

Procura Europea. Siamo davvero pronti in assenza di un codice di procedura penale europeo? Una nuova sfida per l'avvocatura e la magistratura.

di **Giulia Guagliardi**

Sommario. **1.** Il Regolamento UE 2017/1939. Punto di arrivo e punto di partenza. **1.1.** La competenza della Procura Europea **1.2.** La struttura organizzativa della Procura Europea. **1.3.** L'operatività dei Procuratori Europei Delegati. **1.4.** I rapporti della Procura Europea con i "partner" europei: Europol, Eurojust, OLAF. **2.** Il Regolamento interno della Procura Europea. **2.1.** Registrazione e verifica delle informazioni ricevute o acquisite dalla Procura Europea. **2.2.** Apertura del fascicolo d'indagine ed il riesame delle decisioni del PED. **2.3.** Metodo di lavoro del PED incaricato del caso, riassegnazione del caso e richieste di assistenza ad un PED di un altro Stato membro. **2.4.** Chiusura delle indagini ed esercizio dell'azione penale. **3.** L'adeguamento italiano alle disposizioni del Regolamento istitutivo della Procura Europea. **3.1.** Lo Schema di Decreto Legislativo (atto di governo n. 204). **3.2.** Il d.lgs. n. 9/2021. Una lunga "gestazione". **4.** Come si sono adeguati nel resto d'Europa? **5.** Possibili criticità nell'operatività della Procura Europea. **5.1.** Incertezze sui canali comunicativi. **5.2.** *Forum shopping* e disparità delle armi. **5.3.** "Competizione" e *bis in idem*. **5.4.** Concetti elastici e definizioni variabili. **5.5.** Gap culturale. **5.6.** Indagini sulle persone giuridiche. **6.** Conclusioni.

Glossario abbreviazioni e acronimi

CSM	Consiglio Superiore della Magistratura
EPPO	<i>European Public Prosecutor's Office</i>
PCE	Procuratore Capo Europeo
PE	Procuratore/i Europeo/i
PE incaricato della supervisione	Procuratore Europeo incaricato della supervisione del caso
PED	Procuratore/i Europeo/i Delegato/i
PED incaricato del caso	Procuratore Europeo Delegato incaricato del caso
PED incaricato di prestare assistenza	Procuratore Europeo Delegato incaricato di prestare assistenza al PED incaricato del caso
PIF	Protezione degli interessi finanziari
Reg.UE	Regolamento Europeo 2017/1939
Reg.In.	Regolamento interno della Procura Europea 2021/C 22/03
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

1. Il Regolamento UE 2017/1939. Punto di arrivo e punto di partenza.

La tutela degli interessi finanziari dell'UE ha ispirato un percorso di progressiva integrazione "comunitaria" in direzione "para-federativa" - a partire dalla Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari (PIF) del 26 luglio 1995¹ ed dai suoi tre protocolli, sostituiti dalla direttiva (UE) 2017/1371 (in seguito, Direttiva PIF²) - i cui cardini sono costituiti dalla cooperazione tra Stati membri e dall'armonizzazione delle definizioni di illeciti penali e relative risposte sanzionatorie³.

Tale percorso d'integrazione si è ulteriormente consolidato con l'approvazione del Regolamento Europeo 2017/1939 (Reg.UE) relativo all'istituzione della Procura Europea (EPPO, acronimo dell'inglese *European Public Prosecutor's Office*) mediante il meccanismo della cooperazione rafforzata ex art. 86 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)⁴.

Ad oggi gli Stati membri partecipanti sono 22 (Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia,

¹ Atto del Consiglio, del 26 luglio 1995, che stabilisce la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, (95/C 316/03).

² Per un'analisi del regime introdotto con la Direttiva PIF, N. PARISI, *Chiari e scuri nella direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*, in *Giurisprudenza Penale*, 2017.

³ La Corte di Giustizia UE, nel noto caso *Greek Maize*, ha sancito che gli Stati membri devono proteggere gli interessi dell'UE allo stesso modo in cui proteggono gli interessi nazionali (cd. principio di assimilazione) ". . . *the Member States must ensure that infringements of EU law are penalised under conditions, both procedural and substantive, which are analogous to those applicable to infringements of national law of a similar nature and importance and which, in any event, make the penalty effective, proportionate and dissuasive*" (cfr. Case C-68/88, *Commission of the European Communities v. Hellenic Republic*, 21 settembre 1989, E.C.R. I-2965, §24).

⁴ L'art. 86 TFUE, legato a doppio filo con l'art. 83 TFUE relativo alla competenza UE in materia penale, prevede che il Consiglio "possa" adottare un Regolamento per l'istituzione della Procura Europea. Tale base legislativa cd. opzionale (*may* e non *shall*) è frutto di un compromesso tra Stati contrari e favorevoli all'adozione di una soluzione verticale e, di fatto, ha rallentato gli iniziali propositi rimettendo la decisione alle mutevoli sensibilità politiche. Altra locuzione ambigua contenuta nell'art. 86 è il riferimento all'istituzione della Procura Europea "*a partire*" dall'Eurojust ("*from Eurojust*") posto che, con l'attuale Regolamento, si assiste ad una parziale duplicazione piuttosto che ad una evoluzione dell'Eurojust con estensione di poteri e aree di competenza (come peraltro già previsto ex art. 85 TFUE).



Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna)⁵.

Il testo del Reg.UE si compone di 120 articoli. I primi 42 sono dedicati alla struttura, alla competenza ed allo svolgimento delle indagini della Procura Europea. I restanti 78 riguardano la disciplina della protezione dei dati personali trattati dalla Procura Europea, l'accesso ai documenti ed i rapporti con gli altri organismi europei.

Ulteriori norme di dettaglio sono previste dal Regolamento Interno (Reg.In.)⁶, elaborato dal Procuratore Capo Europeo, pubblicato sulla Gazzetta Europea in data 21 gennaio 2021.

L'operatività dell'EPPO, inizialmente prevista per il 20 novembre 2020, è stata prorogata al 2021, anche a causa dell'emergenza Covid e connessi ritardi da parte degli Stati membri nell'espletamento degli adempimenti a loro carico: adeguamento normativo a livello nazionale, creazione dell'organizzazione a livello locale, indicazione dei nominativi dei Procuratori Europei Delegati.

L'istituzione di un organo inquirente sovranazionale – dopo circa 4 anni di negoziazioni dalla iniziale proposta di Regolamento presentata dalla Commissione Europea nel luglio 2013⁷ - costituisce una nuova frontiera della cooperazione europea in materia penale, non più orizzontale tra autorità giudiziarie nazionali, bensì parzialmente verticale, in virtù del fatto che le decisioni strategiche e l'azione penale si pongono formalmente sul piano europeo, mentre la giurisdizione sul piano nazionale⁸.

Un approdo volto a colmare ciò che è stato definito "*enforcement gap*" nella protezione del bilancio europeo⁹, frutto di un lungo percorso di proposte,

⁵ La Danimarca e l'Irlanda non partecipano alla cooperazione rafforzata per aver esercitato l'opt-out nel settore giustizia. L'Ungheria, la Polonia e la Svezia hanno scelto di non partecipare per ragioni politiche interne. Il Regno Unito, già estraneo per aver esercitato l'opt-out, ha comunque deciso di uscire dall'Unione Europea.

⁶ Regolamento interno della Procura europea 2021/C 22/03.

⁷ *Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, 17 Luglio 2013, COM (2013) 534 final.

⁸ L. PRESSACCO parla di "inedito modello di apparente azione senza giurisdizione" "embrione del processo penale europeo", in *La Corte di Giustizia tra Procura Europea e Giurisdizioni Nazionali*, L'Indice penale, 2015, p. 529.

⁹ Il bilancio europeo è principalmente composto da tre fonti di ricavo: risorse proprie tradizionali (*Traditional Own Resources*); ricavi calcolati sulla base dell'IVA raccolta dagli Stati membri (*VAT-based own resources*); risorse derivanti dal PIL degli Stati membri (*GNI-based own Resources*). Cfr. *Commission Staff Working Document Executive Summary of the Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, p. 11, SWD (2013) 274 final (17 luglio 2013) "*Every year at least several hundred million euros are fraudulently diverted from their intended*

ripensamenti e battute d'arresto¹⁰. Senza entrare nel dettaglio dei passaggi che hanno condotto all'approvazione del Regolamento istitutivo, per esigenza di sintesi, ci si limita ad osservare che l'impostazione iniziale (teorizzata per la prima volta nel 1997¹¹) ha virato verso un sistema multilivello ed una maggiore decentralizzazione, determinando una notevole complessità strutturale della "catena di comando"¹² ed una potenziale disomogeneità degli strumenti investigativi in virtù del costante riferimento del Regolamento alla normativa nazionale, in assenza di una armonizzazione europea della procedura penale.

Superato il "*risque politique*" di impantanarsi, sembra esser rimasto il "*risque juridique*" paventato dalla prof.ssa Delmas-Marty insito nella "crescente complessità normativa che nasce dal groviglio di norme nazionali più o

purpose. Only a small fraction of these losses are ever recovered from the criminals. These figures show that the financial interests of the European Union are insufficiently protected from fraud. In fact, the Commission's annual statistics (including those of OLAF) demonstrate that while fraud against the Union's financial interests is pervasive and causes substantial damage every year to the tax payer, national criminal enforcement efforts lag behind. In particular, OLAF's cases which are transferred to national investigation and judicial authorities are not always equally effectively followed-up".

¹⁰ Per una panoramica del percorso che ha condotta all'istituzione della Procura Europea cfr. L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura Europea*, in *Archivio Penale*, 2017, n. 3.

¹¹ Progetto "*Corpus Iuris*" coordinato dalla prof.ssa Mireille Delmas-Marty, su mandato della Commissione Europea finalizzato ad esplorare le possibilità di armonizzazione del diritto penale e processuale penale in materia di tutela degli interessi finanziari dell'UE. M. DELMAS-MARTY e J. VERVAELE (a cura di), *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States: penal provisions for the protection of european finances* (2000), vol. I. Tale progetto formò la base del *Green Paper on criminal law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European prosecutor*, COM (2001) 715 final, Brussels, che poi condusse alla formulazione dell'art. 86 TFUE.

¹² Sulla complessità strutturale, A. MARTINEZ SANTOS, *The Status of Independence of the European Public Prosecutor's Office and Its Guarantees*, in *The European Public Prosecutor's Office*, Springer, 2018, p.7-9; *The European Public Prosecutor's Office: Strategies for Coping with Complexity*, Study requested by the CONT Committee, Policy Department D for Budgetary Affairs, Directorate General for Internal Policies of the Union PE 621.806, 2019, p. 24 e ss. Sul rischio di "frammentazione", K. LIGETI, A. MARLETTA, *The European Public Prosecutor's Office: what role for OLAF in the future*, in *European criminal procedure law in service of protection of European Union financial interests: state of play and challenges*. Croatian Association of European Criminal Law, 2016, p. 60.

meno armonizzate, ma mai identiche, e di prassi di cooperazione a geografia e contenuto variabili¹³.

1.1. La competenza della Procura Europea.

La Procura Europea è competente *ratione materiae*:

- ex art. 22, comma, 1 Reg.UE, per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione¹⁴ di cui alla direttiva PIF ovvero sia:
 - le frodi relative a fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima (mediante le condotte indicate nell'art. 3, comma 2, lett. a), b), c) Direttiva PIF¹⁵);

¹³ 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)*, 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. Similmente, L. PRESSACCO parla di "nebbia giuridica foriera di notevoli incertezze interpretative", in *La Corte di Giustizia tra Procura Europea e Giurisdizioni Nazionali*, L'Indice penale, 2015, p. 566.

¹⁴ Ai sensi dell'art. 2 comma 1 della direttiva PIF a) per «interessi finanziari dell'Unione» si intendono tutte le entrate, le spese e i beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù: i) del bilancio dell'Unione; ii) dei bilanci di istituzioni, organi e organismi dell'Unione istituiti in virtù dei trattati o dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e controllati.

¹⁵ cfr. Direttiva PIF art. 3 *Frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*, comma 2 "Ai fini della presente direttiva si considerano frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione: a) in materia di spese non relative agli appalti, l'azione od omissione relativa: i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto; ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero iii) alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi; b) in materia di spese relative agli appalti, almeno allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, l'azione od omissione relativa: i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto; ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero iii) alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi, che leda gli interessi finanziari dell'Unione; c) in materia di entrate diverse dalle entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA di cui alla lettera d), l'azione od omissione relativa: i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua la diminuzione illegittima delle risorse del bilancio dell'Unione o dei bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto; ii) alla mancata

- le frodi IVA (art. 3, comma 2, lett. d) Direttiva PIF) a condizione che coinvolgano due o più Stati membri con un danno di almeno 10 milioni di EUR,
 - il riciclaggio di denaro derivante da frode al bilancio dell'Unione o ai bilanci gestiti da quest'ultima (art. 4, comma 1, Direttiva PIF¹⁶);
 - la corruzione attiva o passiva e l'appropriazione indebita del funzionario pubblico (nazionale o europeo) lesive degli interessi finanziari dell'Unione (art. 4 commi 1 e 2 Direttiva PIF¹⁷);
- ex art. 22 comma 2 Reg.UE, per i reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio (art. 2), se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di uno dei reati di cui alla direttiva PIF;
- ex art. 22, comma 3, Reg.UE, per qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso a una condotta criminosa rientrante nel suddetto ambito di applicazione, solo se rispettati i criteri dell'art. 25, commi 3 e 4.

comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero iii) alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto; d) in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA, l'azione od omissione commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri in relazione: i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti relativi all'IVA, cui consegua la diminuzione di risorse del bilancio dell'Unione; ii) alla mancata comunicazione di un'informazione relativa all'IVA in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero iii) alla presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi dell'IVA".

¹⁶ Cfr. considerando 7) della Direttiva PIF "Il diritto dell'Unione in materia di riciclaggio di denaro è pienamente applicabile al riciclaggio di denaro riguardante beni provenienti dai reati contemplati dalla presente direttiva. È opportuno un richiamo a detto diritto al fine di garantire che il regime sanzionatorio introdotto dalla presente direttiva si applichi a tutti i casi gravi di reati contro gli interessi finanziari dell'Unione".

¹⁷ Cfr. considerando 8) della Direttiva PIF "La corruzione costituisce una minaccia particolarmente grave per gli interessi finanziari dell'Unione e può essere in molti casi legata a una condotta fraudolenta". Cfr. considerando 9) della Direttiva PIF "Possono ledere gli interessi finanziari dell'Unione alcuni tipi di condotta di un funzionario pubblico incaricato della gestione di fondi o beni, sia che sia in carica sia che agisca in una funzione di sorveglianza, che mirano alla appropriazione indebita di fondi o beni, per uno scopo contrario a quello previsto e per mezzo dei quali detti interessi vengano danneggiati".

Ai sensi dell'art. 22, comma 4, Reg.UE sono, invece, esclusi *tout court* i reati in materia di imposte dirette nazionali, ivi inclusi i reati indissolubilmente legati.

Il Reg.UE prevede inoltre una casistica nella quale l'esercizio dei poteri d'intervento della Procura Europea è diversamente modulato a seconda delle circostanze.

Ai sensi dell'art. 25, comma 2, Reg.UE, qualora un reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 22 abbia comportato o possa comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a EUR 10.000, l'EPPO può esercitare la sua competenza soltanto se:

- a) il caso ha ripercussioni a livello dell'Unione che richiedono lo svolgimento di un'indagine da parte dell'EPPO; oppure
- b) possono essere sospettati di aver commesso il reato funzionari o altri agenti dell'Unione, ovvero membri delle istituzioni dell'Unione.

Al contrario, vi sono alcune circostanze che escludono la competenza della Procura Europea in casi nei quali teoricamente potrebbe esercitarla:

- l'art. 25, comma 3, Reg.UE prevede un dovere di astensione quando il reato ancillare sia punito dal diritto nazionale con sanzioni uguali o più gravi rispetto al reato PIF (salvo che il primo reato risulti meramente "strumentale" alla commissione del secondo) oppure quando il danno per gli interessi finanziari dell'Unione causato da un reato PIF non risulti superiore al danno arrecato ad un'altra vittima dello stesso;
- l'art. 34, comma 3, Reg.UE prevede la possibilità per il collegio di emanare "*direttive generali*"¹⁸ che consentano ai Procuratori Europei Delegati di decidere, "*autonomamente e senza indebito ritardo*", di far ricadere un caso nell'orbita di una gestione meramente nazionale, in presenza di un danno per i suoi interessi finanziari inferiore a EUR 100.000, qualora non sia necessario svolgere indagini o esercitare l'azione penale a livello dell'Unione e che sia nell'interesse dell'efficienza delle indagini o dell'azione penale.

La Procura Europea, quando potrà effettivamente esercitare le sue funzioni, sarà competente per i reati commessi a partire dal 20 novembre 2017. Tuttavia, nulla è specificato in relazione ai casi in cui vi siano i reati continuati o reati "indissolubilmente connessi" che si collochino a cavallo di tale data.

¹⁸ Come giustamente afferma L. SALAZAR, il riferimento a criteri mutevoli richiederà "*Un vero e proprio esercizio di equilibrismo*" per i redattori di tali direttive "*che verranno verosimilmente a trovarsi in bilico tra l'esigenza di dettare una disciplina generale ed astratta e quella di descrivere i caratteri di gravità e complessità connotanti il singolo caso*", *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura Europea*, in *Archivio Penale*, 2017, n. 3, p. 30.

Quanto alla competenza territoriale e personale, ex art. 23 Reg.UE, è necessario che i suddetti reati siano stati commessi:

- a) in tutto o in parte nel territorio di uno o più Stati membri;
- b) da un cittadino di uno Stato membro, a condizione che lo Stato sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio, o
- c) al di fuori dei territori di cui alla lettera a), da una persona che al momento della commissione del reato era soggetta allo statuto o al regime applicabile, a condizione che lo Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio.

Il Reg.UE prevede, dunque, un sistema di competenze concorrenti tra EPPO (che opera come un ufficio unico con struttura decentrata) e autorità nazionali alla luce del principio di leale cooperazione.

In caso di disaccordo sulle questioni relative all'esercizio di competenza, sono le autorità nazionali competenti a decidere in merito all'attribuzione della stessa (cfr. art. 25, comma 6, Reg.UE) e non un organo terzo. Sul punto, va precisato che è stata prevista la possibilità per la Corte di Giustizia di pronunciarsi in via pregiudiziale ex art. 267 TFUE "sull'interpretazione degli articoli 17 e 20 del Regolamento relativamente a eventuali conflitti di competenza tra la Procura europea e le autorità nazionali competenti". Trattasi tuttavia di una possibilità rimessa alla discrezionalità delle autorità giurisdizionali nazionali (ed indirettamente, come noto, alla persuasività delle argomentazioni delle parti del procedimento)¹⁹.

1.2. La struttura organizzativa della Procura Europea.

Dal punto di vista organizzativo (capo III Reg.UE), il livello centrale è costituito da:

- un Procuratore Capo Europeo (PCE), Laura Codruta Kövesi, a capo dell'EPPO nel suo complesso (artt. 11 e 14);
- il Collegio dei Procuratori Europei (PE)²⁰, responsabile della supervisione generale e delle decisioni strategiche (art. 9);

¹⁹ Cfr. *The European Public Prosecutor's Office: Strategies for Coping with Complexity, Study requested by the CONT Committee, Policy Department D for Budgetary Affairs, Directorate General for Internal Policies of the Union PE 621.806, 2019, p. 88 e ss.*

²⁰ I Procuratori Europei svolgono un ruolo di raccordo tra Procura Europea e Stati membri; sono membri del Collegio e membri di una o più camere permanenti; supervisionano le indagini dei PED (dai quali sono aggiornati periodicamente) nel rispettivo Stato membro di origine; impartiscono istruzioni al PED laddove necessario per l'efficiente svolgimento delle indagini; possono svolgere attività d'indagine di persona.



- le Camere Permanenti²¹ (art. 10), nelle quali siedono i Procuratori Europei, con il compito di monitorare e dirigere le indagini condotte dai Procuratori Europei Delegati (PED) nei singoli casi²².

Il 27 luglio 2020 sono stati nominati i 22 Procuratori Europei (artt. 12, 16) che comporranno l'Ufficio Centrale e per l'Italia è stato scelto il PM Danilo Ceccarelli (nominato inoltre come Vice Procuratore Capo Europeo, insieme al tedesco Andrés Ritter).

Il livello decentrato è costituito dai PED aventi sede negli Stati membri (artt. 13, 17). Su proposta del PCE, il Collegio nomina (per cinque anni) almeno due PED designati dagli Stati membri (art. 17, comma 1). Nomine che sono state formalizzate solo da Slovacchia, Germania, Repubblica Ceca, Lituania, Estonia, Paesi Bassi, Romania e Bulgaria (dato aggiornato al 18 febbraio 2021).

Un equilibrio delicato tra efficace attuazione delle politiche dell'Unione ed effettività delle indagini. Un obiettivo non semplice da raggiungere considerato che il Reg.UE, da un lato, lascia impregiudicati i sistemi nazionali degli Stati membri per quanto riguarda il modo in cui sono organizzate le indagini penali (cfr. capo V sezione I, II e III Reg.UE) e prevede che gli atti procedurali dell'EPPO destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi siano soggetti al controllo degli organi giurisdizionali nazionali competenti conformemente alle procedure e ai requisiti stabiliti dal diritto nazionale (cfr. art. 42 Reg.UE); dall'altro, prevede che il livello centrale monitori, indirizzi e supervisioni le indagini e le azioni penali condotte dai PED attraverso il Procuratore Europeo incaricato della supervisione ed in base alle indicazioni e istruzioni della Camera Permanente competente.

A ciò si aggiunge che i PED indosseranno un "doppio cappello", dovendo agire esclusivamente per conto e in nome dell'EPPO nel territorio dei rispettivi Stati membri (vincolati ad un rigoroso rendiconto del proprio operato verso l'istituzione europea), potendo tuttavia continuare ad espletare le funzioni di pubblici ministeri nazionali, a condizione che ciò non impedisca loro di assolvere gli obblighi derivanti dal Regolamento.

²¹ Al 18 febbraio 2021 sono state istituite 15 camere permanenti.

²² Le Camere Permanenti decidono, in base alle proposte dei PED, se: a) portare un caso in giudizio; b) archiviare un caso; c) applicare una procedura semplificata di azione penale; d) rinviare un caso alle autorità nazionali; e) riaprire un'indagine). Inoltre, se necessario, adottano le seguenti decisioni: a) incaricare il PED di avviare un'indagine; b) incaricare il PED di esercitare il diritto di avocazione; c) deferire al collegio le questioni strategiche o le questioni di ordine generale derivanti da singoli casi; d) assegnare un caso; e) riassegnare un caso; f) approvare la decisione di un procuratore europeo di condurre esso stesso l'indagine.

1.3. L'operatività dei Procuratori Europei Delegati (PED).

Ai sensi dell'art. 25, per i reati indicati nel Reg.UE, l'EPPO esercita la sua competenza attraverso il PED il quale:

- avvia un'indagine (art. 26 Reg.UE) o decide di avvalersi del suo diritto di avocazione quando le indagini siano state già avviate da una procura di uno Paese aderente (art. 27 Reg.UE);
- successivamente esercita l'azione penale tramite presentazione alla Camera Permanente di un progetto di decisione in cui propone di portare un caso a giudizio, sul quale la camera decide entro 21 giorni (art. 36 Reg.UE), salvo non decida di archiviare del caso (art. 39 Reg.UE²³);
- esplica le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri fino alla pronuncia del provvedimento definitivo²⁴ (artt. 35, 36 Reg.UE) - vale a dire

²³ Ai sensi dell'art. 39 del Reg.UE, se l'esercizio dell'azione penale è divenuto impossibile a norma del diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso, la camera permanente decide, sulla base di una relazione fornita dal procuratore europeo delegato incaricato del caso conformemente all'articolo 35, paragrafo 1, di archiviare il caso nei confronti di una persona per uno dei motivi seguenti: a) morte dell'indagato o dell'imputato o liquidazione della persona giuridica indagata o imputata; b) infermità mentale dell'indagato o dell'imputato; c) amnistia concessa all'indagato o all'imputato; d) immunità concessa all'indagato o all'imputato, a meno che non sia stata revocata; e) scadenza del termine legale nazionale per l'esercizio dell'azione penale; f) pronuncia del provvedimento definitivo nei confronti dell'indagato o dell'imputato in relazione ai medesimi fatti; g) mancanza di prove pertinenti.

²⁴ Sul punto, il CSM nel parere del 30 dicembre 2020 sul d.lgs. atto di governo n. 204, ha evidenziato che *"L'estensione della competenza del PED anche dinanzi alla Corte di Cassazione, codifica, poi, come già anticipato, una regola non vigente nel nostro ordinamento, posto che le funzioni di pubblico ministero nei gradi successivi al primo sono esercitate dalle Procure generali della Repubblica presso le Corti di Appello e, nel giudizio di legittimità, dalla Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione"*, pp. 14-15. Analogamente, il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione ha affermato che *"la peculiare fisionomia della Procura generale della cassazione nel giudizio di legittimità quale parte pubblica nell'interesse della legge e non mero rappresentante della pubblica accusa, che comporta peraltro la sua presenza necessaria anche nel giudizio civile, pone un problema di incompatibilità funzionale ed ordinamentale della partecipazione al giudizio di legittimità dello stesso pubblico ministero che ha svolto le indagini, non superabile con la sola adeguatezza tecnica del singolo rappresentante"* (cfr. Intervento nell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020, 29 gennaio 2021, p. 101 e sentenza Corte Cost. n. 86 del 1982). Cfr. anche A. BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura Generale della Corte di Cassazione e la Procura Europea*, in *Sistema Penale*, 2019, ove si osserva che *"si tratta, senza dubbio, di una*

fino alla decisione finale sulla responsabilità dell'individuo ovvero sino alla pronuncia del provvedimento definitivo sulla base di termini convenuti con l'indagato nell'ambito della procedura semplificata (art. 40 Reg.UE).

La sezione 2 Reg.UE è dedicata alle *"Norme relative alle misure investigative e ad altre misure"*²⁵. In particolare, è previsto che per i reati oggetto d'indagine, punibili con pena massima di almeno quattro anni di reclusione, gli Stati membri assicurano che i PED siano autorizzati a disporre o chiedere una serie di misure investigative (elencate alle lett. a)-f) dell'art. 30 Reg.UE): perquisizioni locali, personali e informatiche; misure cautelari necessarie a preservare le prove; ordini di esibizioni di documenti; produzione di dati informatici, bancari e relativi al traffico; congelamento di strumenti o proventi di reato di cui si teme la dispersione; intercettazioni di comunicazioni elettroniche; tracciamento e rintracciamento di oggetti mediante mezzi tecnici.

Sono fatte salve le disposizioni di diritto nazionale che contengono restrizioni specifiche con riguardo:

- a categorie specifiche di persone o di professionisti giuridicamente vincolati a un obbligo di riservatezza;
- alla produzione di dati informatici, bancari e relativi al traffico;
- alle intercettazioni e al tracciamento e rintracciamento (in particolare, rispetto a tali misure investigative gli Stati membri possono limitarne l'applicazione a specifici reati gravi fornendo un pertinente elenco²⁶).

Ai sensi dell'art. 33 Reg.UE, il PED incaricato del caso può disporre o chiedere l'arresto o la detenzione preventiva dell'indagato o dell'imputato in conformità del diritto nazionale e, qualora sia necessario procedere all'arresto e alla consegna di una persona che non si trova nello Stato membro in cui ha sede il PED incaricato del caso, quest'ultimo emette o

attività molto più ampia rispetto al contenuto del criterio direttivo racchiuso nell'art. 4 comma 3 lett. p) della legge di delegazione europea 2018 (L. 4 ottobre 2019, n. 117), che richiede soltanto di «prevedere che il procuratore europeo delegato svolga le funzioni ai fini della proposizione degli atti di impugnazione».

²⁵ L'originaria proposta della Commissione prevedeva una lista di misure più cospicua (cfr. art. 21 della Proposta).

²⁶ Nello d.lgs. 9/2021 ex art. 17, è stata esercitata l'opzione di avvalersi delle limitazioni previste dalla normativa interna per le intercettazioni e per la consegna controllata di merci nell'ambito di operazioni sotto copertura. In conseguenza, il Governo, su proposta del Ministro della Giustizia, notificherà alla Procura Europea l'elenco dei reati per i quali le norme vigenti consentono l'impiego di dette misure investigative.

chiede all'autorità competente di detto Stato membro di emettere un mandato d'arresto europeo ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAI²⁷.

1.4. I Rapporti della Procura Europea con i "partner" europei: Europol, Eurojust, OLAF.

La Procura Europea si va ad aggiungere agli altri organi e agenzie istituiti nel corso degli anni per favorire la cooperazione europea: *Europol* (1995²⁸), agenzia di contrasto incaricata dell'applicazione della legge fornendo assistenza agli Stati membri nella lotta contro la criminalità internazionale ed il terrorismo; *European Anti Fraud Office* (OLAF) (1999), servizio della Commissione Europea incaricato di condurre indagini di natura

²⁷ Da segnalare il d.lgs. n. 10/2021 recante disposizioni per il compiuto adeguamento alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI relativa al mandato di arresto europeo ("MAE") e alle procedure di consegna tra Stati membri, in esecuzione dell'art. 6 della legge di delegazione europea (pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 5 febbraio 2021 con entrata in vigore differita al 22 febbraio 2021). Dall'analisi della novella, il dichiarato obiettivo di uniformarsi alla normativa sovranazionale e a quell'elevato grado di fiducia alla base del mutuo riconoscimento, sembra aver determinato, soprattutto in ambito di procedura passiva, una compressione delle garanzie della "persona richiesta". In particolare, vengono modificati gli articoli della legge n. 69 del 2005 riguardanti le disposizioni di principio e le garanzie costituzionali inserendo un espresso richiamo al principio del mutuo riconoscimento con l'obiettivo di conferire alle disposizioni maggiore precisione e organicità, maggiore armonia rispetto ai contenuti della decisione quadro e al contesto normativo internazionale, anche alla luce della interpretazione della Corte di Giustizia UE. Viene modificata l'art. 6 della legge n. 69 del 2005 prevedendo uno snellimento del corredo documentale per ovviare ai problemi relativi alla trasmissione di documentazione primaria o supplementare nella procedura passiva di consegna (la cui assenza in passato ha determinato il diniego all'esecuzione del mandato). Si interviene inoltre sulle disposizioni relative alla verifica della doppia punibilità sancendo che non bisogna tener conto della qualificazione giuridica e dei singoli elementi costitutivi del reato ed eliminando la non consentita esclusione delle circostanze aggravanti. Inoltre, è stato operato un riallineamento alla decisione quadro 2002/584/GAI per l'elenco dei reati per cui è prevista la consegna obbligatoria. Sono modificati anche gli artt. 18 e 18-bis disciplinanti i motivi di rifiuto obbligatori e facoltativi della consegna, che risultano ridotti. Vengono apportate modifiche alla tempistica procedimentale relativa al regime cautelare. Le nuove disposizioni non sono applicabili ai procedimenti pendenti in Corte d'Appello o Cassazione all'entrata in vigore per i quali sia stata già avviata la sequenza che si conclude con la decisione definitiva.

²⁸ Consiglio dell'Unione Europea, *Act drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office*, 26 luglio 1995, *Official Journal of the European Union*, C 316, 27 novembre 1995.

amministrativa nella lotta antifrode; *Eurojust* (2002²⁹), agenzia incaricata di stimolare e migliorare il coordinamento delle indagini e azioni penali tra le autorità giudiziarie competenti degli Stati membri nella lotta alla criminalità organizzata e transfrontaliera, agevolando la prestazione dell'assistenza giudiziaria internazionale e l'esecuzione di mandati d'arresto europei.

Se necessario ai fini delle sue indagini, l'EPPO può ottenere, su richiesta, qualunque informazione detenuta da Europol³⁰, pertinente a un qualsiasi reato di sua competenza, e può anche chiedere a Europol di fornire supporto analitico ad una sua indagine specifica (art. 102 Reg.UE). In particolare, il Procuratore Capo Europeo, Laura Kövesi, ed il Direttore Esecutivo dell'Europol, Catherine De Bolle, hanno firmato nel gennaio 2021 un *Working Arrangement* nel quale sono specificate le aree di cooperazione (art. 4): scambio di conoscenze specialistiche, di report generali, di informazioni specifiche su indagini penali e sui metodi di prevenzione del crimine, partecipazione ad attività formative.

Ai sensi dell'art. 100 Reg.UE, l'EPPO ed Eurojust collaborano sul fronte operativo in conformità ai rispettivi mandati in relazione qualsiasi indagine condotta dall'EPPO in cui si consideri necessario od opportuno uno scambio di informazioni o un coordinamento delle misure investigative con riferimento a casi che rientrano nella competenza di Eurojust. D'altronde è proprio l'art. 86 TFUE a prevedere l'istituzione della Procura Europea "a partire" dall'Eurojust ("*from Eurojust*").

Tuttavia, è lecito chiedersi quale sia la corretta interpretazione da dare all'inciso posto che, con l'attuale Regolamento, sussiste il rischio di una possibile, seppur parziale, duplicazione di poteri e aree di competenza. La forma ibrida prescelta per la Procura Europea (indipendente ma decentralizzata) rischia di creare sovrapposizioni – a discapito dell'efficienza nella conduzione delle indagini - tra attività dei PED e membri nazionali dell'Eurojust, la cui operatività in materia di cooperazione giudiziaria penale è stata ulteriormente rafforzata con l'approvazione del nuovo Regolamento (2018/1727) applicabile dal 12 dicembre 2019³¹.

²⁹ Consiglio dell'Unione Europea, *Decision setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime*, 2002/187/JHA, 28 febbraio 2002, *Official Journal of the European Communities*, L 63, 6 marzo 2002.

³⁰ Rispetto ad Europol, si segnala che il 9 dicembre 2020 la Commissione europea ha presentato una proposta di modifica al Regolamento (UE) 2016/794 volta a rafforzare il mandato di Europol (COM(2020)796), con una serie di obiettivi tra cui incrementare la cooperazione di Europol con la Procura europea (EPPO), anche attraverso il supporto analitico al lavoro della Procura e lo scambio di informazioni, e con OLAF.

³¹ Sul punto si segnala che il nuovo regime giuridico introdotto con il Regolamento EU 2018/1805 sul mutuo riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca si applica a decorrere dal 19 dicembre 2020.

Per scongiurare tale rischio, nel febbraio 2021 il Procuratore Capo Europeo, Laura Kövesi, ed il Presidente di Eurojust, Ladislav Hamran, hanno firmato un *Working Arrangement*³² con il quale – oltre alla disciplina delle modalità di accesso ai reciproci sistemi di gestione dei fascicoli (artt. 5 e 6) e di cooperazione istituzionale e amministrativa (artt. 12-16) - è stato imposto un obbligo di immediata comunicazione da parte della Procura Europea nei casi in cui, analizzate le informazioni fornite da Eurojust, decida di avviare un'indagine, di non avviare un'indagine, di non avocare un caso o di trasferire il caso alle autorità nazionali competenti. Comunicazione necessaria anche nel caso in cui le informazioni fornite da Eurojust corrispondano ad un'indagine già autonomamente avviata dalla Procura Europea o ad un caso trasferito dalla Procura Europea alle autorità nazionali (art. 7)³³. Inoltre, Eurojust svolgerà un ruolo fondamentale di cooperazione nei casi transnazionali che coinvolgono paesi terzi non aderenti all'EPPO (art. 8 comma 2 e art. 9).

Qualora l'EPPO conduca un'indagine penale è espressamente previsto che l'OLAF non possa avviare alcuna indagine amministrativa parallela sugli stessi fatti. Tuttavia, l'EPPO può chiedere all'OLAF di sostenere o integrare l'attività dell'EPPO. Viceversa, al fine di consentire all'OLAF di valutare l'azione amministrativa opportuna conformemente al suo mandato, l'EPPO può fornire informazioni pertinenti in merito a casi in cui ha deciso di non condurre un'indagine o che ha archiviato (art. 101 Reg.UE).

Secondo quanto dichiarato dal PCE - durante la discussione con il Comitato per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) e con il Comitato per il Bilancio (CONT) alla seduta del 26 gennaio 2021 - sarà adottato un *Working Arrangement* anche con OLAF.

Si tenga altresì presente che dal 16 febbraio 2021 la Procura Europea è collegata all'infrastruttura TESTA (acronimo di *Trans European Services for Telematics between Administrations*) deputata allo scambio di dati tra pubbliche amministrazioni, utilizzata dalle istituzioni e agenzie europee, nonché dagli Stati UE e dalle organizzazioni che agiscono per loro conto.

2. Il Regolamento interno della Procura Europea.

In data 21 gennaio 2021 è stato pubblicato sulla Gazzetta Europea il Regolamento Interno (Reg.In.)³⁴ elaborato dal Procuratore Capo Europeo,

³² Per una completa analisi delle disposizioni cfr. *Working Arrangement between Eurojust and EPPO*, 15 Febbraio 2021, 2021/00064 pubblicato sul sito Eurojust.

³³ Le comunicazioni verso Eurojust saranno rivolte al membro nazionale interessato dal caso o ad un punto di contatto designato presso Eurojust. Le comunicazioni verso la Procura Europea saranno rivolte all'ufficio centrale o al PED competente (art. 10 *Working Arrangement*).

³⁴ Regolamento interno della Procura europea 2021/C 22/03.

ex art. 21 Reg.UE, e sottoposto all'approvazione del collegio. Il Reg.In. disciplina l'organizzazione del lavoro e completa le disposizioni del Reg.UE.

2.1. Registrazione e verifica delle informazioni ricevute o acquisite dalla Procura Europea.

Di particolare interesse è il titolo III capo 1 "*aspetti operativi*" che disciplina il Registro delle informazioni ricevute dall'EPPO ex art. 24 Reg.UE, nonché quelle acquisite d'ufficio dall'EPPO, specificando un dettagliato elenco di elementi che devono essere annotati obbligatoriamente³⁵ o facoltativamente laddove disponibili³⁶ (art. 38, commi 3 e 4, Reg.In.); nonché la procedura di verifica di tali informazioni (artt. 39 e 40 Reg.In.).

Ai sensi dell'art. 38, comma 7, Reg.In., le informazioni segnalate da privati che non facciano manifestamente riferimento a una condotta criminosa in relazione alla quale l'EPPO può esercitare la propria competenza sono trasferite in un registro apposito e trasmesse senza indebito ritardo alle autorità nazionali competenti, oppure sono restituite alla parte segnalante e/o eliminate.

Ai sensi dell'art. 38, comma 5, Reg.In., il sistema automatico di gestione dei fascicoli³⁷ informa mediante notifica i PE competenti in base allo Stato membro o agli Stati membri in cui è concentrata l'attività criminosa (vale a dire il luogo in cui è stata commessa la maggior parte dei reati, se più di uno).

³⁵ A) la fonte delle informazioni, compresi l'identità e i recapiti dell'organizzazione o della persona che le ha fornite, a meno che le vigenti norme in materia di protezione degli informatori siano applicabili e dispongano diversamente; B) il formato delle informazioni, compreso il riferimento a qualsiasi documento o altro elemento, che non possono essere archiviate nel sistema automatico di gestione dei fascicoli nel loro formato originale; C) l'apertura o meno del fascicolo al fine di avviare o avocare un'indagine.

³⁶ A) la possibile qualificazione giuridica della condotta criminosa segnalata, anche se commessa da un gruppo organizzato; B) una breve descrizione della condotta criminosa segnalata, compresa la data in cui è stata commessa; C) l'importo e la natura del danno stimato; D) lo Stato membro o gli Stati membri in cui è concentrata l'attività criminosa, vale a dire il luogo in cui è stata commessa la maggior parte dei reati (se più di uno); E) altri Stati membri che possono essere coinvolti; F) conformemente all'articolo 24, comma 4, del Reg.UE, i nomi, la data e il luogo di nascita, i numeri di identificazione, la residenza abituale e/o la cittadinanza, l'occupazione e la presunta appartenenza a un'organizzazione criminale dei potenziali sospetti e di qualsiasi altra persona coinvolta; G) la possibilità di applicare privilegi o immunità; H) le potenziali vittime (diverse dall'Unione europea); I) il luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale; J) reati indissolubilmente connessi; K) qualsiasi altra informazione supplementare, se ritenuta opportuna dal responsabile dell'inserimento.

³⁷ Art. 44 del Reg.UE.

Ai sensi dell'art. 39 Reg.In., a seguito della notifica, individuato il PE competente (che diviene PE incaricato della supervisione), quest'ultimo assegna ad un PED (che diviene il PED incaricato del caso) la verifica delle informazioni registrate a norma dell'art. 38 ai fini dell'avvio di una indagine³⁸ o a fini dell'avocazione di una indagine³⁹. Tale verifica è effettuata in conformità al diritto nazionale applicabile, utilizzando anche le fonti che sarebbero altrimenti a sua disposizione se agisse a titolo di pubblico ministero nazionale (art. 40, comma 3, Reg.In.).

Il PED completa la verifica relativa all'avocazione di un'indagine almeno due giorni prima della scadenza del termine di cui all'articolo 27, comma 1, Reg.UE⁴⁰ (termine prorogabile per massimo cinque giorni). La mancata adozione di una decisione, entro il termine stabilito, da parte del PED è considerata come una presa di posizione contro l'avocazione di un caso, e l'art. 42 del Reg.In. si applica di conseguenza (art. 40, commi 4, 6, 7, Reg.In.). La verifica relativa all'avvio di un'indagine è ultimata entro e non oltre 20 giorni dall'assegnazione (cfr. art. 40, comma 4, Reg.In.) prorogabile su richiesta del PED.

2.2. Apertura del fascicolo d'indagine e riesame delle decisioni del PED.

Superato il vaglio di verifica delle informazioni e della competenza, se il PED decide di avviare una indagine o avocare un caso si passa dal Registro all'apertura di un fascicolo vero e proprio al quale è assegnato un numero di identificazione⁴¹. Il corrispondente riferimento nell'indice contiene una

³⁸ In particolare, a tal fine valuta se A) la condotta denunciata costituisce un reato che rientra nella competenza materiale, territoriale, personale e temporale dell'EPPO; B) sussistono ragionevoli motivi, ai sensi del diritto nazionale applicabile, per ritenere che un reato sia o sia stato commesso; C) vi sono evidenti motivi giuridici che ostano all'esercizio dell'azione penale; D) se del caso, sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 25, commi 2, 3 e 4 del Reg.UE (cfr. art. 40 comma 1 Reg.In.).

³⁹ In particolare, a tal fine valuta A) la scadenza dell'indagine; B) la pertinenza dell'indagine al fine di garantire la coerenza della politica dell'EPPO in materia di indagini e azione penale; C) gli aspetti transfrontalieri dell'indagine; D) la sussistenza di qualsiasi altro motivo specifico che lasci intendere che la Procura europea si trova in una posizione migliore per proseguire l'indagine (cfr. art. 40 comma 2 Reg.In.).

⁴⁰ Art. 27 comma 1 Reg.UE: Una volta ricevute tutte le informazioni pertinenti conformemente all'articolo 24, paragrafo 2, l'EPPO decide se esercitare il suo diritto di avocazione nel più breve tempo possibile, e comunque non oltre cinque giorni dal ricevimento delle informazioni dalle autorità nazionali, e informa queste ultime di tale decisione. In casi specifici, il procuratore capo europeo può adottare la decisione motivata di prorogare tale termine per un periodo di cinque giorni al massimo e ne informa le autorità nazionali.

⁴¹ Cfr. art. 45 del Reg.UE.

serie di elementi, elencati all'art. 41 comma 2 Reg.In., relativi alla persona indagata/imputata, alle persone di contatto o collegate a queste ultime, nonché alla persona segnalante o vittima.

Il 14 ottobre 2020 è stato adottato un Regolamento – che entrerà in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e andrà aggiunto quale *annex* al Reg.UE - che modifica quest'ultimo nella parte in cui indica le categorie di dati personali operativi e le categorie di interessati i cui dati personali operativi possono essere trattati dalla Procura europea⁴². In particolare, sono state elencate le categorie di interessati e le categorie di dati personali operativi di cui all'articolo 49, paragrafo 3, diversificati a seconda che riguardino:

- persone indagate/imputate/condannate in seguito a procedimento penale dell'EPPO;
- persone in contatto o collegate a una delle persone di cui sopra;
- persone fisiche che hanno segnalato reati di competenza dell'EPPO o ne sono vittime.

L'elenco di dati per le ultime due categorie di interessati è più ristretto⁴³ rispetto a quello della prima categoria⁴⁴ ed è specificato che possono

⁴² Regolamento Delegato (Ue) .../... della Commissione che modifica il Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio per quanto riguarda le categorie di dati personali operativi e le categorie di interessati i cui dati personali operativi possono essere trattati dalla Procura europea, 14 ottobre 2020. C/2020/6797 final.

⁴³ (a)cognome, cognome da nubile, nome ed eventuale alias o pseudonimo; (b)data e luogo di nascita; (c)cittadinanza; (d) sesso; (e) luogo di residenza, professione e luogo di soggiorno della persona interessata; (f) codici di identificazione, documenti di identificazione e dati del passaporto. Ed in più per la sola categoria delle persone segnalanti (g) descrizione e natura dei reati nei quali la persona interessata è coinvolta o che ha segnalato, data in cui sono stati commessi i reati e loro qualifica penale.

⁴⁴ (a)cognome, cognome da nubile, nome ed eventuale alias o pseudonimo; (b)data e luogo di nascita; (c)cittadinanza; (d) sesso; (e) luogo di residenza, professione e luogo di soggiorno della persona interessata; (f) codici di previdenza sociale, codici di identificazione, patenti di guida, documenti d'identità, dati del passaporto, numero di identificazione doganale e numero identificativo fiscale; (g) descrizione e natura dei fatti contestati, data in cui sono stati commessi e qualifica penale dei reati; (h) informazioni concernenti persone giuridiche collegate a persone identificate o identificabili che sono oggetto di un'indagine condotta dalla Procura europea; (i) sospetto di appartenenza a un'organizzazione criminale; (j) dettagli dei conti detenuti presso banche e altri istituti finanziari; (k) numeri di telefono, numeri di carta SIM, indirizzi di posta elettronica, indirizzi IP e account e nomi utente utilizzati su piattaforme online; (l) dati relativi all'immatricolazione dei veicoli; (m) attività identificabili possedute o utilizzate dalla persona, quali cryptoattività e immobili.

essere trattati nella misura limitata a quanto necessario e proporzionato affinché l'EPPO possa svolgere i suoi compiti di indagine e di azione penale. È opportuno che gli operatori del diritto ed ogni singolo interessato siano a conoscenza della possibilità di accedere ai dati dell'EPPO. Il Reg.UE, al capo VIII *"protezione dei dati"* disciplina i principi relativi al trattamento dei dati personali (art. 47) e dei dati personali operativi (art. 49); le categorie di interessati (art. 51); le comunicazioni e modalità per l'esercizio dei diritti dell'interessato (art. 57); le informazioni da fornire all'interessato (art. 58); le condizioni ed i limiti per esercitare il diritto di accesso (artt. 59, 60); nonché il diritto di rettifica o cancellazione di dati personali operativi e limitazione di trattamento (art. 61).

Dopo l'apertura di un caso, il sistema automatico di gestione dei fascicoli ne assegna il monitoraggio a una Camera Permanente scelta in modo casuale, di cui il PE incaricato della supervisione non è un membro permanente (artt. 45, 46, 47 Reg.In., sul potere di indirizzo e riesame da parte delle camere permanenti).

Viceversa, se il PED ritiene che non sia opportuno avviare un'indagine o avocare un caso ne iscrive i motivi nel registro e la decisione è assegnata per il riesame a una Camera Permanente di cui il PE incaricato della supervisione non è un membro permanente (art. 42 Reg.In.).

La Camera Permanente, in caso di avocazione, effettua il riesame prima della scadenza del termine di cui all'articolo 27, comma 1, del Reg.UE; in caso di avvio d'indagine, entro e non oltre 20 giorni dall'assegnazione alla Camera Permanente (art. 42, comma 4, Reg.In.). All'esito, può incaricare il PED di avviare un'indagine o di avocare il caso oppure, se non impartisce istruzioni prima della scadenza del termine fissato per il riesame, la decisione del PED si considera accettata. Ove possibile, la decisione è notificata all'autorità o alla persona che ha segnalato la condotta criminosa (art. 42, commi 5 e 6, Reg.In.).

Ai sensi dell'art. 64 Reg.In., è previsto che il Collegio, su proposta del PCE, adotti un'ulteriore decisione sul trattamento dei dati personali amministrativi e operativi da parte dell'EPPO che definisca almeno le modalità pratiche per l'esercizio dei diritti dell'interessato; i termini per la conservazione dei dati personali amministrativi; i criteri e il processo relativi allo scambio di informazioni; se necessario, l'istituzione di archivi automatizzati diversi dai fascicoli ai fini del trattamento dei dati personali operativi.

2.3. Metodo di lavoro del PED incaricato del caso, riassegnazione del caso e richieste di assistenza ad un PED di un altro Stato membro.

Altrettanto rilevante, per quanto qui d'interesse, il capo 2 del Reg.In. dedicato alle *"Inchieste"*. In particolare, il PED che ha deciso di avocare o avviare l'indagine provvede a condurla, eventualmente con il supporto di

altri procuratori delegati dello stesso Stato. Per quanto sono inevitabilmente fatte salve le disposizioni del diritto nazionale, il Reg.In. impone ai PED un "metodo di lavoro" uniforme:

- il fascicolo – fisico ed elettronico - deve essere gestito e organizzato conformemente al Reg.In. per evitare di disomogeneità e garantire il corretto funzionamento dell'EPPO in quanto ufficio unico (art. 43 Reg.In.);
- durante il corso delle indagini il PED incaricato del caso deve redigere e mantenere aggiornata una relazione sullo stato di avanzamento dei lavori: misure investigative pianificate e adottate; qualsiasi modifica che riguardi l'indagato, il reato, il danno, la vittima; la raccolta di prove importanti, eventuali richieste di riesame di qualsiasi atto o decisione⁴⁵; breve descrizione del contenuto delle comunicazioni, atti o decisioni indirizzati ad uno Stato membro o a persona soggetta alla giurisdizione di uno Stato membro (art. 44, comma 1, Reg.In.⁴⁶).

Gli artt. 49 e 50 Reg.In. disciplinano la riassegnazione del caso:

- ad un altro PED dello stesso Stato membro su decisione del PE incaricato della supervisione;
- ad un PED di un altro Stato membro su proposta del PED incaricato del caso, del PE incaricato della supervisione o di qualsiasi membro permanente della Camera Permanente di monitoraggio.

È inoltre possibile assegnare una singola misura investigativa da parte del PED incaricato del caso ad un PED incaricato di prestare assistenza di un altro Stato membro (art. 53 Reg.In.).

Quanto alla normativa da rispettare rispetto alla misura investigativa richiesta, l'art. 31 Reg.UE (*indagini transfrontaliere*) si limita a specificare che:

- se per la misura è richiesta un'autorizzazione giudiziaria ai sensi del diritto dello Stato membro del PED incaricato di prestare assistenza, quest'ultimo ottiene tale autorizzazione conformemente al diritto di detto Stato membro,

⁴⁵ Ex art. 48 del Reg.In. Qualora il diritto nazionale di uno Stato membro preveda il riesame interno degli atti nell'ambito della struttura della procura nazionale, tutte le domande di riesame di un atto adottato dal procuratore europeo delegato sono inserite nel sistema automatico di gestione dei fascicoli, che ne informa il procuratore europeo incaricato della supervisione e la camera permanente di monitoraggio.

⁴⁶ Anche durante il procedimento giudiziario dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali di cui all'articolo 36 del Reg.UE, il procuratore europeo delegato redige una relazione contenente eventuali sviluppi significativi del procedimento e la aggiorna periodicamente. La relazione è registrata nel sistema automatico di gestione dei fascicoli e tutti gli aggiornamenti sono notificati ai membri della camera permanente (art. 60 Reg.In.).

- se tale autorizzazione giudiziaria non è richiesta dal diritto dello Stato membro del PED incaricato di prestare assistenza, ma è richiesta dal diritto dello Stato membro del PED incaricato del caso, quest'ultimo ottiene l'autorizzazione e la trasmette congiuntamente all'assegnazione⁴⁷.

Al PED incaricato di prestare assistenza è lasciato un margine di discrezionalità potendo valutare se una misura alternativa, ma meno intrusiva, consenta di conseguire gli stessi risultati della misura assegnata ovvero se la misura assegnata non esista o non sarebbe disponibile in un caso nazionale analogo ai sensi del diritto del suo Stato membro (cfr. art. 31, comma 5, lett c) e d), Reg.UE).

Se la misura assegnata non è prevista dalla normativa puramente interna, ma sarebbe disponibile grazie agli strumenti giuridici di reciproco riconoscimento o di cooperazione transfrontaliera, i PED interessati, di concerto con i PE incaricati della supervisione, possono ricorrere a tali strumenti (cfr. art. 31, comma 6, Reg.UE).

Nulla di specifico è detto del caso in cui sia necessaria un'autorizzazione giudiziaria ai sensi del diritto dello Stato membro del PED incaricato di prestare assistenza ma i criteri per concedere tale autorizzazione (e relative garanzie difensive) siano diversi da quelli dello Stato membro del PED incaricato del caso. L'art. 32 Reg.UE riguarda il caso inverso prevedendo che nell'esecuzione della misura si osservano le formalità e le procedure espressamente indicate dal PED incaricato del caso, a meno che tali formalità e procedure non siano in conflitto con i principi fondamentali del diritto dello Stato membro del PED incaricato di prestare assistenza.

L'art. 51 Reg.In. disciplina la riunione o separazione di casi che soddisfano i criteri di cui all'articolo 26, comma 5, lettera b), e comma 6, Reg.UE ossia finché il PED non abbia deciso di esercitare l'azione penale, tenendo debitamente conto dello stato delle indagini in quel momento, e sempre che tali decisioni siano nell'interesse generale della giustizia e conformi ai criteri di scelta del PED incaricato del procedimento ai sensi dell'art. 26 comma 4.

Considerato che un caso è di norma aperto e trattato da un PED dello Stato membro in cui si trova il centro dell'attività criminosa oppure, se sono stati commessi più reati connessi di competenza dell'EPPO, dello Stato membro in cui è stata commessa la maggior parte dei reati, la riassegnazione del caso separato ad un altro PED così come la riassegnazione dei casi riuniti ad un unico PED dovrà tener conto dei seguenti criteri, in ordine di priorità: a) il luogo di residenza abituale dell'indagato o dell'imputato; b) la nazionalità dell'indagato o dell'imputato; c) il luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale.

⁴⁷ Resta fermo che non dovrà venire richiesta autorizzazione due volte per la stessa misura (v. considerando n. 72).

2.4. Chiusura delle indagini ed esercizio dell'azione penale.

Gli artt. 56, 57 e 58 Reg.In. riguardano la chiusura dell'indagine e prevedono che il PED incaricato presenti una relazione contenente la sintesi dei fatti quali risultanti dalle prove, la qualificazione giuridica, la proposta motivata di esercitare l'azione penale, di applicare una procedura semplificata, di archiviare il caso o rinviarlo alle autorità nazionali; eventualmente la proposta di riunire più cause indicando l'organo giurisdizionale dinanzi al quale portarle; i termini applicabili a norma del diritto nazionale (art. 56, comma 1, Reg.In.).

La relazione e il progetto di decisione sono presentati al PE incaricato della supervisione, il quale li trasmette entro dieci giorni alla Camera Permanente unitamente alle sue eventuali osservazioni (art. 56, comma 3, Reg.In.). Il PED presenta la relazione in modo tale da garantire che i termini di cui ai paragrafi 3 e 4 possano essere rispettati, tenendo conto dell'esistenza di eventuali scadenze applicabili conformemente al diritto procedurale nazionale (art. 56, comma 8, Reg.In.).

Il Presidente della Camera Permanente decide la data in cui si discutono la relazione e il progetto di decisione. Quando il PED presenta un progetto di decisione in cui propone di portare un caso in giudizio, tale progetto è discusso almeno cinque giorni prima della scadenza del termine di cui all'articolo 36, comma 1, Reg.UE⁴⁸ (art. 56, comma 4, Reg.In.).

A norma dell'articolo 46, la Camera Permanente può adottare o modificare la decisione proposta dal PED, può adottare una decisione diversa o può incaricare il PED di proseguire l'indagine, indicando le attività specifiche da svolgere. Se lo ritiene necessario, può anche procedere a un proprio riesame conformemente all'articolo 35, comma 2, Reg.UE⁴⁹ (art. 56, comma 6, Reg.In.).

A norma dell'art. 34, commi da 1 a 3⁵⁰, Reg.UE, il PED incaricato del caso, il PE incaricato della supervisione o qualsiasi membro della Camera

⁴⁸ Art. 36 comma 1 Reg.UE: Quando il procuratore europeo delegato presenta un progetto di decisione in cui propone di portare un caso in giudizio, la camera permanente, seguendo le procedure di cui all'articolo 35, decide su tale progetto entro 21 giorni. La camera permanente non può decidere di archiviare il caso se un progetto di decisione propone di portarlo in giudizio.

⁴⁹ Art. 35 comma 2 Reg.UE: Qualora, sulla base delle relazioni ricevute, ritenga di non decidere conformemente a quanto proposto dal procuratore europeo delegato, la camera permanente procede, ove necessario, a un proprio riesame del fascicolo prima di adottare una decisione definitiva o di impartire ulteriori istruzioni al procuratore europeo delegato.

⁵⁰ Ossia nei casi in cui fatti oggetto d'indagine non costituiscono un reato di competenza dell'EPPO ex artt. 22 e 23; ovvero quando non sussistono più le condizioni specifiche per l'esercizio della competenza stabilite all'articolo 25, commi 2 e 3; ovvero qualora, con riguardo a un reato che comporti o possa

Permanente di monitoraggio possono proporre, in qualsiasi momento dell'indagine, di rinviare un caso alle autorità nazionali.

Ai sensi dell'art. 57 Reg.In., il progetto di decisione è registrato nel sistema automatico di gestione dei fascicoli, che ne informa i membri permanenti della Camera Permanente, il PE incaricato della supervisione e il PED incaricato del caso. Se entro un termine di cinque giorni non pervengono osservazioni da alcuna delle parti informate, la decisione si considera adottata, è tradotta ed è trasmessa all'autorità nazionale competente. Se l'autorità nazionale competente decide di farsi carico del caso o se il rinvio si fonda sull'art. 34, commi 1 e/o 2, Reg.UE, il PED trasferisce il fascicolo senza indebito ritardo.

Nei casi in cui il rinvio si fonda sull'art. 34, comma 3, Reg.UE, se l'autorità nazionale competente non si fa carico del caso o non risponde entro 30 giorni dal ricevimento della decisione di rinvio, il PED prosegue l'indagine o procede all'applicazione dell'art. 56 del Reg.In.

Ai sensi dell'art. 59 Reg.In. è possibile la riapertura di una indagine se l'EPPO riceve informazioni relative a fatti che non erano noti al momento della decisione di archiviare un caso e che possono giustificare ulteriori indagini.

Una volta esercitata l'azione penale, il procedimento prosegue dinanzi alle autorità nazionali, permanendo in capo al PED il dovere di rendicontare il PE incaricato della supervisione.

3. L'adeguamento italiano alle disposizioni del Regolamento istitutivo della Procura europea.

3.1. Lo schema di decreto legislativo (atto di governo n. 204).

Il Reg.UE, per quanto direttamente applicabile, ha richiesto un intervento di armonizzazione del diritto interno con il nuovo ufficio inquirente europeo, l'individuazione di nuove figure istituzionali e relative competenze, la definizione dei rapporti con le autorità inquirenti nazionali nonché gli aspetti procedurali della cooperazione. In attuazione della Legge di delegazione europea 2018 (art. 4), anche in Italia, ha preso concretamente avvio il percorso di adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni del Regolamento istitutivo della Procura europea, a partire dallo Schema di Decreto legislativo (atto di governo n. 204) trasmesso alle Camere il 2 novembre 2020 ed assegnato alla commissione II Giustizia, V Bilancio e XIV Politiche dell'UE, con termine per l'espressione dei rispettivi pareri previsto per il 12 dicembre 2020.

comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 10 milioni di euro, il collegio ritenga che, tenuto conto del grado di gravità del reato o della complessità del procedimento nel singolo caso, non sia necessario svolgere indagini o esercitare l'azione penale a livello dell'Unione e che sia nell'interesse dell'efficienza delle indagini o dell'azione penale.

In data 12 novembre 2020 è iniziata la discussione dello Schema di Decreto legislativo in sede consultiva con il seguente esito:

- Il Giustizia (*favorevole con osservazioni*⁵¹ - 10 dicembre 2020)
- V Bilancio (*favorevole* - 10 dicembre 2020)
- XIV Politiche dell'Unione Europea (*favorevole* - 9 dicembre 2020)

Con delibera del 30 dicembre 2020 il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) ha espresso il suo parere sullo Schema di decreto legislativo evidenziando una serie di criticità alle quali porre rimedio. *Inter alia*, sono state evidenziate criticità con riferimento all'art. 14 (comunicazione delle denunce) chiedendo l'indicazione di criteri più chiari per la individuazione del PED destinatario della denuncia; all'art. 15 (mandato di arresto europeo) comma 1 la cui formulazione letterale risulterebbe imprecisa sembrando escludere i casi in cui il mandato di arresto sia stato emesso, su richiesta del PED, dal giudice competente; all'art. 16 (Contrasti di competenza) suggerendo una maggiore chiarezza del riferimento all'art. 54 quater c.p.p. Il termine di esercizio della delega scadeva, originariamente, il 2 agosto 2020. Tale termine è stato però prorogato di 3 mesi dalla legge n. 27 del 2020, in considerazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale derivante dal Covid-19. Per effetto dell'art. 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012, il termine è ulteriormente prorogato di 3 mesi (al 2 febbraio 2021) per consentire alle competenti commissioni parlamentari di esprimere il parere e al Governo di poterne tenere conto (c.d. scorrimento dei termini).

3.2. Il d.lgs. n. 9/2021. Una lunga “gestazione”.

In data 29 gennaio 2021 il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto legislativo n. 9/2021, composto da 21 articoli, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 5 febbraio 2021, con entrata in vigore dal 6 febbraio 2021.

Innanzitutto, nonostante la competenza territoriale dei PED sia nazionale, è da evidenziare la scelta di una dislocazione sul territorio, tramite integrazione con gli uffici esistenti, piuttosto che in un ufficio centralizzato⁵². Tale opzione era stata valutata inizialmente prevedendo un ufficio unico nazionale istituito presso la Procura Generale della Cassazione, ma è stata scartata sulla base degli esiti del monitoraggio svolto presso le

⁵¹ Le osservazioni al seguente link:

<https://www.camera.it/leg18/824?tipo=A&anno=2020&mese=12&giorno=10&view=&commissione=02#data.20201210.com02.allegati.all00010>.

⁵² Come rilevato dal CSM nel parere del 30 dicembre 2020, tale decisione “risponde verosimilmente ad una maggiore praticabilità dell'opzione prescelta rispetto a quella della creazione ex novo di una struttura centrale loro dedicata, ovvero a quella del loro trasferimento cumulativo presso un ufficio centrale già esistente, oltre che alla necessità di salvaguardare anche, ove possibile, un rapporto di prossimità del PED con un territorio determinato”.

Procure nazionali nel quale sono stati censiti i procedimenti per reati PIF (circa 1.500 procedimento nel quadriennio 2016-19), mostrando una distribuzione su tutto il territorio nazionale con una particolare concentrazione nell'area meridionale (il 50% dei procedimenti risulta iscritto ad Enna, Patti, Catania e Lecce).⁵³

Il d.lgs. 9/2021 disciplina, per quanto qui d'interesse, la procedura per la scelta dei PE e dei PED (cfr. art. 5) indicando i seguenti requisiti:

- terza valutazione di professionalità per i PED e quarta valutazione di professionalità per i PE (elemento obbligatorio);
- età massima 58 anni (elemento obbligatorio per entrambi);
- quelli di cui all'art. 16 Reg.UE⁵⁴ e quelli indicati nella delibera che sarà adottata dal CSM entro 30gg dal 6 febbraio (elementi obbligatori per entrambi);
- conoscenza adeguata della lingua inglese (elemento obbligatorio per entrambi)
- esperienza maturata nella conduzione di indagini relative a reati contro la pubblica amministrazione e in materia di criminalità economica e finanziaria e competenze nel settore della cooperazione giudiziaria (elemento preferenziale per la scelta dei PED).

Tra gli elementi che i candidati al ruolo di PED dovranno allegare compare il riferimento (previsto nell'originaria formulazione dell'art. 5, comma 5, di cui allo schema di decreto) a quelli attestanti il possesso di "capacità scientifica e di analisi delle norme", per gli aspiranti che non svolgessero già funzioni di legittimità. Capacità che, in effetti, non si comprendeva sulla base di quali criteri potesse essere dimostrata e valutata.

Nello Schema di Decreto era previsto che ai PED scelti fossero trasmesse senza ritardo, tutte le denunce di cui all'art. 331 c.p.p., in relazione a reati di competenza della Procura Europea (art. 14 "*Comunicazione alla Procura Europea delle denunce di pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio*").

Diversamente, l'attuale art. 14 (che muta rubrica in "*Comunicazione e iscrizione di notizie di reato di competenza della Procura Europea*") prevede al comma 1 che "*le comunicazioni di cui all'art. 347 c.p.p., le denunce, le querele, gli esposti e gli ulteriori atti comunque denominati, che hanno ad*

⁵³ Cfr. Relazione Tecnica allo Schema di Decreto legislativo (atto di governo n.204), p. 27.

⁵⁴ Art. 16 Reg.UE "*sono membri attivi delle procure o della magistratura dello Stato membro interessato*"; "*offrono tutte le garanzie di indipendenza*"; "*possiedono le qualifiche necessarie per essere nominati ad alte funzioni a livello di procura o giurisdizionali nei rispettivi Stati membri e vantano una rilevante esperienza pratica in materia di sistemi giuridici nazionali, di indagini finanziarie e di cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale*".

oggetto reati in relazione ai quali la Procura Europea potrebbe esercitare la sua competenza (...) sono presentati o trasmessi, oltre che al Pubblico Ministero nazionale, al Procuratore Europeo Delegato".

Il PM nazionale quando riceve o acquisisce *motu proprio* la notizia di reato provvede agli adempimenti ex art. 335 c.p.p. "*se la Procura Europea non ha già comunicato di esercitare la sua competenza e risulta necessario procedere al compimento di atti urgenti o vi è comunque motivo di ritenere che un ritardo nell'avvio delle indagini possa comprometterne l'esito*" (art. 14, comma 2) e informa la Procura Europea dell'iscrizione del procedimento e dell'avvio delle indagini preliminari (art. 14, comma 5).

Fuori dai casi di cui al comma 2, la notizia di reato finisce in una sorta di "limbo", annotata in un apposito registro, tenuto in forma automatizzata, e vi rimane fino a quando la Procura Europea comunica che non intende esercitare la sua competenza e, in ogni caso, per 30 giorni, decorsi i quali il PM procede "*immediatamente*" agli adempimenti di cui all'art. 335 c.p.p.

Tale modifica – che invero recepisce alcuni desiderata espressi dalla magistratura inquirente italiana – garantisce una particolare discrezionalità nell'avvio delle indagini a livello nazionale per reati di competenza dell'EPPO nell'attesa che la Procura Europea rivendichi espressamente la sua competenza ed inoltre - prevedendo di *default* la trasmissione al PM nazionale ("*oltre che al Procuratore Europeo Delegato*") - sembra mostrare una carenza di fiducia nell'efficienza operativa della Procura Europea.

Si dovrebbe quantomeno prevedere che il PM nazionale che avvii un'indagine, per ritenuti motivi d'urgenza, segua nella formazione del fascicolo lo stesso "metodo di lavoro" imposto dal Regolamento Interno della Procura Europea (cfr. *supra* ¶ 2.3.) per evitare disomogeneità soprattutto laddove la Procura Europea avochi a sé il procedimento⁵⁵.

Quanto allo svolgimento delle indagini, i PED potranno richiedere e disporre intercettazioni e consegne controllate di merci, nei limiti e in base ai presupposti previsti dalla normativa vigente in Italia (cfr. art. 17),

⁵⁵ Ad es. nella proposta di legge attuazione del Reg.UE in fase di approvazione in Romania, l'art. 6 comma 2 disciplina le informazioni che il pubblico ministero nazionale deve fornire alla Procura Europea allorquando comunica l'esistenza di reati per i quali quest'ultima potrebbe esercitare la sua competenza: tutti gli elementi rilevanti del caso, compresa una descrizione dei fatti oggetto d'indagine, l'ammontare del danno causato o che potrebbe essersi verificato, l'identità delle persone che possono aver partecipato al crimine, l'identità delle vittime, dati sui reati connessi indissolubilmente, in che fase sono le indagini, l'indicazione delle prove raccolte, eventuali elementi transfrontalieri, le ragioni per le quali la Procura europea è in una posizione migliore per svolgere le indagini. *Lege privind stabilirea unor măsuri pentru punerea în aplicare a Regulamentului (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (EPPO).*

spettando al Governo la successiva comunicazione all'EPPO del catalogo dei reati per i quali il nostro ordinamento consente l'uso dei suddetti due mezzi di ricerca della prova.

Ruolo fondamentale è demandato al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione chiamato a decidere sull'attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale in caso di contrasti tra EPPO e Procure della Repubblica nazionali (art. 16); nonché competente ad interagire con l'EPPO sulle decisioni in tema di riparto di competenze per l'esercizio dell'azione penale, ai sensi degli artt. 25 e 34 Reg.UE⁵⁶, concernenti rispettivamente il consenso all'esercizio della competenza c.d. accessoria dell'EPPO e l'assunzione dei procedimenti di indagine istruiti dall'EPPO, quando quest'ultimo decida di dismetterli o di archivarli (art. 18). Tale ultima ipotesi riguarderebbe dunque il trasferimento in Italia di procedimenti relativi a indagini condotte da PED di altri Stati membri, rispetto ai quali trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 746 ter, commi 3, 4, 5, 6 e 7 c.p.p., in tema di assunzione dei procedimenti penali dall'estero⁵⁷ (art. 19).

Probabilmente, l'approssimarsi della scadenza del 2 febbraio per l'esercizio della delega ha costretto il Governo a mettere un punto, quantomeno provvisorio, al percorso di adeguamento al Reg.UE, che tuttavia è tutt'altro che terminato.

⁵⁶ Il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione ha affermato che *"appare coerente con il sistema che, quando dovesse sorgere un conflitto con l'EPPO sull'interpretazione degli artt. 22 e 25 del regolamento in materia di competenza, secondo quanto previsto dall'art. 42 par. 2 lett. c), debba essere riservata alla Procura generale della cassazione la facoltà di interlocuzione con la Corte di giustizia per la soluzione pregiudiziale della questione ai sensi dell'art. 267 TFUE"* (cfr. Intervento nell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020, 29 gennaio 2021, p. 100).

⁵⁷ Cfr. Parere del CSM del 30 dicembre 2020: Per effetto di questo rinvio la decisione di assunzione del procedimento è notificata alla persona offesa, con avviso della facoltà dall'ordinamento interno, con la precisazione che il termine per proporla decorre dalla notificazione dell'avviso, che nell'ipotesi in cui sia stata disposta una misura cautelare si applica l'art. 27 c.p.p., con obbligo di rimettere la misura entro trenta giorni dalla ricezione degli atti, che il periodo di custodia sofferto all'estero è computato ai sensi e per gli effetti degli artt. 303, co. 4 (che disciplina la durata complessiva della custodia cautelare), 304 (in tema di sospensione dei termini di durata massima della custodia cautelare), 657 (in tema di computo della custodia cautelare e delle pene espiate senza titolo), l'art. 303, co. 2 (sulla nuova decorrenza dei termini di custodia in caso di annullamento con rinvio da parte della Cassazione o di regressione per altra causa del procedimento ad una fase o un grado di giudizio diversi o di rinvio ad altro giudice) e co. 7 (in tema di utilizzabilità degli atti di indagine svolte all'estero se non in contrasto con i principi fondamentali dello stato).



Il d.lgs. 9/2021, infatti, prevede una serie di termini per ulteriori adempimenti:

- Entro 30 giorni dal 6 febbraio il CSM deve determinare i criteri e la procedura per la valutazione delle dichiarazioni di disponibilità e la designazione dei candidati alla funzione di Procuratore Europeo.
- Entro i successivi 30 giorni il CSM deve scegliere 3 candidati idonei alla posizione di PE i cui nominativi saranno comunicati al Ministero della Giustizia che, nei 15 gg successivi, potrà formulare osservazioni, anche proponendo una diversa designazione.
- Nei 15 gg successivi alla ricezione delle osservazioni, o comunque alla scadenza per la formulazione delle stesse, il CSM designa con delibera motivata i 3 candidati da comunicare alla Procura Europea.

Invero, il Procuratore Europeo per l'Italia è stato già designato nella persona di Danilo Ceccarelli.

- Entro 30 giorni dal 6 febbraio il CSM deve determinare i criteri e la procedura per la valutazione delle dichiarazioni di disponibilità e la designazione dei candidati alla funzione di PED.
- Entro i successivi 30 giorni il CSM designa per ciascuna delle sedi indicate all'art. 10 un numero di magistrati idonei corrispondente a quello indicato dal PCE all'esito della negoziazione di cui all'art. 13, comma 2, del Regolamento. I nominativi saranno comunicati immediatamente dal Ministero di Giustizia al PCE (per poi esser sottoposti al parere del PCE e nominati ufficialmente dal Collegio).
- Entro 15 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta dell'accordo di cui all'art. 4, comma 1, il Ministero della Giustizia determina con decreto la pianta organica dei PED individuando le sedi di servizio presso una o più procure dei capoluoghi di distretto.
- Nei 30 giorni successivi alla pubblicazione del suddetto decreto, il Ministero individua a mezzo interpello le unità di personale amministrativo a sostegno dei PED.
- Nei 60 giorni successivi al suddetto decreto del Ministero, i dirigenti delle Procure individuate quali sedi dei PED adottano i provvedimenti organizzativi necessari a favorire la piena integrazione dei PED nell'ambito dell'ufficio.
- Entro 30 giorni dal 6 febbraio, il Ministero deve istituire un apposito registro nel quale saranno annotate le notizie di reato di competenza della Procura Europea in attesa che si esprima sull'esercizio della competenza.
- Entro 15 giorni dal 6 febbraio, il Governo su proposta del Ministero notifica alla Procura Europea l'elenco dei reati per i quali le norme vigenti consentono l'impiego delle intercettazioni di conversazioni e comunicazioni e delle consegne controllate delle merci.

Una lunga “gestazione” che costringerà gli operatori del diritto a rimanere ancora in attesa degli ulteriori *step*.

4. Come si sono adeguati nel resto d’Europa?

Innanzitutto, mentre l’Italia ha optato per una totale dislocazione territoriale dei PED, similmente alla Germania che, pur prevedendo un PED di coordinamento centrale, ha optato per una distribuzione per *Länder* con accorpamenti di alcuni di loro, altri Paesi si sono orientati verso un ufficio centralizzato come Spagna, Francia, Portogallo e Romania.

Quanto all’impostazione della legislazione di adeguamento, un approccio simile a quello italiano si ritrova in Portogallo ed in Grecia.

In **Portogallo**, come in Italia, non sono state apportate modifiche alle norme di procedura penale. E’ stata promulgata la legge n. 112/2019⁵⁸ di adeguamento al Reg.UE che regola la procedura di nomina e lo status dei PE e dei PED; determina il Giudice competente per l’adozione di misure investigative (nel “*juízo de instrução criminal*” di Lisbona e Porto); fissa le regole per l’accesso alle informazioni e stabilisce che il Procuratore Generale è competente per la risoluzione dei conflitti di giurisdizione tra EPPO (*Procuradoria Europeia*) e Procure nazionali.

In **Grecia** è stata promulgata la legge 4596/2019 i cui artt. 16-21 sono dedicati alla Procura Europea (Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας)⁵⁹. Nonostante il Regolamento EU sia direttamente applicabile, la suddetta legge richiama quasi pedissequamente il contenuto di diverse disposizioni del Reg.UE quanto alle funzioni del PCE e dei PE greci (art. 16). Inoltre, disciplina lo status e la procedura di nomina dei PE e dei PED greci (indicando una serie di requisiti da soddisfare per potersi candidare, ex artt. 17 e 18); individua nel Procuratore generale della Suprema Corte l’autorità competente a dirimere i contrasti di giurisdizione (art. 20) e regola il coordinamento tra PED e altre autorità nazionali (art. 21).

Diversamente, in altri Paesi aderenti all’EPPO sono state introdotte modifiche rilevanti alla normativa interna ed in particolare ai codici di procedura penale.

⁵⁸ Lei n. 112/2019 Adapta a ordem jurídica interna ao Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia. Diário da República n. 173/2019, Série I de 2019-09-10. Cfr. V. Costa Ramos, European Public Prosecutor’s Office Implementing Law Approved in Portugal, in *Eucrim*, 2019.

⁵⁹ Νομοθέτημα Ν. 4596/2019 Φ.Ε.Κ.32/Α΄ 26.2.2019 ΙV) Εφαρμογή διατάξεων του Κανονισμού (ΕΕ) 2017/1939 του Συμβουλίου της 12ης Οκτωβρίου 2017, σχετικά με την εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας.

In **Francia** con la legge n. 1672/2020⁶⁰ è stata codicizzata la figura del PED tramite inserimento di un nuovo titolo Xbis "*Du Parquet Européen*" nel libro IV del codice di procedura penale; sono state modificate alcune altre disposizioni del codice medesimo e sono state aggiunte disposizioni al codice dell'organizzazione giudiziaria e al codice delle dogane.

Analogamente, in **Lituania**, con la Legge n. XIII-3051 dell'11 giugno 2020⁶¹, è stato inserito nel capitolo II del codice di procedura penale (dedicato ai Principi generali) l'art. 17-4 relativo alla Procura Europea (*Europos prokuratūra*) introducendo un espresso richiamo alle previsioni del Reg.UE.

In **Lussemburgo** il Consiglio dei Ministri ha approvato in data 22 gennaio 2021 un progetto di legge per l'adeguamento al Reg.UE della legislazione nazionale prevedendo modifiche al codice di procedura penale in relazione allo svolgimento delle indagini e all'esercizio dell'azione penale⁶².

I **Paesi Bassi** hanno aderito al meccanismo di cooperazione rafforzata per l'istituzione della Procura Europea (*Europees Openbaar Ministerie*) solo nell'agosto 2018 ed il 6 aprile 2020 è stata pubblicata la proposta legislativa 35429, attualmente in fase di discussione, contenente diverse modifiche alla normativa interna olandese⁶³.

In **Spagna**⁶⁴ l'istituzione della Procura Europea ha addirittura determinato l'avviso di una riforma integrale del processo penale, nel quale scomparirebbe la figura del giudice istruttore (*juez instructor*) al fine di lasciare nelle mani del pubblico ministero (*fiscal*) lo svolgimento dell'indagine, per adattare il sistema processuale alla normativa europea e a quella degli altri Stati europei⁶⁵.

In **Romania** è stata approvata dal Governo in data 22 ottobre 2020 una proposta di legge di attuazione del Reg.UE istitutivo della Procura Europea

⁶⁰ cfr. *LOI n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.*

⁶¹ <https://www.e-tar.lt/portal/en/legalAct/TAR.EC588C321777/bQpzbWhkSO>.

⁶² https://gouvernement.lu/fr/gouvernement/tanson-sam/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniqués%2B2021%2B01-janvier%2B22-conseil-gouvernement.html

⁶³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35429-3.html> Aanpassing van enkele wetten ter uitvoering van de Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie («EOM») (PbEU 2017, L 283) (Invoeringswet EOM).

⁶⁴ Per un'analisi critica dell'adeguamento dell'ordinamento spagnolo al Reg.UE vedi D. VILAS ALVAREZ, *The EPPO Implementation: A Perspective from Spain*, in Eucriim, 2018.

⁶⁵ *Anteproyecto de ley de la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal (LeCrim)* e *Anteproyecto de Ley Orgánica de la Fiscalía Europea* approvati il 24 novembre 2020.

(*Parchetului European*)⁶⁶, che dovrà essere successivamente adottata dal Parlamento. Trattasi probabilmente di una tra le più complete, comprendendo sia norme relative all'organizzazione dei PED a livello nazionale, sia norme che modificano o integrano le disposizioni nazionali. Sono indicate nel dettaglio le modalità di comunicazione delle notizie di reato alla Procura Europea, precisando che l'ordinanza di remissione non è soggetta ad impugnazione ai sensi dell'art. 336 c.p.p. rumeno, imponendo un obbligo di notifica alle parti coinvolte compresa la persona che ha effettuato la segnalazione (artt. 6 e 7) e prevedendo che i pubblici ministeri informino immediatamente la Procura europea per i procedimenti iscritti prima della sua attivazione, affinché possa decidere se esercitare il proprio diritto di avocazione (art. 24). È disciplinato l'utilizzo di strumenti di cooperazione giudiziaria già esistenti in materia penale. Viene istituita una struttura centrale di supporto dei PED Rumeni (art. 16), indicando il numero di personale previsto e precisando che i PED rimangono formalmente nell'organico delle sedi da cui provengono pur svolgendo la loro attività all'interno della struttura di supporto creata *ad hoc*. Sono previste delle modifiche ed integrazioni al codice di procedura penale (capitolo V), in particolare è stato aggiunto l'art. 2502 – una norma tanto attesa in Romania - che prevede un controllo giurisdizionale delle misure cautelari durante tutto il corso delle indagini e durante il processo (mentre ad oggi, è possibile presentare reclamo entro un termine brevissimo dall'esecuzione di una misura cautelare, senza possibilità ulteriori di contestarne l'adeguatezza). Interessante l'individuazione specifica delle autorità giudiziarie nazionali competenti (per grado) per i procedimenti gestiti dai PED (art. 20).

Quanto alla **Germania**, la legge del 10 luglio 2020 di attuazione del Reg.UE istitutivo della Procura Europea (*Europäischen Staatsanwaltschaft*)⁶⁷, invece di modificare le norme interne, indica le disposizioni nazionali non applicabili ai procedimenti di competenza dei PED o del PE e quelle applicabili sono a determinate condizioni⁶⁸. Nella legge di attuazione

⁶⁶ *Lege privind stabilirea unor măsuri pentru punerea în aplicare a Regulamentului (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (EPPO).*

⁶⁷ *Europäische-Staatsanwaltschaft-Gesetz vom 10. Juli 2020 (BGBl. I S. 1648).*

⁶⁸ In particolare, vi sono alcune disposizioni del codice di procedura penale relative alle indagini preliminari che non si applicano (sezione 3); alcune norme sulla protezione dei dati di cui al codice di procedura penale che non si applicano al trattamento dei dati da parte della Procura Europea (sezione 4); alcune disposizioni della legge costituzionale sui tribunali che non si applicano ai PED (sezione 5); alcune disposizioni della legge sull'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale che si applicano solo a determinate condizioni (sezione 6); alcune

tedesca non è inserita alcuna disposizione in merito alla procedura per la nomina dei PED e ai relativi requisiti. Tale mancata previsione potrebbe dipendere dal recente dibattito innescato dalla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (resa nei casi congiunti C-508/18 and C-82/19 PPU, OG e PI⁶⁹) che ha statuito che i Pubblici Ministeri tedeschi non sono "sufficientemente indipendenti" per poter emettere un mandato d'arresto europeo in ragione del fatto che le Procure sono organizzate in una struttura gerarchica che ha al vertice il Ministero della Giustizia⁷⁰. La medesima Corte è già tornata sulla questione, rispetto alla richiesta di Ordine Investigativo Europeo (*European Investigation Order*) da parte di un Pubblico Ministero di Amburgo, con la sentenza dell'8 dicembre 2020 nel Caso C-584/19 (*Staatsanwaltschaft Wien v A. e altri*) giungendo tuttavia ad una conclusione opposta in ragione della diversa natura dell'ordine investigativo rispetto al mandato d'arresto europeo⁷¹.

In **Belgio** il Consiglio dei Ministri ha approvato in data 27 novembre 2020 un *avant-projet de loi* per l'attuazione del Regolamento UE⁷².

5. Possibili criticità nell'operatività della Procura Europea.

Dall'analisi del combinato disposto tra normativa europea e nazionale italiana emergono una serie di possibili criticità la cui portata, tuttavia, potrà esser valutata solo nel momento in cui la Procura Europea diventerà effettivamente operativa attraverso l'attività dei Procuratori Europei Delegati. In questa sede ci limita a proporre alcuni spunti di riflessione.

5.1. Incertezze sui canali comunicativi.

Il nuovo sito web della Procura Europea contiene una sezione denominata "*Report a crime*", non ancora attiva poiché l'Ufficio sta ultimando gli adempimenti amministrativi. Considerato che le segnalazioni potranno

disposizioni del codice fiscale che non si applicano ed altre che si applicano solo a determinate condizioni (sezione 7); sono regolate le condizioni di applicabilità della legge sul risarcimento delle misure di azione penale (sezione 8) e della legge sui reati amministrativi (sezione 11).

⁶⁹ CJEU, Judgments of 27 May 2019, *OG and PI (Public Prosecutor's Offices in Lübeck and Zwickau)* (C-508/18 and C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), and of 27 May 2019, *PF (Prosecutor General of Lithuania)* (C-509/18, EU:C:2019:457).

⁷⁰ J. G. VON LUCKNER, *German prosecutors are insufficiently independent to issue European Arrest Warrants*, in *European Law Blog*, 2019.

⁷¹ T. WAHL, *CJEU: German Public Prosecutor's Office Considered "Issuing Judicial Authority" in the EIO Context*, in *Eucrim*, 2021.

⁷² Per un'analisi critica dell'adeguamento dell'ordinamento belga al Reg.UE vedi F. VERBRUGGEN, V. FRANSSSEN, A. L. CLAES E A. WERDING, *Implementation of the EPPO in Belgium: Making the Best of a (Politically) Forced Marriage?*, in *European Law Blog*, 2019.

pervenire da ogni Stato membro, è lecito chiedersi come sarà strutturata tale sezione, con quale modalità sarà possibile segnalare la notizia di reato, quali saranno i requisiti di forma e sostanza e quale documentazione dovrà esser allegata.

La sezione "*Report a Crime*" crea un filo diretto con l'autorità centrale (d'altronde il Reg.In. della Procura Europea prevede espressamente le segnalazioni provenienti da privati ex art. 38, comma 7 e prevede un meccanismo di assegnazione dei casi ai PED tramite il filtro del Procuratore Europeo).

Tuttavia, in base alla legislazione italiana di adeguamento al Reg.UE, sembrerebbe che la denuncia/querela/esposto debba esser presentata alle autorità nazionali e non direttamente alla Procura Europea (cui sarà "trasmessa"). Tale conclusione si deduce dal combinato disposto dei commi 1 e 5 dell'art. 14 del d.lgs. 9/2021 (considerate soprattutto le modifiche apportate all'originario art. 14 dello schema di decreto).

Ad avviso di chi scrive, l'eventuale esistenza di un duplice canale di comunicazione rischia di generare confusione (non solo rispetto al destinatario della segnalazione ma anche al canale corretto da utilizzare, e conseguentemente alle formalità da rispettare).

Il CSM aveva peraltro evidenziato la scarsa precisione dei criteri indicati dall'art.14 dello schema di d.lgs. per la determinazione del PED al quale la P.G. deve inoltrare la denuncia⁷³, invitando a maggiore chiarezza e ad un miglior coordinamento con gli artt. 4 e 10. Inoltre, rilevava che l'art. 14 dello Schema non precisava se la denuncia ex art. 331 c.p.p. dovesse essere inoltrata in contemporanea anche alla Procura nazionale competente per territorio.

Sul punto il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione aveva evidenziato la necessità che la "*notizia di reato sia comunicata anche all'autorità nazionale che, nel rispetto delle prerogative dell'EPPO, potrà però intervenire ove si determinino condizioni di urgenza*" per evitare soluzioni di continuità nel necessario immediato e costante presidio dell'autorità giudiziaria dopo l'acquisizione di una notizia di reato⁷⁴.

Tali desiderata sono stati recepiti nel d.lgs. 9/2021 ma, ad avviso di chi scrive, nell'attuale formulazione dell'art. 14, rimane non sufficientemente chiara l'individuazione dell'autorità cui rivolgersi per i soggetti privati che intendano presentare una denuncia/querela/esposto per reati di competenza della Procura Europea. Se, cioè, siano sempre e solo le autorità

⁷³ Sull'ambiguità della previsione, R. BELFIORE, *L'adeguamento della normativa nazionale al regolamento sulla Procura Europea: il punto della situazione*, in *Sistema Penale*, 7/2020.

⁷⁴ Intervento nell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020, 29 gennaio 2021, p. 99.

nazionali a fare da filtro per la trasmissione all'istituzione europea o se sia ammessa una comunicazione diretta.

Inoltre, nell'auspicata elaborazione di ulteriori linee-guida, sarebbe necessario – a livello europeo - precisare le modalità pratiche per la richiesta di informazioni direttamente al sistema di gestione fascicoli della Procura Europea (analogamente alle richieste ex art. 335 c.p.p.) e – a livello nazionale – garantire che le richieste ex art. 335 c.p.p. restituiscano informazioni anche sui procedimenti eventualmente annotati nell'apposito registro provvisorio (da istituirsi ex art. 14 d.lgs. 9/2021).

5.2. Forum shopping e disparità delle armi.

Se da un lato, l'esistenza di Stati europei non aderenti all'EPPO potrebbe determinare il cd. fenomeno di *forum shopping* in senso tradizionale (ossia la consapevole scelta da parte del soggetto agente del luogo ove delinquere); dall'altro, il potere di "*reallocation*" in altri Stati membri di procedimenti relativi a indagini condotte da PED e la libera circolazione della prova penale all'interno del territorio dell'Unione (grazie alla disciplina del mandato di arresto europeo e dell'ordine investigativo europeo⁷⁵) può determinare un analogo fenomeno da parte delle autorità inquirenti - ossia la scelta dello Stato membro in cui investigare o in cui procedere e, dunque, anche del diritto penale sostanziale e processuale applicabile⁷⁶ - con inevitabile impatto sulle garanzie del diritto di difesa dell'indagato/imputato (conseguente alle possibili divergenze tra *lex loci* e *lex fori*⁷⁷).

⁷⁵ Cfr. *Report on Eurojust's casework in the field of the European Investigation Order*, 2020.

⁷⁶ Rischio evidenziato dall'Unione Camere Penali Italiane nel Documento di Giunta del 24 ottobre 2019 e da A. BARLETTA, "*Pubblico Ministero Europeo: il nodo della competenza e le sfide per il diritto di difesa*", in *Giurisprudenza Penale*, 2020. Rischio evidenziato anche da colleghi lussemburghesi, G. THOMANN, B. GUITTET, *Le Parquet européen – Vers une meilleure protection des intérêts financiers de l'Union européenne? Perspectives luxembourgeoises*, in Wolters Kluwer – *ACE Comptabilité, fiscalité, audit, droit des affaires au Luxembourg ACE 2018/4*, p. 21. Analoga preoccupazione è stata manifestata dal parlamentare Van den Berge (GroenLinks) e dal Ministro Grapperhaus durante la discussione della proposta legislativa n. 35429, presentata nei Paesi Bassi per l'adeguamento al Reg.UE, seduta del 14 ottobre 2020 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35429-10.html>.

⁷⁷ A. BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura Generale della Corte di Cassazione e la Procura Europea*, in *Sistema Penale*, 2019 "*Alla divergenza tra la lex loci e la lex fori possono, chiaramente, accompagnarsi radicali difformità di natura culturale, giuridico-sistemica, costituzionale, e persino storico-politica, tali da condurre ad una pluralità di interpretazioni sull'impatto concreto degli standard internazionali di*

Invero, anche rispetto alla posizione della vittima del reato il trasferimento di un procedimento in un altro Stato potrebbe avere conseguenze dannose nell'ipotesi in cui mutino le regole per il riconoscimento dello status di persona offesa o danneggiata dal reato.

In un tale scenario a geometria variabile⁷⁸, ci si domanda se possa ritenersi soddisfatto il principio di legalità, di conoscibilità del precetto penale (nella parte definitoria e sanzionatoria), di conoscibilità delle eventuali misure restrittive legate ad un determinato reato, delle misure investigative utilizzabili per un determinato reato e dei relativi mezzi a disposizione della difesa⁷⁹.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha già riconosciuto la violazione dell'art. 7 CEDU in un caso nel quale la normativa nazionale rimetteva alla discrezionalità del pubblico ministero la scelta circa l'organo giudiziario di fronte al quale l'imputato doveva essere processato, senza indicazione dei criteri di scelta, con rilevanti conseguenze sulla normativa processuale e sull'entità della pena applicabile⁸⁰.

Per dovere di cronaca, è opportuno precisare che è stato sicuramente avviato un percorso di armonizzazione delle definizioni di illeciti a livello europeo e che il Reg.UE (ex art. 41) impone che siano rispettate sempre e ovunque una serie di garanzie procedurali:

- diritti degli indagati e degli imputati sanciti dalla Carta, in particolare il diritto a un giudice imparziale e i diritti della difesa;
- diritti procedurali stabiliti dal diritto dell'Unione, comprese le direttive relative ai diritti degli indagati e degli imputati nel quadro di un processo penale, quali attuate dal diritto nazionale (diritto

tutela dei diritti fondamentali che costituiscono il parametro di legittimità dell'attività investigativa".

⁷⁸ J. VERVAELE, *The Material Scope of Competence of the European Public Prosecutor's Office: A Harmonised National Patchwork?*, in Centro Studi di Diritto Penale Europeo. Versione aggiornata di *The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: Lex incerta and unpraevia*, in *ERA Forum Journal of the Academy of European Law*, 2014, n. 2, pp. 1-17.

⁷⁹ Come espresso da S. ALLEGREZZA "Il principio della *lex loci* ha il vantaggio di un centenario rodaggio e non chiede al giudice di applicare un diritto diverso dal proprio, che sia europeo o straniero. Il criterio in esame non risolve, però, il problema delle indagini transnazionali, poiché al superamento della frontiera esso postula il mutamento del sistema di riferimento, con un ovvio aggravio delle procedure. La difesa, poi, è chiamata a gestire un patchwork normativo ed a frammentare l'azione di contrasto con riferimento alle impugnazioni delle misure coercitive a seconda della legge applicabile ad ogni singola misura", in *Verso una Procura Europea per tutelare gli interessi finanziari dell'unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani*, Penale Contemporaneo.

⁸⁰ CEDU, sez. IV, sent. 27 gennaio 2013, Camilleri c. Malta.

all'interpretazione e alla traduzione⁸¹; diritto all'informazione e il diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine⁸²; diritto di accesso a un difensore e il diritto di comunicare e informare terzi in caso di detenzione⁸³; diritto al silenzio e il diritto alla presunzione di innocenza⁸⁴; diritto al patrocinio a spese dello Stato⁸⁵).

Trattasi, tuttavia, di standard minimi che non garantiscono certamente una armonizzazione completa dei modelli processuali⁸⁶ e delle regole processuali in tutti gli Stati membri. Non a caso, nelle impostazioni iniziali, poi abbandonate, era stata ipotizzata l'istituzione di una "Camera preliminare europea"⁸⁷ o di "tribunali delle libertà" a livello nazionale⁸⁸, competenti del controllo sulle misure investigative intraprese dai pubblici ministeri europei fino alla chiusura delle indagini; oppure l'imposizione di regole processuali comuni ("*model rules*") per tutti i pubblici ministeri europei⁸⁹.

Inoltre, l'eventuale "transnazionalità" dell'indagine (con raccolta di prove in più Stati) evidenzia l'annoso problema dell'impossibilità per il difensore di svolgere indagini difensive autonome all'estero. Il Reg.UE prevede all'art. 41 comma 3 che si possa richiedere all'EPPO l'ottenimento di misure investigative "*per conto della difesa*", ma la scelta di procedere con la richiesta di misura investigativa all'estero è pur sempre rimessa alla discrezionalità del Procuratore, senza considerare l'ulteriore criticità per il difensore costretto ad una *discovery* anticipata della propria strategia con evidente disparità delle armi. Non sembra venire in soccorso il principio in virtù del quale la pubblica accusa svolge le indagini raccogliendo tutte le prove pertinenti sia a carico che a discarico (principio ripreso anche nell'art. 5 del Reg.UE) che spesso si dimostra disapplicato nell'esperienza pratica.

5.3. "Competizione" e *bis in idem*.

Dato il complesso sistema di competenze, è evidente che potranno sorgere conflitti tra EPPO e autorità nazionali (cfr. artt. 25, 26, 27, 28 e 34 Reg.UE) nonché eventuali moltiplicazioni delle indagini (con potenziali violazioni del principio del *ne bis in idem* e commistione di prove raccolte in diversi Stati

⁸¹ direttiva 2010/64/UE.

⁸² direttiva 2012/13/UE.

⁸³ direttiva 2013/48/UE.

⁸⁴ direttiva (UE) 2016/343.

⁸⁵ direttiva (UE) 2016/1919.

⁸⁶ Tra gli Stati membri ve ne sono alcuni che seguono il modello accusatorio, altri che seguono quello inquisitorio, altri che seguono un modello misto.

⁸⁷ C. VAN DEN WYNGAERT, *Corpus juris, parquet européen et juge national: vers une chambre préliminaire européenne?*, in *Agon*, 1999, n. 23, p. 2 ss.

⁸⁸ Cfr. art. 25-bis *Corpus juris*, 2000, rubricato "Il giudice delle libertà".

⁸⁹ *Model Rules for the Procedure of the EPPO*, Referente di progetto prof. K. Ligeti.

secondo regole e con garanzie diverse⁹⁰) in ragione della natura transfrontaliera dei reati (cfr. art. 31 Reg.UE).

Considerato che non tutti gli Stati membri UE hanno aderito al meccanismo di cooperazione rafforzata potrebbero verificarsi i seguenti scenari:

- il reato è stato commesso in due Stati membri UE di cui uno non aderente all'EPPO⁹¹: in questo caso l'EPPO potrà occuparsi di tutte le condotte che rientrino nella competenza descritta nel Reg.UE (anche quelle perpetrate nello Stato non aderente) purché indissolubilmente connesse tra loro. Laddove l'EPPO portasse il caso a conclusione, la *res judicata* riguarderebbe anche le condotte commesse nello Stato non aderente all'EPPO, pur in assenza di qualsivoglia partecipazione di quest'ultimo nella procedura. Un parallelo procedimento azionato nello Stato non aderente all'EPPO comporterebbe una violazione del principio del *ne bis in idem* (riconosciuto a livello europeo) in una dimensione non propriamente transnazionale (conflitto tra due Stati), bensì sovranazionale (conflitto tra EPPO e Stato). Circostanza che potrebbe attivare una sorte di "competizione" per arrivare per primi alla definitività della decisione.
- il reato è stato commesso in uno Stato aderente da cittadino di uno Stato non aderente o, viceversa, il reato è commesso in uno Stato non aderente da cittadino di uno Stato aderente: anche in questi casi, in virtù del principio di personalità attiva o passiva, possono crearsi conflitti di giurisdizione potenzialmente lesivi del principio del *ne bis in idem* transnazionale.

5.4. Concetti elastici e definizioni variabili.

Si osserva come vi siano una serie di criteri e nozioni la cui precisa delimitazione costituirà un banco di prova.

⁹⁰ Si tenga presente che ai sensi dell'art. 37 del Reg.UE 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. Tuttavia, il Regolamento non pregiudica la facoltà dell'organo giurisdizionale di merito di valutare liberamente le prove presentate dall'imputato o dai procuratori dell'EPPO. Ben diverso l'originario approccio della Commissione, la quale aveva in sostanza previsto l'ammissibilità delle prove, "senza necessità di convalida o altra operazione giuridica analoga, anche se il diritto nazionale prevede norme diverse per la raccolta e la presentazione delle prove", alla sola condizione che non vi fosse pregiudizio per l'imparzialità del giudice né per i diritti della difesa sanciti dagli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali (cfr. L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura Europea*, in *Archivio Penale*, 2017, n. 3, p. 31).

⁹¹ es. Ungheria, Polonia o Svezia.

Potrebbero esservi difficoltà di coordinamento tra la nozione di partecipazione ad una “organizzazione criminale incentrata” sulla commissione di uno dei reati di competenza dell’EPPO (art. 22 comma 2 Reg.UE che fa riferimento all’art. 2 della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio⁹²) e la specifica elaborazione giurisprudenziale italiana in materia di criminalità organizzata.

Appare non sufficientemente determinato il concetto di reato “indissolubilmente connesso” che amplia la sfera di competenza dell’EPPO (art. 22 comma 3 Reg.UE)⁹³, per la cui definizione il considerando 54 Reg.UE rimanda alla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE in materia di *ne bis*

⁹² Art. 2 decisione quadro “Reati relativi alla partecipazione ad un’organizzazione criminale”: *“Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per far sì che sia considerato reato uno dei seguenti tipi di comportamento connessi ad un’organizzazione criminale o entrambi: a) il comportamento di una persona che, intenzionalmente ed essendo a conoscenza dello scopo e dell’attività generale dell’organizzazione criminale o dell’intenzione di quest’ultima di commettere i reati in questione, partecipi attivamente alle attività criminali dell’organizzazione, ivi compresi la fornitura di informazioni o mezzi materiali, il reclutamento di nuovi membri nonché qualsiasi forma di finanziamento delle sue attività, essendo inoltre consapevole che la sua partecipazione contribuirà alla realizzazione delle attività criminali di tale organizzazione; b) il comportamento di una persona consistente in un’intesa con una o più altre persone per porre in essere un’attività che, se attuata, comporterebbe la commissione di reati di cui all’articolo 1, anche se la persona in questione non partecipa all’esecuzione materiale dell’attività”.*

⁹³ Nel considerando 54 è previsto che *“La nozione di «reati indissolubilmente connessi» dovrebbe essere considerata alla luce della relativa giurisprudenza che, per l’applicazione del principio del ne bis in idem, adotta come criterio pertinente l’identità dei fatti materiali (o fatti sostanzialmente identici), intesa come esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro nel tempo e nello spazio”.* Fra le pronunce più rilevanti, causa C-436/04, *Van Esbroeck*; causa C-467/04, *Gasparini*; causa C-150/05, *Van Straaten*; causa C288/05, *Kretzinger*; causa C-617/10, *Fransson*. Nei considerando 55 e 56 del Reg.UE è previsto che *“L’EPPO dovrebbe avere il diritto di esercitare competenza, qualora i reati siano indissolubilmente connessi e il reato che lede gli interessi finanziari dell’Unione sia prevalente in termini di gravità del reato in causa quale rispecchiata nella massima sanzione suscettibile di essere irrogata”* e che *“tuttavia, l’EPPO dovrebbe avere il diritto di esercitare competenza anche nei casi di reati indissolubilmente connessi in cui il reato che lede gli interessi finanziari dell’Unione non sia prevalente in termini di livello delle sanzioni, ma l’altro reato indissolubilmente connesso sia ritenuto di carattere accessorio poiché meramente strumentale al reato che lede gli interessi finanziari dell’Unione, in particolare qualora tale altro reato sia stato commesso principalmente al fine di creare le condizioni per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell’Unione, come un reato strettamente finalizzato a procurarsi i mezzi materiali o giuridici per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell’Unione o per assicurarsi il relativo profitto o prodotto”.*

in idem, nonostante a rigor di logica il concetto di “connessione” non sembri poter coincidere con il concetto di *idem factum*⁹⁴.

Stesso dicasi per il criterio di “*ripercussioni a livello dell’Unione*” che determina l’esercizio – eccezionale - della competenza dell’EPPO anche per quei reati normalmente esclusi in ragione del mancato raggiungimento della soglia di danno per gli interessi finanziari dell’Unione (art. 25 comma 2 Reg.UE).

Altrettanto vaghi i criteri che escludono la competenza dell’EPPO nei casi in cui le competerebbe (art. 25 comma 3 Reg.UE)⁹⁵, ossia la valutazione sulla “strumentalità” del reato indissolubilmente connesso rispetto alla commissione del reato rientrante nel campo di applicazione dell’art. 22 (cd. reato nativo EPPO) o la valutazione sulla quantificazione del danno reale o potenziale agli interessi dell’Unione rispetto a quello di un’altra vittima. Ad esempio, su quest’ultimo criterio ci si domanda se, nello stabilire di chi sia il danno maggiore, si ragionerà in termini assoluti o relativi⁹⁶.

Criteri e nozioni che andranno chiariti attraverso linee guida, possibilmente frutto dell’interlocazione tra Procura Europa e autorità nazionali, in fase di operatività concreta⁹⁷.

⁹⁴ Cfr. R. SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale: l’istituzione della Procura europea*, in *Diritto penale e processo*, n. 7/2018.

⁹⁵ L’art. 25 comma 3 prevede che “L’EPPO si astiene dall’esercitare la sua competenza in relazione a qualsiasi reato rientrante nell’ambito di applicazione dell’articolo 22 e, previa consultazione con le autorità nazionali competenti, rinvia senza indebito ritardo il caso a queste ultime a norma dell’articolo 34 se: a) la sanzione massima prevista dal diritto nazionale per un reato rientrante nell’ambito di applicazione dell’articolo 22, paragrafo 1, è equivalente o meno severa della sanzione massima per il reato indissolubilmente connesso di cui all’articolo 22, paragrafo 3, a meno che quest’ultimo reato non sia stato strumentale alla commissione del reato rientrante nel campo di applicazione dell’articolo 22, paragrafo 1, o b) vi è motivo di presumere che il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell’Unione causato da un reato di cui all’articolo 22 non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un’altra vittima. La lettera b) del primo comma del presente paragrafo non si applica ai reati di cui all’articolo 3, paragrafo 2, lettere a), b) e d), della direttiva (UE) 2017/1371 quale attuata dal diritto nazionale”.

⁹⁶ Analogo rilievo è stato mosso dal parlamentare Van Dam (CDA) durante la discussione della proposta legislativa n. 35429, presentata nei Paesi Bassi per l’adeguamento al Reg.UE, seduta del 14 ottobre 2020, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35429-10.html>.

⁹⁷ L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura Europea*, in *Archivio Penale*, 2017, n. 3, p. 24. “Non appare arduo prevedere che sarà proprio intorno alla modulazione da parte dell’EPPO del concreto esercizio della propria competenza che verrà a giocarsi una parte sostanziale del successo del nuovo strumento e che potranno al tempo stesso crearsi le maggiori occasioni di frizione o anche di conflitto aperto con le autorità nazionali. In tutti i casi di disaccordo tra l’EPPO e le procure

5.5. Gap culturale.

Il principio di equa distribuzione del carico di lavoro tra le Camere Permanenti – che come detto hanno una funzione di indirizzo e supervisione sul livello decentrato – potrebbe far sì che decisioni chiave nell’ambito di indagini pendenti in un Paese (poniamo l’Italia) vengano prese, a causa della redistribuzione, da una Camera nella quale potenzialmente siederanno membri che non hanno competenze rispetto al sistema processuale penale italiano⁹⁸.

L’eventualità della suddetta redistribuzione del carico di lavoro è tutt’altro che remota considerate l’attuale inadeguatezza del numero di risorse umane a disposizione della Procura Europea - sia a livello centrale, sia a livello decentralizzato (in particolar modo, il numero ancora limitato di PED rispetto ai 140 ipotizzati) - ed il numero di casi che si aspettano di ricevere nel breve periodo (circa 3.000 casi) e nel lungo periodo (circa 2.000 all’anno), destinato probabilmente ad aumentare in ragione dell’imponente quantità di fondi europei destinati agli Stati a causa della pandemia da Covid19⁹⁹.

5.6. Indagini sulle persone giuridiche.

Da una interpretazione letterale e sistematica del Reg.UE, la Procura Europea – e dunque i PED - dovrebbero essere competenti ad indagare sui reati previsti dall’art. 22 anche nei confronti di persone giuridiche (indicativo è l’art. 39 Reg.UE, coerente con la direttiva PIF) ma non in tutti gli Stati membri è prevista la responsabilità da reato degli enti (come invece è

nazionali sul trovarsi o meno in presenza delle organizzazioni criminali sulle quali EPPO può esercitare la propria competenza o di “reati ancillari” od ancora sulla sussistenza delle condizioni necessarie perché la Procura europea proceda anche nei casi di danno inferiore a 10000 € o sul corretto esercizio del dovere di astensione, a decidere sui contrasti saranno proprio quelle stesse autorità nazionali che risolvono i conflitti di competenza sull’esercizio dell’azione penale a livello nazionale, con le evidenti conseguenze in termini di potenziale disparità di trattamento, da Stato membro a Stato membro, nei confronti della nuova Procura”.

⁹⁸ Cfr. A. VENEGONI e M. MINÌ, “I nodi irrisolti della nuova Procura Europea”, in *Giurisprudenza Penale*, 2017.

⁹⁹ Dichiarazioni pubbliche del PCE Laura Kovesi. Cfr. https://multimedia.europarl.europa.eu/en/libe-cont-joint-meeting_20210126-1345-COMMITTEE-CONT-LIBE_vd Durante la discussione del 26 gennaio 2021, con il Comitato per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) e con il Comitato per il Bilancio (CONT), il PCE ha evidenziato la necessità di un più corposo staff a supporto dei Procuratori Europei, paventando il rischio che si crei un collo di bottiglia potenzialmente in grado di incidere su procedimenti penali in 22 stati membri, anche considerando il mutato scenario a causa della pandemia che ha generato un volume di interessi finanziari da proteggere senza precedenti.

previsto in Italia anche con riferimento ai reati PIF inseriti di recente nel catalogo 231 con la l. 157/2019) e, laddove previsto, la natura e i presupposti della responsabilità non sono uniformi (es. la natura della responsabilità nell'ordinamento spagnolo e francese è nominalmente penale mentre in quello italiano e tedesco¹⁰⁰ è definita come amministrativa). Nell'auspicata elaborazione di ulteriori linee-guida, sarebbe necessario chiarire questo aspetto.

6. Conclusioni.

L'istituzione della Procura Europea rappresenta certamente una nuova frontiera per avvocati e magistrati destinati ad operare in un complesso sistema di norme di natura sostanziale e processuale, nazionali e sovranazionali, nel quale, sarà imprescindibile acquisire competenze specialistiche, oltre che linguistiche, anche con riferimento ai sistemi giuridici di altri Stati europei considerate le seguenti circostanze:

- il crescente fenomeno dei reati transnazionali e la già paventata possibilità di estensione della competenza *ratione materiae* dell'EPPO¹⁰¹, in particolare ai reati di terrorismo¹⁰²;

¹⁰⁰ Nella legge tedesca del 10 luglio 2020 di attuazione del Reg.UE è espressamente previsto nella sezione 11, comma 1, che *"La Procura europea è anche responsabile del perseguimento del reato anche laddove costituisca illecito amministrativo ai sensi della sezione 40 della legge sui reati amministrativi, nella misura in cui l'illecito amministrativo sia indissolubilmente legato ad un reato che rientra nell'articolo 22, paragrafo 1, del Regolamento UE"*.

¹⁰¹ L'art. 86 comma 4 TFUE permette al Consiglio di "estendere i poteri dell'EPPO per includere gravi crimini transnazionali" e l'art. 83 comma 1 TFUE elenca una serie di reati aventi una dimensione transnazionale ritenuti particolarmente gravi: terrorismo, traffico di essere umani e sfruttamento sessuale di donne e minori, traffico di droga, traffico di armi, riciclaggio, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, reati informatici e reati di criminalità organizzata.

¹⁰² Sul tema A. JUSZCZAK e E. SASON, *Fighting Terrorism through the European Public Prosecutor's Office (EPPO)? What future for the EPPO in the EU's Criminal Policy?* in The European Criminal Law Associations' Forum, 1/2019, p. 66. Emblematico anche il "Discorso sullo stato dell'Unione" del Presidente J.C. Juncker durante il meeting del Consiglio Europeo nel settembre 2017 *"The European Union must also be stronger in fighting terrorism. In the past three years, we have made real progress. But we still lack the means to act quickly in case[s] of cross-border terrorist threats. (...) I also see a strong case for tasking the new European Public Prosecutor with prosecuting cross-border terrorist crimes"*. Ripreso alcuni giorni dopo anche da E. Macron, in un discorso pronunciato alla Sorbonne, e da A. Tajani in un discorso pronunciato in occasione dell'approvazione del Reg.UE da parte del Parlamento UE. Cfr. anche 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. Del pari, c'è chi ha già

- la concreta operatività della Procura Europa non si fonda su regole sostanziali e processuali uniformi, lasciando impregiudicate le norme nazionali sullo svolgimento delle indagini (quanto alla previsione degli strumenti investigativi e relative garanzie difensive);
- il possibile trasferimento in Italia di procedimenti relativi ad indagini condotte da PED di altri Stati membri (indagini, dunque, svolte in base a norme processuali potenzialmente diverse da quelle italiane);
- il possibile svolgimento di singole misure investigative da parte di PED, di altri Stati membri, incaricati di dare assistenza al PED incaricato del caso;
- il possibile trasferimento in altri Stati membri di procedimenti relativi a indagini condotte da PED italiani, potenzialmente nei confronti di cittadini italiani o nei quali la persona offesa sia italiana (sottoposti, dunque, a regole di controllo giurisdizionale potenzialmente diverse e a nome di diritto penale sostanziale potenzialmente diverse);
- il conseguente coordinamento con magistrati e avvocati di altri Stati membri, con tutti i limiti del caso dati dalla diversità linguistica e dal diverso background giuridico.

A decidere del destino dell'EPPO saranno ancora una volta gli Stati membri perché le sfide maggiori per la nuova istituzione si giocheranno sul campo: gli avvocati si troveranno a dover modulare la propria difesa rispetto ad un'accusa che potenzialmente può mutare foro (e dunque nazionalità) o mutare forma (passando dall'essere sovranazionale all'essere nazionale e viceversa); i pubblici ministeri dovranno mostrarsi all'altezza di svolgere o ereditare indagini transfrontaliere aventi ad oggetto categorie di reati

evidenziato le criticità che tale estensione comporterebbe in ragione delle divergenze sulla nozione di terrorismo, nonostante il tentativo di armonizzazione ad opera dell'art. 3 della Direttiva (EU) 2017/541. Allo stesso modo, il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, nel discorso inaugurale per l'anno giudiziario 2021, ha invitato ad evitare "imprudenti fughe in avanti" rispetto all'allargamento della competenza dell'EPPO (cfr. Intervento nell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020, 29 gennaio 2021, p. 97). Analoga preoccupazione è stata manifestata dal parlamentare De heer Van Dam (CDA) durante la discussione della proposta legislativa n. 35429, presentata nei Paesi Bassi per l'adeguamento al Reg.UE, seduta del 14 ottobre 2020, il quale ha dichiarato "*Wij vrezen een beetje dat het uiteindelijk zo gaat: je geeft ze een vinger en ze pakken je hele hand*" ("*Abbiamo un po' paura che alla fine vada così: dai loro un dito e si prendono tutta la mano*") <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35429-10.html>.



caratterizzati da specifiche necessità investigative¹⁰³; i giudici dovranno garantire un corretto controllo giurisdizionale (*judicial review*) ai sensi dell'art. 42 Reg.UE fondamentale per la tutela dei diritti della difesa. Ormai ci siamo, dunque non si può non essere pronti.

¹⁰³ Come rilevato già alla fine degli anni 90 dalla prof.ssa Delmas-Marty, si tratta di crimini particolarmente difficili sia da individuare che da perseguire. L'individuazione è complicata poiché si tratta di condotte "in gran parte nascoste, inserite nei circuiti economici attraverso accordi che coinvolgono catene d'intermediari, a volte fittizi, a volte perfettamente integrati nelle strutture commerciali tradizionali". "Tali crimini sono difficili da perseguire per il loro carattere internazionale, che arriva a coinvolgere un gran numero di paesi nei casi più gravi". 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)*, 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.