

**La Corte di Giustizia dell'Unione Europea si pronuncia, per la prima volta, sul regolamento istitutivo della Procura Europea, chiarendo limiti e integrazioni all'attività di indagini transfrontaliere tra Procuratori Europei delegati e Corti nazionali.**

di **Andrea Castaldo**

CORTE DI GIUSTIZIA (GRANDE SEZIONE), 21 DICEMBRE 2023  
CAUSA C-281/22 G.K., B.O. D. GMBH, S.L.

**Sommario.** **1.** Breve introduzione sulla Procura europea ("EPPO"); – **2.** Il rinvio pregiudiziale dell'*Oberlandesgericht* di Vienna alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea; – **3.** Le considerazioni dalla CGUE e l'interpretazione fornita; – **4.** Riflessioni conclusive.

**1. Breve introduzione sulla Procura europea ("EPPO")**

Dal 1° giugno 2021 si è avuta una svolta significativa nell'ambito del processo di integrazione europea e, in particolar modo, nello Spazio europeo di Libertà, Sicurezza e Giustizia<sup>1</sup>, in quanto è divenuta operativa la Procura

---

<sup>1</sup> Il Regolamento (UE) 2017/1939 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO"), adottato dal Consiglio dei Ministri della Giustizia dell'Unione europea il 12 ottobre 2017, rappresenta una delle più importanti realizzazioni della legislatura europea 2014-2019, nonché un decisivo passo avanti nella costruzione dello "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" disciplinato dagli articoli 67-89 (Parte terza – Titolo V) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Per approfondimenti, vds. art. 4, par. 2, TUE; art. 4, par. 2, lett. j) e artt. 67-89, TFUE; [Note tematiche sull'Unione europea; Regolamento 2017/1939/UE del Consiglio, sull'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea \(«EPPO»\), del 12 ottobre 2017, in GUUE, L 283 del 31 ottobre 2017, pp. 1-76](#); V. GUTIÉRREZ CASTILLO (a cura di), *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia: A vent'anni dal Consiglio Europeo di Tampere*, in *Revista xurídica da Universidade De Santiago De Compostela*, 2021, 29, n. 2, pp. 103-106; C. AMALFITANO (a cura di), *Spazio giudiziario europeo e libera circolazione delle decisioni penali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, n. 1, pp. 73 ss.; G. CAGGIANO, *L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva dell'Unione basata sul diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, pp. 335-374; A. DI STASI, L. S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio*

europea (di seguito, nell'acronimo EPPO, *European Public Prosecutor's Office*)<sup>2</sup> che, dopo una lunga e travagliata fase di gestazione, durata oltre vent'anni, ha assunto un ruolo da protagonista nella cooperazione giudiziaria

---

*Europeo di Tampere*, Napoli, 2020; U. DRAETTA, N. PARISI, D. RINOLDI (a cura di), *Lo «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia» dell'Unione europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*, Napoli, 2007; S. MONTALDO (a cura di), *I limiti della cooperazione in materia penale nell'Unione Europea*, Torino, 2015; L. DANIELE (a cura di), *Diritto del Mercato unico europeo e dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Milano, 2023.

<sup>2</sup> Per una completa disamina del nuovo organismo, tra i più esaustivi, vds. G. BARROCU (a cura di), *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Padova, 2021; L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia alla Procura europea*, in *Archivio Penale*, 2017, n. 3, p. 1-61; ID., *Definitivamente approvato il regolamento istitutivo della Procura europea*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, n. 10, p. 328-338; A. VENEGONI, M. MINI, *I nodi irrisolti della nuova Procura Europea*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2017, n. 12, p. 1-18; C. AMALFITANO, *La competenza penale dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, L. CAMALDO (a cura di), in *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Torino, 2014, pp. 3-34; L. ROCCATAGLIATA, *Il Consiglio UE approva definitivamente il Regolamento istitutivo della Procura Europea. L'EPPO è infine realtà*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2017, n. 10; pp. 1-6; V. ZAGREBELSKY, *L'istituzione del Procuratore europeo in rapporto alle esigenze dell'equo processo*, in V. BAZZOCCHI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali. Dalle esperienze investigative dell'OLAF*, Roma, 2014, pp. 54-58; N. PARISI, *La Procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, in *I quaderni europei*, 2013, n. 48, pp. 3-17; E. TRAVERSA (a cura di), *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Archivio Penale*, 2019, n. 3, p. 46-118; ID., *Regolamento EPPO: le disposizioni che paralizzano l'esercizio delle competenze della Procura europea "gridano vendetta" al cospetto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Politica del diritto*, 2022, n. 3, pp. 27-50; F. LOMBARDI, *La Procura europea. Dal Corpus Juris al Decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Processo penale e giustizia*, 2021, n. 4, p. 935; P. FERRUA, R. GAMBINI, M. SALVADORI (a cura di), *La nuova Procura europea*, Napoli, 2016, p. 105 ss.; R. LOPEZ, *Riparto di giurisdizione e Procura europea*, in *Processo penale e giustizia*, 2021, n. 3, pp. 700-716; M. LUCHTMAN, *Forum choice and judicial review under the EPPO's legislative framework*, in W. GEELHOED, L. H. ERKELENS, A. MEIJ (eds.), *Shifting perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Berlino, 2018, pp. 155-170; H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD (eds.), *European Public Prosecutor's Office, Article-by-Article Commentary*, London, 2020; B. PIATTOLI (a cura di), *Procura europea e criminalità finanziaria nella UE. Principi e modelli processuali*, Pisa, 2022; G. STAMPANONI BASSI (a cura di), *La corruzione. Le corruzioni. Prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi*, Milano, 2022, pp. 371-389.

in materia penale, in special modo per la persecuzione di reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea<sup>3</sup>.

Il campo delle indagini, a cui si riferisce tale istituzione, è centrale per la sopravvivenza dell'Unione europea stessa, in quanto inerente alla protezione dei suoi stessi interessi finanziari<sup>4</sup> visto che, in assenza di una tutela efficace, essa non potrebbe avere i fondi necessari per la realizzazione dei suoi obiettivi e dei suoi scopi<sup>5</sup>.

Siamo nell'ottica di un superamento della logica orizzontale della sola cooperazione fra gli Stati parte, in virtù del principio di sussidiarietà che prevede che l'Unione europea possa intervenire nei settori di sua esclusiva giurisdizione quando la sua azione sia considerata più efficace di quella intrapresa a livello nazionale, regionale o locale dai vari Paesi<sup>6</sup>.

In altre parole, il principio di sussidiarietà definisce le condizioni in cui l'Unione europea ha una priorità di azione rispetto agli Stati membri e si traduce nella possibilità di avere una azione europea che possa essere più efficace rispetto a quella degli Stati membri.

Come si può ben evincere, dunque, l'istituzione di EPPO – unico ufficio sovranazionale di pubblica accusa – ha rappresentato una risposta *prima facie* adeguata, in virtù del suddetto principio di sussidiarietà, a coprire le

---

<sup>3</sup> [Direttiva 2017/1371/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, del 5 luglio 2017 in GUUE L 198 del 18 luglio 2017, pp. 29-41.](#)

<sup>4</sup> Cfr. G. GRASSO, R. SICURELLA, F. BIANCO, V. SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'UE. Storia dell'arte e prospettive alla luce della creazione della Procura Europea*, Pisa, 2018.

<sup>5</sup> Ogni anno gli Stati membri accusano una perdita di gettito IVA pari a circa 50 mld di € a causa delle frodi transnazionali. Si è inoltre evidenziato che nel solo 2015 circa 638 mln di € provenienti da fondi europei sono stati distratti ed usati impropriamente. Nel 2020 la somma è aumentata a 1536 mln di €. Cfr. D. CECCARELLI, *The EPPO and the Fight against VAT Fraud – A Legal Obstacle in the Regulation?*, in *Eucrium - The European Criminal Law Association Forum*, 2021, n. 1, pp. 47-48; report e sito dell'*European Anti-Fraud Office*: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/annual-olaf-reports\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/annual-olaf-reports_en).

<sup>6</sup> Disposizione cardine sul tema è l'art. 5, par. 3, TUE che recita: «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo».

lacune caratterizzanti le indagini nazionali su frodi transfrontaliere, anche per il primario interesse sovranazionale da proteggere<sup>7</sup>.

Ovviamente vi sono criticità emerse non solo dal 2021 ad oggi ma già in precedenza, dal 2017, anno di emanazione del Regolamento istitutivo della Procura europea: criticità, luci e ombre, lacune che incidono notevolmente sull'effettività della cooperazione giudiziaria in materia penale<sup>8</sup>.

Si pensi alla mancanza di una codificazione penale e processual-penalistica europea che vada oltre la sola e mera armonizzazione degli ordinamenti degli Stati parte<sup>9</sup>. Tali divergenze tra le normative interne assumono rilevanza, con la conseguenza di far emergere ulteriori e connesse problematicità anche sui diritti della difesa che possono variare da uno Stato membro all'altro.

È possibile definire come «paradossale [la] condizione in cui versa lo *European Public Prosecutor's Office* sul terreno investigativo: investito di un sicuro ruolo di prim'attore sulla scena sovranazionale e interna, ma costretto a recitare sulla base di un debole canovaccio normativo»<sup>10</sup>.

L'attività di indagine transfrontaliera, oltre i confini del solo Stato di appartenenza del PED, appare quindi connaturata alla genesi, alla missione e all'operatività di EPPD stessa.

---

<sup>7</sup> Vds. L. PICOTTI, *La protezione penale degli interessi finanziari dell'UE nell'era post-Lisbona*, in G. GRASSO, R. SICURELLA, F. BIANCO, V. SCALIA (a cura di), *Tutela penale degli interessi finanziari dell'UE*, cit., p. 17-50; E. MEZZETTI (a cura di), *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea. Sviluppi e discrasie nella legislazione penale degli Stati membri*, Padova, 1994; A. VENEGONI, *Dalla Convenzione PIF alla proposta di Direttiva per la tutela degli interessi finanziari dell'UE attraverso il diritto penale*, L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Torino, 2014 pp. 35-39; ID., *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione PIF alla Proposta di Direttiva PIF*, in *Tutela penale degli interessi finanziari dell'UE*, cit., pp. 51-74.

<sup>8</sup> Cfr. M. GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, 2022, n. 1, pp. 3-26 e G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA, S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013.

<sup>9</sup> Per un approfondimento sul tema, vds. L. CAMALDO, *L'istituzione della procura europea: il nuovo organo investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali*, in *Cassazione penale*, 2018, n. 3, pp. 958-976 e G. GUAGLIARDI, *Procura Europea. Siamo davvero pronti in assenza di un codice di procedura penale europeo? Una nuova sfida per l'avvocatura e la magistratura*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2021, n. 2, pp. 1-42.

<sup>10</sup> F. CASSIBA, *Misure investigative del pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità*, su [Sistema Penale, 22 settembre 2022](#); J. A. E VERVAELE, *The European Public Prosecutor's Office (EPPD): Introductory Remarks*, in W. GEELHOED, L. H. ERKELENS, A.W.H. MEIJ (eds.), *Shifting Perspectives on the European Public prosecutor's Office*, London, 2018 e V. MITSILEGAS, *EU Criminal Law*, London, 2022.

Merita peculiare attenzione il rapporto nascente tra i diversi PED dei diversi Paesi impegnati nell'esecuzione di atti di indagine transfrontalieri<sup>11</sup>.

Il Regolamento 2017/1939/UE definisce negli articoli 31 e 32 una disciplina innovativa e predispone i PED alla realizzazione di una collaborazione reciproca<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2021, n. 64, pp. 1353-1395; G. BARROCU (a cura di), *La Procura europea*, cit., pp. 139-246.

<sup>12</sup> Così l'articolo 31 intitolato "Indagini transfrontaliere": «1. I procuratori europei delegati agiscono in stretta cooperazione fornendosi reciproca assistenza e consultandosi regolarmente nei casi transfrontalieri. Qualora una misura debba essere intrapresa in uno Stato membro diverso da quello del procuratore europeo delegato incaricato del caso, quest'ultimo decide in merito all'adozione della misura necessaria e la assegna a un procuratore europeo delegato avente sede nello Stato membro in cui la misura in questione deve essere eseguita. 2. Il procuratore europeo delegato incaricato del caso può assegnare qualsiasi misura a sua disposizione conformemente all'articolo 30. La giustificazione e l'adozione di tali misure sono disciplinate dal diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso. Se assegna una misura investigativa a uno o più procuratori europei delegati di un altro Stato membro, il procuratore europeo delegato incaricato del caso informa al tempo stesso il proprio procuratore europeo incaricato della supervisione. 3. Se per la misura è richiesta un'autorizzazione giudiziaria ai sensi del diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza, quest'ultimo ottiene tale autorizzazione conformemente al diritto di detto Stato membro. In caso di rifiuto dell'autorizzazione giudiziaria per la misura assegnata, il procuratore europeo delegato incaricato del caso ritira l'assegnazione. Tuttavia, se tale autorizzazione giudiziaria non è richiesta dal diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza, ma è richiesta dal diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso, quest'ultimo ottiene l'autorizzazione e la trasmette congiuntamente all'assegnazione. 4. Il procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza intraprende la misura assegnata o ne dà incarico all'autorità nazionale competente. 5. Se il procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza ritiene che: (...) c) una misura alternativa, ma meno intrusiva, consenta di conseguire gli stessi risultati della misura assegnata; (...) informa il proprio procuratore europeo incaricato della supervisione e consulta il procuratore europeo delegato incaricato del caso per risolvere la questione a livello bilaterale. 6. Se la misura assegnata non esiste in una situazione puramente interna, ma sarebbe disponibile in una situazione transfrontaliera disciplinata da strumenti giuridici di reciproco riconoscimento o di cooperazione transfrontaliera, i procuratori europei delegati interessati di concerto con i procuratori europei incaricati della supervisione, possono ricorrere a tali strumenti. 7. Qualora i procuratori europei delegati non possano risolvere la questione entro sette giorni lavorativi e l'assegnazione sia mantenuta, la questione è sottoposta alla camera permanente competente. Lo stesso vale nel caso in cui la misura assegnata non sia intrapresa entro il termine fissato

Oltre a prevedere, nel caso di indagini transnazionali, che il PED incaricato cooperi con i PED degli altri Stati scambiandosi tutte le informazioni necessarie e prestando assistenza reciproca.

Come previsto dal dettato dell'art. 31, le misure investigative disposte dal PED incaricato dello specifico caso, se devono essere eseguite all'estero, devono essere assegnate al collega dello Stato in cui l'indagine deve essere svolta.

Il PED incaricato di prestare assistenza dovrà compiere la misura assegnatagli o, in alternativa, incaricare l'autorità nazionale competente di svolgerla. Il PED destinatario della richiesta non potrà opporre alcun rifiuto per la sua corretta esecuzione, causando altrimenti una violazione dei principi di leale collaborazione e di indivisibilità dell'ufficio EPPO<sup>13</sup>.

La problematica emersa – e successivamente risolta dalla sentenza in esame – riguarda proprio quanto richiesto dalla lettura combinata dei suddetti articoli del Regolamento, in quanto, è previsto che per una determinata misura di indagine transfrontaliera vi sia l'osservanza anche dei presupposti di legge richiesti dall'ordinamento dello Stato ove la medesima misura deve essere eseguita.

In altre parole, le misure devono essere eseguite secondo modalità e procedure indicate dall'ordinamento di appartenenza del PED incaricato, salvo che esse siano in conflitto con i principi fondamentali del diritto dello Stato membro del PED incaricato di prestare assistenza.

---

nell'assegnazione o entro un termine ragionevole». Per una attenta disamina di tale disposizione si rinvia a: H. H. HERRNFELD, *Article 31*, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI E C. BURCHARD (eds.), *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article*, cit., pp. 282-300. e F. FALATO, *L'azione penale verso le nuove misure d'indagine europee (Metodo e contenuti di una categoria dommatica rivisitata alla luce della entrata in funzionamento della Procura europea tra fisiologie regolamentari e difetti della legge delega)*, in *Archivio Penale*, 2020, n. 3, pp. 1-89.

Mentre, l'articolo 32 è così intitolato "Esecuzione delle misure assegnate", e prevede quanto segue: «Le misure assegnate sono eseguite conformemente al presente regolamento e al diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza. Si osservano le formalità e le procedure espressamente indicate dal procuratore europeo delegato incaricato del caso, a meno che tali formalità e procedure non siano in conflitto con i principi fondamentali del diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza». Per una attenta disamina di tale disposizione si rinvia a H. H. HERRNFELD, *Article 32*, in H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI E C. BURCHARD (eds.), *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article*, cit., pp. 301-302.

<sup>13</sup> Cfr. L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale*, cit., pp. 1378-1380; B. PIATTOLI (a cura di), *Procura europea e criminalità finanziaria nella UE*, cit., pp. 139-164.

Questo in virtù del fatto che il Regolamento approvato nel 2017 ha respinto l'idea prevista nella proposta del 2013, di costruire uno spazio di attività della Procura come una *single legal area*, preferendo invece numerosi rinvii al diritto nazionale<sup>14</sup>.

Tale connotazione transnazionale delle attività investigative impone, dunque, una stretta connessione, cooperazione e una reciproca assistenza tra il PED incaricato del caso e i PED degli Stati sul cui territorio occorre compiere gli atti investigativi<sup>15</sup>.

Vi è, quindi, in tale sistema di indagini transfrontaliere, come delineato dal legislatore, una particolare prudenza, nonché un forte richiamo al concetto di Stato di diritto, ed una concretizzazione della c.d. doppia legalità nazionale<sup>16</sup>, per cui è richiesto il rispetto della normativa dello Stato in cui si autorizza la misura investigativa, ma altresì il rispetto della disciplina giuridica dello Stato in cui deve essere eseguita e raccolta la prova. Questo anche nell'ottica di ridurre il rischio di *forum shopping* da parte dei PED, che potrebbero dislocare l'esecuzione di una misura altrove al fine di applicare *standard* di tutela inferiori garantiti da un altro Stato membro.

Ulteriore elemento caratterizzante le indagini transnazionali, da non sottostimare, è il rapporto, non sempre agevole, tra la *lex fori*, tradizionalmente applicata in materia di assistenza giudiziaria, e la *lex loci*, preordinata, essenzialmente, a garantire la utilizzabilità nel corso del

---

<sup>14</sup> Cfr. F. MANFREDINI, *L'acquisizione probatoria in ambito europeo: i rapporti tra l'attività investigativa della Procura europea e l'ordine europeo di indagine penale*, in *Cassazione penale*, 2015, n. 11, pp. 4211-4227 e A. MANGIARANCINA, *Dalle indagini all'ammissione della prova in giudizio*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2022, pp. 213-232.

<sup>15</sup> F. GIUFFRIDA, *Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutor's Office*, in *Eucrim*, 2017, n. 3, p. 153

<sup>16</sup> B. MINUCCI, *La Procura europea e l'effettività della cooperazione giudiziaria in materia penale: tutele disomogenee e reali progressi*, 2023, n. 3, reperibile su: [www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it); G. FIORELLI, *Il pubblico ministero europeo, tra poteri investigativi nazionali e regole probatorie 'in bianco'*, in *Processo penale e giustizia*, 2020, n. 1, pp. 190-201; E. AMODIO, *Diritto di difesa e diritto alla prova nello spazio giudiziario europeo*, in A. LANZI, F. RUGGIERI, L. CAMALDO (a cura di), *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, Padova, 2002, p. 107, il quale rileva che «per circolare la prova deve essere compatibile non soltanto con le norme del paese in cui viene raccolta, ma anche con i principi del paese in cui viene utilizzata ai fini decisori», essendo davvero «poco confortante scoprire che una prova illegittima diventa utilizzabile solo perché è battezzata come europea»; altresì «il regime della "doppia legalità" è stato mutuato dal dettato dell'art. 9, par. 2 della Direttiva 2014/41/UE, così che la prova sia compatibile non solo con le norme del Paese in cui viene raccolta, ma anche coi principi del Paese in cui viene utilizzata», così come affermato da L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale*, cit., p. 1382.

procedimento degli elementi di prova acquisiti all'estero<sup>17</sup>. Siamo innanzi ad un quadro caratterizzato dalla previsione di regole nazionali diverse, precipitato di un quadro giuridico processual-penalistico unico che risulta assente.

Di regola, sia la *lex loci* che la *lex fori*, dovranno essere rispettate, determinandosi in tal modo problemi interpretativi di non poco conto e ricadute di ordine strettamente operativo sul piano dell'efficienza investigativa e dell'esercizio del diritto di difesa per i soggetti coinvolti da tali misure<sup>18</sup>.

## **2. Il rinvio pregiudiziale dell'*Oberlandesgericht* di Vienna alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.**

La vicenda alla base del rinvio pregiudiziale<sup>19</sup> riguarda l'attività investigativa condotta da un PED tedesco in un caso ove si indagava per violazione dei diritti e delle imposte doganali<sup>20</sup>.

Nello specifico, le società coinvolte (*G.K., B.O. D. GmbH e S.L.*) erano sospettate, secondo le autorità inquirenti, di aver eluso il diritto doganale tramite la presentazione di dichiarazioni false durante l'importazione di biodiesel, prodotto negli Stati Uniti, nell'Unione, causando un danno alle finanze comunitarie di circa € 1.295.000<sup>21</sup>.

Il PED dello Stato incaricato dell'indagine – la Germania – dovendo eseguire delle perquisizioni in Austria, alla luce del diritto tedesco, ha dovuto previamente ottenere apposito provvedimento dal giudice, appunto su sua richiesta<sup>22</sup>. Il PED quindi, una volta ottenuta l'autorizzazione giudiziaria nel

<sup>17</sup> M. GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea*, cit., p. 16.

<sup>18</sup> G. DE AMICIS, "Competenza" e funzionamento della procura europea nella cognizione del giudice, 31 gennaio 2022, reperibile su: [www.la legislazione penale.eu](http://www.la legislazione penale.eu).

<sup>19</sup> Si noti che il rinvio pregiudiziale consente ai vari giudici degli Stati parte di interpellare la Corte di Giustizia dell'Unione europea in merito all'interpretazione del diritto dell'Unione e/o alla validità di un atto dell'Unione. La Corte però non risolve la controversia nazionale, spetterà sempre al giudice nazionale risolvere la fattispecie conformemente alla decisione proposta dalla Corte di Giustizia. Tale decisione, inoltre, vincola anche gli altri giudici nazionali a cui è stato sottoposto una controversia simile e/o uguale.

<sup>20</sup> Si è quindi proceduto per i reati di cui all'art. 3, par. 2, lettere a) e c), della c.d. direttiva PIF, all'art. 370, par. 1, punto 1, par. 2, punto 3, e all'art. 373, par. 1 e 2, punto 3, del codice tributario tedesco, nonché dell'art. 129 del codice penale tedesco.

<sup>21</sup> [Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'\*Oberlandergericht Wien\* alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, causa C-281/22, G. K. e a., del 22 aprile 2022, in GUUE, C 318 del 22 agosto 2022, p. 23.](#)

<sup>22</sup> In particolare, rilevano gli articoli 102 e 105, par. 1, della *Strafprozessordnung* (Codice di Procedura Penale), nonché l'articolo 3, par. 2, del *Gesetz zur Ausführung*



rispetto del proprio ordinamento, ha attivato il meccanismo previsto dall'art. 31 del Reg. 2017/1939 già anticipato, assegnando la misura da compiere ad un suo collega PED austriaco.

La disciplina alla base di EPPO, al fine di acquisire delle prove in un altro Stato, non fa riferimento all'ordine di indagine europeo (in seguito OEI<sup>23</sup>), anche se vi sono aspetti procedurali comuni<sup>24</sup>, bensì fonda la sua attività sugli artt. 30, 31 e 32 del Reg. EPPO, in base al quale basta associare al fascicolo elettronico<sup>25</sup> il PED dello Stato in cui la misura in questione deve essere effettuata, dopo essere stata disposta in base alla legge dello Stato di appartenenza del PED incaricato dell'indagine.

Il PED austriaco, incaricato di prestare assistenza, ha quindi disposto la perquisizione di locali ed abitazioni degli indagati, chiedendone la convalida ai giudici monocratici austriaci competenti per territorio, questo perché nell'ordinamento austriaco una perquisizione disposta dal pubblico ministero richiede sempre una convalida da parte del giudice<sup>26</sup>.

Viene in rilievo il rapporto tra *lex loci* e *lex fori*, infatti, anche se il giudice tedesco avesse già concesso apposita autorizzazione allo svolgimento delle attività investigative, il PED austriaco ha dovuto comunque richiedere una apposita nuova convalida all'autorità giudiziaria austriaca.

Gli indagati, nell'esercizio del proprio diritto di difesa, hanno contestato la validità e le convalide delle perquisizioni effettuate dalle autorità austriache, sostenendo la mancanza di seri indizi della commissione del reato e di proporzionalità e la violazione dei diritti fondamentali, quali quello di cui all'art. 8 CEDU<sup>27</sup>.

---

*der EU-Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft* (legge di esecuzione del regolamento dell'Unione europea che istituisce la Procura europea).

<sup>23</sup> Possiamo così definire l'ordine di indagine europeo: «una decisione giudiziaria emessa o convalidata dall'autorità giudiziaria di un paese dell'UE per ottenere atti di indagine effettuati in un altro paese dell'UE al fine di raccogliere elementi di prova in materia penale», vds. M. DANIELE, R. KOSTORIS (a cura di), *L'ordine europeo di indagine penale*, Torino, 2018 e A. T. PASTRANA, *L'ordine europeo di indagine penale*, in *Processo penale e giustizia*, 2017, n. 2, pp. 346-358.

<sup>24</sup> G. BARROCU (a cura di), *La Procura europea*, cit., pp. 114-121.

<sup>25</sup> Si fa notare che i fascicoli possono contenere migliaia di pagine, soprattutto nel caso di casi coinvolgenti più Stati, che rendono necessari traduttori esterni, aumentando quindi i costi di funzionamento dell'EPPO, e richiederebbero mesi, se non anni, per essere tradotte.

<sup>26</sup> A. VENEGONI, *Il rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia (caso C-281/22): l'EPPO alla sua prima, importante, prova*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2022, n. 12, pp. 1-6.

<sup>27</sup> «Il principio di proporzionalità – già espressamente considerato dall'art. 5 § 3 e 4 T.U.E. e dall'art. 49 § 3 e 52 § 1 C.D.F.U.E. e così come declinato negli art. 5 § 1 e 2 e

Il giudice di secondo grado di Vienna ha sollevato quindi la questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea<sup>28</sup>.

La Corte di Giustizia è competente ad interpretare il diritto dell'Unione, compreso quindi il Regolamento istitutivo di EPPO, in virtù del dettato degli articoli 42, par. 2, lett. b), del Reg. EPPO, e 267 TFUE<sup>29</sup>.

### 3. Le considerazioni dalla CGUE e l'interpretazione fornita.

Punto focale è comprendere se il Regolamento EPPO ha dato vita o meno ad un nuovo modello giuridico per gli atti di indagine transfrontalieri (art. 31 e 32), sviluppando un ulteriore passo in avanti rispetto al mutuo riconoscimento invalso nel sistema sovra-nazionale<sup>30</sup>.

Dunque, viene in rilievo, per analogia e da un punto di vista ermeneutico, il rapporto tra le indagini transfrontaliere e la direttiva 2014/41/UE, la quale fonda la disciplina dell'OEI<sup>31</sup>.

---

30 § 5 Reg. EPPO – rappresenta il vero baluardo della tutela dei diritti fondamentali: limita la discrezionalità del pubblico ministero europeo nella scelta degli strumenti investigativi, e concorre a individuare le condizioni di ammissibilità della prova dallo stesso raccolta», così F. CASSIBA, *Misure investigative*, cit.; G. FIORELLI, *Il pubblico ministero europeo*, op. cit., p. 196.

<sup>28</sup> [Domanda di pronuncia pregiudiziale, già cit.](#)

<sup>29</sup> Così l'articolo 42 «2. Conformemente all'articolo 267 TFUE, la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale su: (...) b) l'interpretazione o la validità di disposizioni del diritto dell'Unione, compreso il presente regolamento».

<sup>30</sup> B. MINUCCI (a cura di), *La Procura europea*, cit., pp. 13-18; G. PIAZZOLLA, *Ultime novità in materia di Procura europea: la sentenza della Corte di Cassazione 16 dicembre 2021, n. 46140 e il rinvio pregiudiziale C-281/22 della Corte d'appello di Vienna*, in *Cassazione penale*, 2023, n. 2, pp. 607-612; T. WAHL, *First EPPO case before CJEU*, in *EuCrIm - The European Criminal Law Association Forum*, 2022, n. 2, p. 96.

<sup>31</sup> [Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, sull'ordine europeo di indagine penale, del 3 aprile 2014, in GUUE L 130 del 1° maggio 2014, pp. 1-36](#); G. PIAZZOLLA, *Ultime novità in materia di Procura europea*, cit.; M. LANOTTE, *Il requisito dell'indipendenza del pubblico ministero nell'emissione di un ordine europeo di indagine*, in *Cassazione penale*, 2021, n. 3, p. 1060-1075; A. ROSANÒ, *La Procura della Repubblica tra rinvio pregiudiziale ed esecuzione dell'ordine europeo di indagine penale: considerazioni relative alla causa XK*, in *europeanpapers.eu*, vol. 7, 2022, n. 1, p. 1-14; T. BENE, L. LUPARIA, L. MARAFIOTI (a cura di), *L'ordine europeo d'indagine. Criticità e prospettive*, Torino, 2016; L. CAMALDO, F. CERQUA, *La direttiva sull'ordine europeo di indagine penale: le nuove prospettive per la libera circolazione delle prove*, in *Cassazione penale*, 2014, n. 10, p. 3511-3527; M. DANIELE, *Ordine europeo di indagine*, in G. UBERTIS (a cura di), *Investigazione e prove transnazionali*, Milano, 2017; M. DANIELE, R. KOSTORIS (a cura di), *L'ordine europeo di indagine penale*, cit.; G. BARROCU (a cura di), *La cooperazione investigativa in ambito europeo*, Milano, 2017, pp. 191-244; M. CAIANIELLO, *La nuova direttiva UE sull'ordine europeo di indagine penale*, in *Processo penale e giustizia*, 2015, n. 3, p. 1 ss.; L. CAMALDO, *La Direttiva sull'ordine europeo di*

Il giudice austriaco, procedendo al rinvio, fa rilevare che, sulla base della sola formulazione degli articoli 31, paragrafo 3, e 32 del Reg. 2017/1939, è possibile fornire una interpretazione per cui qualora una misura investigativa debba essere realizzata in uno Stato diverso da quello in cui si è iscritta la notizia di reato, e quindi, sia assegnata ad altro PED, questi debba richiedere ed ottenere un'autorizzazione dalla propria autorità giudiziaria.

Tale misura investigativa, da realizzarsi, deve essere esaminata da un organo giurisdizionale dello Stato membro del PED assistente alla luce di tutte le disposizioni, formali e sostanziali, previste nell'ordinamento giuridico di detto Stato parte<sup>32</sup>.

Ma, *icto oculi*, tale lettura comporta come conseguenza la necessità di un esame completo dei motivi della misura investigativa in due diversi Stati membri con il loro rispettivo e differente ordinamento giuridico.

Così facendo tutta la documentazione necessaria per effettuare tali valutazioni e per addivenire all'emissione dei due provvedimenti giuridici va resa disponibile all'autorità competente nello Stato membro del PED assistente ed eventualmente tradotta.

Una interpretazione di tal specie, alla luce di una istituzione europea unitaria e della necessità di realizzare indagini idonee a fronteggiare reati transfrontalieri, realizza un peggioramento della disciplina introdotta con la direttiva 2014/41 sull'OEI.

Oggi, in virtù di quest'ultimo, in caso di indagini transnazionali, non di competenza della Procura europea, il giudice dello Stato richiedente non ha accesso all'intero fascicolo, non può svolgere valutazioni di merito sui requisiti e sui presupposti della misura investigativa, ma può esaminare soltanto il certificato inviato dal procuratore richiedente la misura<sup>33</sup>.

Si dovrebbe allora ritenere che anche nelle indagini transnazionali svolte da EPPO il controllo del giudice dello Stato del PED che deve prestare assistenza sia limitato ad un mero controllo formale, non indagando e rivalutando anche

---

*indagine penale (OEI): un congegno di acquisizione della prova dotato di molteplici potenzialità, ma di non facile attuazione*, 27 maggio 2014, disponibile su [www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org](http://www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org); A. T. PASTRANA, *L'ordine europeo di indagine penale*, cit.; è possibile affermare dunque che la direttiva ha dato vita ad un sistema particolarmente avanzato di disposizioni adottate all'interno dell'Unione europea ed è stata una tappa fondamentale nella lotta contro la criminalità organizzata transnazionale.

<sup>32</sup> F. CASSIBA, *Misure investigative*, cit., p. 10, l'A. si esprime in maniera favorevole rispetto alla sussistenza di un doppio controllo, considerando il tenore dell'art. 31, Regolamento EPPO, il quale prevede che il rispetto del principio di proporzionalità della misura investigativa richiesta debba essere verificato e valutato anche da parte dell'autorità giudiziaria dello Stato in cui opera il PED assistente.

<sup>33</sup> Sul merito, interessante la [Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza dell'11 novembre 2021, Gavanozov II, C-852/19](https://eur-lex.europa.eu/eli/oj/2021/11/novembre/2021/C-852/19).

i presupposti della misura da realizzarsi, come accade, appunto, nel meccanismo delineato dall'OIE.

L'attività della Procura Europea è volta a semplificare e accelerare le investigazioni penali transnazionali e, quindi, favorire lo sviluppo più efficace del sistema di acquisizione transnazionale della prova.

La Corte di Vienna, adita della questione, si chiede se questa lettura siffatta sia in linea con il Regolamento EPPO che, all'art. 31, par. 6, afferma espressamente che i sistemi basati sul mutuo riconoscimento, come quello dell'OIE, sono residuali nelle indagini della Procura.

La riflessione da svolgere, sulla base della fattispecie in esame, deve essere puntale e peculiare, sarebbe altrimenti paradossale, ritenere che una disciplina volta a facilitare le indagini transnazionali svolte dai PED finisca per diventare, in realtà, la base per una attività molto più farraginoso, gravosa e difficoltosa per le autorità investigative rispetto al sistema tradizionale previsto nella direttiva 2014/41<sup>34</sup>.

La Corte viennese, alla luce di quanto detto, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di Giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali: «1) Se il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 31, paragrafo 3, primo comma, e l'articolo 32 del [regolamento 2017/1939], debba essere interpretato nel senso che, nel caso di indagini transfrontaliere, qualora occorra l'autorizzazione giudiziaria di una misura da eseguire nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza, è necessario un esame di tutti gli elementi giuridici sostanziali, quali la responsabilità penale, gli indizi di reato, la necessità e la proporzionalità; 2) Se l'esame debba tener conto del fatto che l'ammissibilità della misura è già stata oggetto di un controllo giurisdizionale nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso in base al diritto di tale Stato membro; 3) In caso di risposta negativa alla prima questione o di risposta positiva alla seconda questione, in che misura debba avvenire il controllo giurisdizionale nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza»<sup>35</sup>.

Più specificamente, come è possibile interpretare gli articoli 31 e 32 del Regolamento 2017/1939?

Le soluzioni prospettate sono due: o si consente un controllo sia sugli elementi relativi alla giustificazione e all'adozione di tale misura quanto su quelli relativi alla sua esecuzione da parte dello Stato membro del PED assistente (nel caso di specie l'Austria), oppure no<sup>36</sup>.

Altresì, il controllo giudiziario sulla misura investigativa da eseguire è già stato svolto previamente nello Stato membro del PED incaricato del caso (la

<sup>34</sup> B. MINUCCI, *La Procura europea*, cit., pp. 12 e ss..

<sup>35</sup> Domanda di pronuncia pregiudiziale, già cit..

<sup>36</sup> Cfr. A. VENEGONI, *Il rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia*, cit.

Germania); bisogna comprendere, quanto questo incida, ed in che misura, sull'attività da svolgere da parte dell'autorità austriaca.

La CGUE, a seguito di una attenta disamina, ha fornito una interessante, forse scontata, lettura degli artt. 31 e 32 del Regolamento 2017/1939 mirante a consentire il minor aggravio possibile all'attività investigativa della Procura europea, in quanto gli articoli già menzionati, non precisano la portata del controllo che può essere effettuato da parte delle autorità dello Stato membro del PED che deve eseguire la misura.

Una interpretazione degli articoli 31 e 32 volta ad affermare che la concessione dell'autorizzazione giudiziaria ex articolo 31, paragrafo 3, primo comma, Reg. EPPO possa essere subordinata a un esame – da parte dell'autorità competente dello Stato membro del PED incaricato di prestare assistenza – degli elementi relativi alla giustificazione e all'adozione della misura investigativa assegnata, realizza, secondo la Corte, un sistema meno efficace di quello istituito dagli strumenti giuridici di mutuo riconoscimento come l'OEI e nuocerebbe così all'obiettivo perseguito dal medesimo Regolamento EPPO.

Quindi, il controllo connesso all'autorizzazione giudiziaria che sia richiesto dal diritto dello Stato membro del PED incaricato di prestare assistenza può riguardare soltanto gli elementi relativi a detta esecuzione.

Le misure transfrontaliere da eseguirsi in altro Stato parte non necessitano di essere ulteriormente valutate nel merito, ma solo attuate ed eseguite.

Gli articoli 31 e 32 del Regolamento 2017/1939, a giudizio della Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nell'ottica di consentire, nel miglior modo possibile, una efficace ed efficiente attività investigativa transfrontaliera devono essere interpretati nel senso che: «il controllo effettuato in seno allo Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza, qualora una misura investigativa assegnata richieda un'autorizzazione giudiziaria conformemente al diritto di tale Stato membro, può vertere solo sugli elementi relativi all'esecuzione di tale misura, e non sugli elementi relativi alla giustificazione e all'adozione della misura stessa, i quali devono essere sottoposti ad un previo controllo giurisdizionale effettuato nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso in situazioni di grave ingerenza nei diritti della persona interessata garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»<sup>37</sup>.

#### **4. Riflessioni conclusive.**

Alla luce di quanto già esposto, ritengo sia utile fare riferimento a tre interventi particolarmente rilevanti, che si sono avuti nelle more della

---

<sup>37</sup>[CGUE, Grande Sezione, sentenza del 21/12/2023, G. K. e a. \(Parquet européen\), C-281/22, \(ECLI:EU:C:2023:1018\).](#)

decisione della Corte di Giustizia, i quali pongono riflessioni che travalicano anche la soluzione del solo caso concreto.

Mi riferisco, *in primis*, alle Conclusioni dell'Avvocato Generale *Tamara Capeta*<sup>38</sup>, che svolge una analisi interessante sul ruolo della Procura Europea e sul Regolamento istitutivo della medesima<sup>39</sup>.

L'Avvocato Generale ben evidenzia come l'EPPO rappresenti un tassello fondamentale nell'evoluzione e nella costruzione dell'integrazione europea tra i vari ordinamenti giuridici. Un organo unico e indivisibile dell'Unione europea, nonostante la struttura peculiare decentrata<sup>40</sup>.

Oltretutto, vero è che ci riferiamo ad esso come una istituzione organica, unica e indivisibile, ma il suo funzionamento si fonda, e non bisogna dimenticarlo, sull'assenza di un diritto penale sostanziale e procedurale unico e comune e sulla problematicità delle molteplici e differenti normative degli Stati parte.

Queste caratteristiche costituiscono elementi imprescindibili che devono essere considerate nell'interpretazione del Regolamento EPPO.

Infatti, l'Avvocato considera la sola interpretazione letterale delle disposizioni alla base dell'operatività della Procura non possibile, in quanto «i termini si inseriscono sempre in un contesto»<sup>41</sup>.

Viene in rilievo un ulteriore elemento determinante: il contesto. Il significato delle parole che compongono le disposizioni sono influenzate dipende dal contesto in cui esse sono utilizzate. Non è possibile separare l'interpretazione letterale dall'interpretazione contestuale.

Ecco che quindi, alla luce del ragionamento dell'Avvocato Generale, se «l'istituzione dell'EPPO era necessaria per rendere l'indagine e il perseguimento di reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione più efficaci rispetto a quanto avverrebbe se questi fossero perseguiti in un solo Stato membro. L'EPPO, in quanto organo unico, dovrebbe pertanto disporre degli strumenti necessari per conseguire l'obiettivo di combattere efficacemente i reati che incidono sul bilancio dell'Unione. L'interpretazione dell'articolo 31

---

<sup>38</sup> [Conclusioni dell'Avvocato Generale presentate il 22/06/2023 sulla Causa C-281/22.](#)

Le conclusioni dell'Avvocato Generale non vincolano in alcun modo la Corte di Giustizia. Il compito dell'Avvocato Generale consiste, in realtà, nel proporre e prospettare alla Corte di Giustizia la soluzione giuridica del caso di cui è stato investito.

<sup>39</sup> Cfr. T. WAHL, *AG Argues for Limited Judicial Review in EPPO's Cross-Border Investigations*, 10 ottobre 2023, disponibile su: <https://eucrim.eu/news/ag-argues-for-limited-judicial-review-in-eppos-cross-border-investigations/>; H. H. HERRNFELD, *Efficiency contra legem? Remarks on the Advocate General's Opinion Delivered on 22 June 2023 in Case C-281/22 G.K. and Others (Parquet européen)*, in *Eucrim*, 2023, n. 2, pp. 229-236

<sup>40</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale, cit., p. 8.

<sup>41</sup> *Ivi*, p. 4.

del regolamento EPPO dovrebbe pertanto essere guidata dal criterio dell'efficienza. In ogni caso, le indagini transfrontaliere condotte dall'EPPO non potrebbero essere interpretate nel senso che sono soggette a condizioni più complesse rispetto a quelle previste dalla direttiva OEI»<sup>42</sup>.

Un secondo documento foriero di riflessioni è del nostro Consiglio Superiore della Magistratura (di seguito CSM)<sup>43</sup>.

Il CSM, a seguito dell'applicazione dell'art. 98 del Regolamento di procedura dinanzi alla Corte di Giustizia, che prevede la comunicazione, nonché notifica delle domande di pronuncia pregiudiziale agli Stati membri, ritiene di poter esprimere un proprio parere sul tema poiché il rinvio riguarda «aspetti pratici connessi all'espletamento di indagini transfrontaliere e alla connessa esecuzione di atti investigativi nel territorio di altro Stato membro aderente ad EPPO ed appare perciò di interesse anche per lo Stato italiano»<sup>44</sup>.

Viene messo in chiaro come una interpretazione esclusivamente letterale – ritorna anche qui la riflessione dell'Avvocato Generale – scaturente dal Regolamento, ci porta a «conseguenze idonee a paralizzare o quantomeno ad ostacolare grandemente l'efficacia dell'attività investigativa di EPPO»<sup>45</sup> e «svilisce e limita fortemente l'efficacia dell'azione investigativa dei PED, rallentando lo svolgimento delle indagini di EPPO e frapponendo seri ostacoli alla creazione di quello spazio unico di giustizia di cui la costituzione di EPPO rappresenta lo strumento più innovativo ed efficace»<sup>46</sup>.

Il parere viene reso per far comprendere l'importanza dirimente della questione, anche per il futuro svolgimento delle attività investigative transfrontaliere della Procura ed invita il Governo italiano ad intervenire in giudizio, al fine di «ottenere sul punto una pronuncia della Corte di Giustizia che possa, se del caso, indurre anche a rivedere il testo del Regolamento EPPO»<sup>47</sup>.

Infine, di tenore oltremodo polemico e di segno contrario, è la Lettera aperta dell'*European Criminal Bar Association* (ECBA)<sup>48</sup>, in cui vi è non poca preoccupazione per i procedimenti dell'EPPO che non soddisfano un elevato

---

<sup>42</sup> H. H. HERRNFELD, *Efficiency contra legem?*, cit..

<sup>43</sup> [C.S.M., Parere su domanda di pronuncia pregiudiziale C-281/22 proposta, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Oberlandesgericht Wien - Austria - regolamento \(UE\) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea \(«EPPO»\), 13 luglio 2022.](#)

<sup>44</sup> C.S.M., Parere su domanda di pronuncia pregiudiziale C-281/22, cit., p. 3.

<sup>45</sup> Ivi, p. 4.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Ivi, p. 5.

<sup>48</sup> [Lettera aperta dell'European Criminal Bar Association \(ECBA\) sulla domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-281/22, GK e altri, presentata il 25 aprile 2022 dall'Oberlandesgericht Wien, Austria.](#)

livello di *standard* legali, nonché i principi posti alla base della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (in seguito, CEDU) e della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (in seguito, CDFUE).

Con questa premessa, la lettera afferma che una corretta interpretazione del Regolamento davvero in linea con i diritti fondamentali alla base dell'Unione europea, su tutti l'articolo 47 della CDFUE, non possa che prevedere che l'autorità giudiziaria dello Stato membro che presta assistenza deve avere la facoltà di effettuare un riesame completo delle misure adottate nello Stato membro precedente.

È, quindi, una lettura totalmente opposta a quella resa dell'Avvocato Generale, dal C.S.M., dalle Linee Guida del Collegio EPPO sull'applicazione dell'art. 31 del Regolamento EPPO<sup>49</sup>, ed infine, dalla sentenza della Corte di Giustizia.

In conclusione, l'interpretazione maggioritaria degli artt. 31 e 32 del Regolamento EPPO sicuramente è in linea con l'idea di una istituzione veloce e snella nella propria attività e meno "burocratica", ma il parere dell'ECBA ugualmente è foriero di riflessioni e di un punto di vista da non scartare.

È e sarà necessario porre un *focus* particolareggiato sui diritti fondamentali degli indagati e degli imputati che devono essere, a parere dello scrivente, maggiormente garantiti in un quadro in cui la Procura attinge ad un eterogeneo bacino di norme penali sostanziali e procedurali nazionali, come nel caso di indagini transfrontaliere<sup>50</sup>.

La Procura europea e il legislatore sovranazionale non potranno, in un futuro sempre più vicino, sorvolare sui pericoli coinvolgenti i diritti fondamentali derivanti dal sistema multilivello così delineato, costituito da eterogeneità e divergenze nelle garanzie procedurali, soprattutto in materia di esecuzione delle misure investigative e/o raccolta delle prove<sup>51</sup>. Dovrebbero essere

---

<sup>49</sup> [Decisione del Collegio della Procura europea del 26 gennaio 2022 che adotta le linee guida del Collegio della Procura europea sull'applicazione dell'articolo 31 del regolamento \(UE\) 2017 /1939.](#)

<sup>50</sup> Sul tema, v. S. IGLESIAS SÁNCHEZ, M. GONZÁLEZ PASCUAL (eds.), *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge, 2021; B. MINUCCI, *La Procura europea*, cit., pp. 16-18; A. BALSAMO, *Le regole di procedura della procura europea tra disciplina delle indagini e formazione della prova*, in S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, pp. 419-452.

<sup>51</sup> Cfr. V. COMI, *Le garanzie della difesa nella prospettiva evolutiva da OLAF alla Procura Europea*, in *Archivio penale*, 2015, n. 2, pp. 1-8; [N. Canestrini, EPPO, cavallo di troia per la tutela dei diritti fondamentali in Europa?, su Diritto di difesa, rivista UCPI](#); ID., *Le garanzie per i diritti della difesa nei procedimenti di competenza del pubblico ministero europeo*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione*



contemplate delle regole ulteriori relative alla natura *cross-border* dell'attività investigativa<sup>52</sup>.

Sarà necessario predisporre garanzie supplementari, in particolare in materia di prove<sup>53</sup>, in attesa di addivenire davvero ad uno spazio giuridico unico europeo, volto a superare le differenze tra le varie normative europee applicabili, così da ridurre oltremodo il rischio di *forum shopping*<sup>54</sup>.

Auspicabile appare a tal uopo la necessità per tutte le istituzioni nazionali e sovranazionali coinvolte di incentivare la predisposizione di una procedura probatoria europea in materia, parte di un più ampio disegno volto a costruire un codice di procedura penale europeo coerente ed omogeneo per tutti gli Stati parte.

---

della procura europea, cit., pp. 155-160; B. MINUCCI, *La Procura europea*, cit., pp. 16-18.

<sup>52</sup> Cfr. M. GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea*, cit., pp. 23-25; A. MANGIARANCINA, *Dalle indagini all'ammissione della prova in giudizio*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della procura europea*, cit., pp. 229-230; B. GARAMVÖLGYI, K. LIGETI, S. ONDREJOVÀ, M. VON GALEN, *Admissibility of evidence in criminal proceedings in the EU*, in *Eucrim*, 2020, n. 3, pp. 201-208, i quali sottolineano la necessità che una futura Direttiva sull'acquisizione e l'ammissione della prova nell'UE si occupi di altri aspetti, come il diritto della difesa di chiedere la prova.

<sup>53</sup> Cfr. S. ALLEGREZZA, A. MOSNA, *Cross-border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor: One Step Back on Mutual Recognition?*, in L. BACHMAIER WINTER (ed.), *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Berlino, 2018; B. MINUCCI, *La Procura europea*, cit., pp. 16-18; L. CAMALDO, *La creazione della Procura europea in uno spazio investigativo comune*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. V-XIII;

<sup>54</sup> Si ribadisce altresì come «l'uso delle regole nazionali nel corso delle indagini peraltro non è immune da rischi. I poteri del PED dipendono dallo Stato dove le indagini si svolgono e le differenze tra ordinamenti potrebbero incentivare il c.d. forum shopping, considerazione che ci conduce al tema della competenza dell'EPPO sia nella fase delle indagini, sia in quella successiva che attiene alla individuazione del foro del processo», così K. LIGETI, M. SIMONATO, *The European Public Prosecutor's Office: towards a truly European Prosecution Service?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2013, n. 4, pp. 7-21 e A. MANGIARANCINA, *Dalle indagini all'ammissione della prova in giudizio*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della procura europea*, cit., p. 216.