilmente concepita da Mireille Delmas-Marty un quarto di secolo fa.

## 8. Una banale riflessione e un auspicio a mo' di conclusione.

Come si è visto, la creazione dell'EPPO muove dall'idea di introdurre un organo accusatorio unificato a livello europeo destinato a interfacciarsi con i tradizionali organi giudiziari a carattere nazionale. Si tratta di una idea dotata di una portata rivoluzionaria non troppo diversa, in fondo, da quella propria delle più note ed emblematiche invenzioni della modernità.

Ora, il minimo denominatore comune di quasi tutte queste invenzioni è costituito dal loro difficilissimo rodaggio e dal loro lento e faticoso affinamento. Basti pensare, per limitarsi a talune delle più emblematiche invenzioni della seconda rivoluzione industriale, all'automobile e all'aeroplano.

Gli sviluppi dell'auto, come ben noto, sono andati nelle più diverse direzioni, già a partire dal tipo di motore utilizzato. Ma ognuno di questi motori, sia che fosse a gas, o a vapore, o a scoppio, o elettrico, o di altro tipo, ancora non garantiva certo alle prime auto che lo montavano una efficienza maggiore e problemi minori di quelli riscontrabili in un tradizionale carro a trazione animale.

Quanto poi agli aerei, tutti sanno quanto sia stata pagata a caro prezzo la pretesa di sollevare da terra e spostare nell'aria un mezzo più pesante di quest'ultima; senza contare che, per un certo periodo di tempo, i viaggi in treno sono stati non solo più sicuri, ma persino più veloci di quelli effettuati sulle macchine volanti via via sperimentate tra le perplessità dei più.

Ora, sarebbe ovviamente insensato ipotizzare che il rodaggio della Procura europea debba comportare – specie per chi da essa viene messo sotto accusa – rischi e inconvenienti anche solo lontanamente paragonabili, *mutatis mutandis*, a quelli cui si esponevano i primi piloti dei mezzi a motore. Ma è altrettanto insensato pretendere che

---

<sup>63</sup> Cfr., in particolare, [Renforcer la justice climatique européenne et créer un parquet environnemental européen](#), proposta avanzata nell'ambito della Conferenza sul futuro dell'Europa, in [futureu.europa.eu](#).

<sup>64</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione Europea “Un'Europa che protegge: un'iniziativa per estendere le competenze della Procura Europea (EPPO) ai reati di terrorismo transfrontaliero”, 12 settembre 2018, COM (2018) 641 final.

<sup>65</sup> Cfr., ad esempio, quanto affermato da presidente della Repubblica francese Macron in un suo celebre discorso dell'autunno 2017: *Les principales propositions d'Emmanuel Macron pour relancer le projet européen*, in *Le Monde*, 27 settembre 2017.

tale nuovo organo nasca, come Minerva dalla testa di Giove, già in tutto e per tutto attrezzato, pronto a svolgere ineccepibilmente i suoi difficilissimi compiti.

Ciò che appare veramente importante è che i “difetti di gioventù” dell’EPPO (in parte inevitabili e in parte, come si è visto, frutto di reticenze a sfondo autarchico) non inducano i giuristi a invocare l’abolizione; e che gli Stati UE non abbiano il timore che l’evoluzione di tale organo, necessaria ad innalzarne il livello di efficacia e al contempo di legalità, comprometta le loro prerogative sovrane in materia penale.

Per accogliere l’EPPO nel giusto modo bisogna concentrarsi sull’essenziale: ai fini di una efficace attività di contrasto alla criminalità transnazionale, e in particolare alle frodi comunitarie, nell’Europa senza frontiere non bastano le procure nazionali e gli attuali, imperfetti meccanismi di cooperazione giudiziaria. In definitiva, dunque, non esistono alternative valide all’EPPO; ciò, quantomeno, ove realisticamente si escluda un generale processo riformistico volto a realizzare in tempi rapidissimi un macroscopico miglioramento di tali meccanismi.

Occorre pertanto guardare costruttivamente in avanti cercando di risolvere volta a volta, attraverso la prassi e le leggi, i problemi posti dall’EPPO. Così, del resto, si è fatto con l’auto e l’aereo: sono state loro apportate continue migliorie, sono state costruite strade e piste di atterraggio consone all’evoluzione di questi mezzi, sono stati migliorati i quadri normativi di riferimento. I viaggi sono divenuti non solo più rapidi ma anche più sicuri, e ormai nessuno rimpiange più le diligenze.