



**Giurisdizione e competenza nella disciplina
della Procura europea: una sintesi della complessa
disciplina di fonte regolamentare**

Jurisdiction of the European Public Prosecutor's Office: a
summary of Council Regulation implementing enhanced
cooperation on the establishment of the European Public
Prosecutor's Office ("the EPPO")

NOVELLA GALANTINI

Ordinario di diritto processuale penale

Università degli Studi di Milano

novella.galantini@unimi.it

ABSTRACT

Lo scritto esamina la disciplina della Procura europea alla luce del Regolamento attuativo e della normativa interna di adeguamento. Si evidenzia in particolare la complessità delle regole in tema di individuazione della 'competenza per materia e per territorio', basate su criteri non sempre determinati e spesso sovrapposti.

Parole chiave: criteri giurisdizione; tutela interessi finanziari dell'Unione europea; organizzazione uffici EPPO.



DOI: 10.54103/milanlawreview/18733

MILAN LAW REVIEW, Vol. 3, No. 1, 2022

ISSN 2724 - 3273

NOVELLA GALANTINI, *Giurisdizione e competenza della Procura europea*

The paper examines the rules of the European Public Prosecutor's Office under the Implementing Regulation and national rules. It highlights in particular the complexity of the rules regarding the identification of jurisdiction, based on criteria not always determined and often overlapping.

Keywords: jurisdiction criteria; protecting the European Union's Financial Interests; organization of EPPO's offices.

Il contributo è stato sottoposto a referaggio anonimo (doppio cieco)

This paper has been subjected to double-blind peer review

NOVELLA GALANTINI, *Giurisdizione e competenza della Procura europea*

Giurisdizione e competenza nella disciplina della Procura europea: una sintesi della complessa disciplina di fonte regolamentare*

SOMMARIO: 1. Terminologia, organi deputati e ‘contrastisti’. – 2. Difficoltà interpretative tra indeterminatezza e varietà dei criteri individuativi della ‘competenza per materia’. – 3. La ‘competenza per territorio’. – 4. Complessità e criticità della disciplina.

1. Terminologia, organi deputati e ‘contrastisti

Il primo rilievo, condiviso già dagli iniziali commenti alla normativa contenuta nel Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, ha riguardato la terminologia utilizzata che fa capo al vocabolo ‘competenza’, da riferirsi tecnicamente al giudice, secondo almeno la configurazione interna del differente ruolo del pubblico ministero. L’improprietà del termine è stata tuttavia giustificata da una scelta per così dire ‘obbligata’ dall’esigenza di adattare la disciplina alla diversità degli ordinamenti coinvolti. Quella sorta di ‘inversione logica dell’attrazione giudice-pubblico ministero’¹ sembra peraltro scomparire là dove si ribadiscono le regole sulla competenza del giudice (art. 9 comma 2 d.lgs. n. 9/2021) da applicarsi su tutti i fronti, posto che il procedimento è destinato a svolgersi davanti alla giurisdizione nazionale². Ad inquadrare il ruolo della Procura europea

* Testo della relazione svolta all’Incontro di studio “*La Procura europea tra presente e futuro*”, Centro di ricerca coordinato ‘Studi sulla giustizia’, Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano, 16 marzo 2022.

¹ G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Cedam, Padova, 2021, p. 77.

² L. SALAZAR, *L’adeguamento interno da parte italiana al regolamento Eppo alla vigilia dell’avvio delle prime indagini*, in *Sistema penale*, n. 4/2021, p. 53 ss. V., inoltre, E. ZANETTI, *La via italiana alla procura europea nella delega per l’implementazione del Regolamento (UE) 2017/1939*, in *Proc. pen. giust.*, 1/2020, p. 264 ss.; G. MELILLO, *Il ruolo delle Procure della Repubblica di fronte alla nuova normativa sulla Procura europea*, in *Questione giustizia*, 29 aprile 2021; L. DE MATTEIS, *Autonomia e indipendenza della Procura europea come garanzia dello Stato di diritto*, *ivi*, 24 marzo 2021, par. 4; L. CAMALDO, *L’istituzione della procura europea: il nuovo organo investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali*, in *Cass. pen.*, n. 3/2018, p. 958; L. PRESSACCO, *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo*, *ivi*, n.12/2018, p. 4399; F. SPIEZIA,

NOVELLA GALANTINI, *Giurisdizione e competenza della Procura europea*

ci si potrebbe forse riferire al termine ‘competenza giurisdizionale’, risalente al lessico delle prime espressioni del diritto penale internazionale nel trattare i conflitti di giurisdizione che a ben vedere, se pure meglio tradotti in ‘contrastisti di competenza’, possono determinarsi in sede di attività della Procura europea sul piano in particolare della ‘competenza per materia’³, mentre in relazione alla ‘competenza per territorio’ non si parla specificamente di contrastisti, ravvisandosi la prioritaria considerazione della unicità dell’ufficio, così che le eventuali difficoltà di individuazione del Ped di un determinato Stato membro possono risolversi in base ad un intervento della Camera permanente.

Quanto alla ‘competenza per materia’⁴, a richiamare la eventualità di un contrasto sono le stesse disposizioni, regolamentari e interne. Si stabilisce in effetti che in

determinati casi in cui vi sia disaccordo tra l'EPPO e le procure nazionali, sarà una autorità nazionale - incaricata a 'decidere sulla attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale a livello nazionale'- a stabilire chi procede alla indagine (art. 25.6 Regolamento). Le norme di adeguamento interno hanno poi individuato nella Procura generale presso la Corte di cassazione l'organo deputato a dirimere gli eventuali 'contrast di competenza' tra la Procura europea e una o più procure della Repubblica' (art. 16 d.lgs. n.9/2021). Su un diverso piano in cui entrino in gioco le giurisdizioni di più Stati membri, i poteri sono riferiti alla camera permanente (art. 36.3.4.5 Regolamento).

2. Difficoltà interpretative tra indeterminatezza e varietà dei criteri individuativi della 'competenza per materia'.

La complessità della disciplina, destinata forse a stemperarsi nella prassi – come emerso dalla chiara relazione del dr. Scudieri nell'incontro del corso di

Il pubblico ministero europeo e i rapporti con Eurojust, in *Dir. pen. cont.*, 29 maggio 2018; F. FALATO, *L'azione penale verso le nuove misure d'indagine europee. Metodo e contenuti di una categoria dommatica rivisitata alla luce dell'entrata in funzionamento della procura europea tra fisiologie regolamentari e difetti della legge delega*, in *Arch. pen.*, 2020, n. 3; D. CAVALLINI, *Analisi della disciplina e prime riflessioni sui profili ordinamentali della procura europea, alla luce del d.lgs. n. 9 del 2021 di adeguamento della normativa nazionale al regolamento europeo*, in *Diritto di difesa*, 14 maggio 2021; A. BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in *Sistema penale*, 2021, n. 11, p. 33.

³ Il Regolamento vi si riferisce in termini di 'disaccordo' tra procura europea e procura nazionale (art. 25.6 Regolamento).

⁴ Sulla scelta 'politica' di riconoscere un primato agli interessi finanziari dell'Unione europea, S. MANACORDA, *Il P.M. europeo e le questioni aperte di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, p. 663.

NOVELLA GALANTINI, *Giurisdizione e competenza della Procura europea*

dottorato su 'Processo penale e Unione europea'⁵ - offre comunque un quadro aperto ai contrasti, potenzialmente determinati in particolare dai criteri sulla 'competenza per materia' che, come rilevato da autorevole dottrina, è delineata con ampi margini di indeterminatezza per via di parametri generali, ma talvolta sovrapposti o subordinati a eccezioni e contro-eccezioni⁶. Criteri non fissati gerarchicamente, né individuati tassativamente, possono così generare una singolare 'competenza allargata', sussidiaria o accessoria', una sorta di competenza 'in divenire' sulla scorta delle diverse variabili.

In relazione alla 'competenza per materia', esercitabile da Eppo in via originaria o per avocazione, essendo il sistema delle 'competenze concorrenti' tra la prima e le procure nazionali basato sul diritto di avocazione di Eppo (Regolamento, Considerando 13), emergono varie difficoltà interpretative. Premesso il parametro di coordinamento della competenza per reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE comunque qualificati secondo il diritto nazionale (art. 22.1 Regolamento)⁷, i criteri si presentano variamente articolati. Basti riferirsi alla previsione secondo cui la competenza Eppo sussiste per il reato che comporti o possa comportare un danno inferiore a 10.000 euro se "il caso ha rivercussioni a livello

dell'Unione che richiedono lo svolgimento di una indagine da parte di Eppo" (art. 25.2 Regolamento). Oppure, per un diverso esempio, si può evidenziare la disposizione per cui "Eppo si astiene dall'esercitare la sua competenza se "vi è motivo di presumere che il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione causato da un reato di cui all'art. 22 non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato ad altra vittima" (art. 25.3 b) ⁸.

Minori difficoltà, almeno apparentemente, può comportare l'ulteriore criterio quale ad esempio l'attribuzione della 'competenza per materia' "anche per i reati relativi alla partecipazione a una organizzazione criminale definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI, quale attuata dal diritto nazionale, se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione dei reati" lesivi degli interessi finanziari UE (art. 22.2 Regolamento). Al contrario, non sempre lineare il riscontro

⁵ Incontro tenutosi presso il Dipartimento di Scienze giuridiche 'Cesare Beccaria' dell'Università degli Studi di Milano in data 2 febbraio 2022.

⁶ G. DE AMICIS, 'Competenza' e funzionamento della Procura europea nella cognizione del giudice, SSM – Corte di Cassazione, 29 novembre 2021, p. 2. V., inoltre, L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, p. 1354 ss.

⁷ L'Eppo è competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva (UE) 2017/1371, quale attuata dal diritto nazionale, indipendentemente dall'eventualità che la stessa condotta criminosa possa essere qualificata come un altro tipo di reato ai sensi del diritto nazionale (art. 22.1).

⁸ R. BELFIORE, *I procuratori 'super distrettuali' per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea: un nuovo 'terzo binario' investigativo*, in *Sistema penale*, n. 12/2021, p. 69.

NOVELLA GALANTINI, *Giurisdizione e competenza della Procura europea*

della 'competenza' per qualsiasi altro reato *indissolubilmente connesso* a una condotta criminosa rientrante nell'ambito delle attribuzioni di base (art. 22.3 Regolamento) ⁹, esercitabile tra l'altro in presenza di altri parametri, relativi alla misura della sanzione o al danno (22.3 – 25.3 Regolamento). Al di là di poter difficilmente definire genericamente la 'connessione europea' secondo i casi dell'art. 12 c.p.p., la discussione ha riguardato la possibile individuazione di un collegamento tra i reati di natura teleologica, ma non probatoria o facendo rinvio ai criteri indicati per altre fattispecie ¹⁰. Il parametro individuato dal Considerando 54, che parifica la 'indissolubilità' alla '*identità dei fatti materiali come insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro nel tempo e nello spazio*', sembra invece contrastare con l'obiettivo di ampliare le attribuzioni di Eppo nel momento in cui ricorre ad un criterio che meglio si adatta ad evitare doppie azioni, così restringendo l'ambito operativo della Procura europea ¹¹.

In ogni caso, a dirimere i potenziali contrasti determinati dalle regole sulla 'competenza per materia' ex art. 22 Regolamento, è stato destinato il Procuratore generale presso la Corte di cassazione che secondo l'art. 16 del decreto di adeguamento, è competente a decidere quale procura, europea o nazionale, deve procedere secondo l'art. 25.6 Regolamento, così richiamando i casi che spaziano dalla competenza per i reati associativi, alla connessione indissolubile, e alle relative subordinate (art. 25.6 con rinvio all'art. 22 paragrafi 2 o 3 o all'art. 25 paragrafi 2 o 3).

Il rinvio alle disposizioni che dovrebbero guidare le decisioni della Procura generale (artt. 54, 54 bis, 54 ter e 54 quater c.p.p.) se pure richiamate "in quanto

generale (artt. 57, 57 bis, 57 ter e 57 quater c.p.p.), se pure richiamate "in quanto compatibili", ha suscitato riserve in ordine allo stesso ruolo che è stato attribuito all'organo di vertice. Tra consensi e dissensi rispetto alla scelta legislativa anche a fronte del quesito se sia ammissibile fissare, in caso di contrasto negativo, un obbligo di procedere verso un procuratore europeo delegato, si è rilevata la diversa configurazione e finalità del contrasto tra uffici, diretto a risolvere questioni di carattere territoriale e organizzativo, salva poi la verifica giurisdizionale. Inoltre, il dubbio riguarda la eventuale legittimazione della Procura generale, in quanto organo non giurisdizionale, a sollevare questione pregiudiziale alla Corte di giustizia a cui compete di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla "interpretazione

⁹ In tema, D. CECCARELLI, *The EPPD and the Fight against VAT Fraud: a Legal Obstacle in the Regulation?*, *Eu crim - The European Criminal Law Association Forum*, n. 1/2021, p. 47-48; M.R. MARCHETTI, *Procura europea: la normativa interna di collegamento*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, n. 7, p. 859.

¹⁰ Ci si riferisce al Regolamento Eurojust 2018/1727/UE.

¹¹ In tema, R. SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, p. 849.

NOVELLA GALANTINI, *Giurisdizione e competenza della Procura europea*

degli artt. 22 e 25...relativamente ad eventuali conflitti di competenza tra Eppo e autorità nazionali competenti" (art. 42.2 b) Regolamento)¹².

Un ulteriore compito attribuito alle determinazioni della Procura generale riguarda la soluzione di casi che tuttavia, pur riguardando la individuazione di specifiche legittimazioni a procedere, non viene indicato come contrasto in quanto le scelte adottate risultano in sostanza frutto di decisioni condivise. L'art. 18 del decreto di adeguamento si riferisce semplicemente alle previsioni degli artt. 25.4 e 34.5 e 6, così aprendo alla difficile composizione e raccordo tra le disposizioni. Al di là del primo caso in cui dovrebbe individuarsi, in Eppo, l'organo in posizione migliore per intervenire in sede di indagini o di esercizio dell'azione penale a fronte di una 'competenza' sussistente, ma non esercitabile (25.4 Regolamento) o del secondo caso della assunzione del procedimento da parte della procura nazionale quando Eppo riconosca la insussistenza di condizioni per la sua competenza (art. 34.5 Regolamento), sembra meglio incisivo il ruolo eventuale della Procura generale nell'ultima ipotesi in cui Eppo chieda alla procura nazionale di assumere il caso in quanto "valuti l'archiviazione... e l'autorità nazionale lo richieda" (art. 34.6 Regolamento). In questo caso si evidenzia un ruolo autonomo e attivo della Procura generale quale diretta interlocutrice della Procura europea alla quale presenterà la richiesta affinché il caso non venga chiuso, ma rinviato alla procura nazionale¹³. Il rilievo delle determinazioni assunte emerge intanto dalla loro necessaria comunicazione al Ministro della giustizia (art. 18 comma 2 d.lgs n.9/2021) a fronte dei particolari effetti che ne possono derivare. Stabilisce infatti l'art. 19 d.lgs. n. 9/2021 che se "in conseguenza delle determinazioni assunte dal Procuratore generale...ai sensi dell'art. 18, sono trasferiti nello Stato procedimenti relativi a indagini condotte da procuratori europei delegati di altri Stati", si applicano le disposizioni correlate ai casi di trasferimento. Se è vero che non si tratta di un caso tipico di trasferimento di procedimenti penali secondo le regole codicistiche (art. 646 bis ss. c.p.p.), è tuttavia previsto che la "assunzione di procedimenti della Procura europea" come definite dalla rubrica dell'art. 19 d.lgs. n. 9/2021, determina

europaea come definita dalla rubrica dell'art. 19 d.lgs. n. 9/2021, determina l'applicazione di alcune disposizioni correlate, quali l'utilizzabilità delle prove già acquisite se non contrastanti con i principi fondamentali dell'ordinamento (art. 746 *ter* comma 7 c.p.p.) o il computo del 'presofferto' in sede cautelare estera (art. 746 *ter* comma 6 c.p.p.) o, ancora, il mantenimento di efficacia della querela già presentata (art. 746 *ter* comma 4 c.p.p.). Il ricorso alla disciplina codicistica opera quindi nel senso di favorire una speciale forma di assunzione del procedimento interna alla Procura europea.

¹² Sul punto, L. SALAZAR, *L'adeguamento interno*, cit., p. 65; E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Arch pen.*, 2019, n. 3, p. 62.

¹³ G. DE AMICIS, *op. cit.*, p. 12.

NOVELLA GALANTINI, *Giurisdizione e competenza della Procura europea*

3. La 'competenza per territorio'

Quanto alla 'competenza per territorio' così come delineata dall'art. 23 Regolamento, se è vero che non sono rinvenibili disposizioni su un eventuale 'contrasto' tra Ped di Stati diversi, si rinviene tuttavia il riconoscimento del ruolo della Camera permanente a fronte di criteri che, su un piano statico (art. 23 Regolamento) e anche dinamico (art. 26.5 e 36.3 Regolamento), hanno il compito di gestire la transnazionalità che caratterizza i reati di attribuzione Eppo. Secondo l'art. 26 comma 4 Regolamento "un caso di norma è aperto e trattato da un procuratore europeo delegato dello Stato membro in cui si trova il centro dell'attività criminosa oppure, se sono stati commessi più reati connessi di competenza Eppo, dello Stato membro in cui è stata commessa la maggior parte dei reati". Il che non toglie che la Camera permanente, nel caso in cui sia avviata una indagine da parte di un Ped di altro Stato membro in 'deviazione' 'debitamente giustificata' dai criteri indicati e basandosi su vari criteri di priorità (art. 26 comma 4 lett. a, b, e c), possa decidere di riassegnare il caso a Ped di altro Stato membro o di riunire o separare i casi e per ogni caso scegliere il Ped. Tutto ciò "finché non sia deciso di esercitare l'azione penale" e se "tali decisioni sono nell'interesse generale della giustizia e conformi ai criteri di scelta del Ped incaricato del procedimento" (art. 26 comma 5). Inoltre, ai fini dell'azione penale, nel caso di più Stati membri aventi giurisdizione, la Camera permanente decide che essa sia esercitata nello stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso (art. 36 comma 3), anche se, "prima di decidere di portare un caso in giudizio, la camera permanente può, su proposta del procuratore europeo delegato incaricato del caso, decidere di riunire vari procedimenti, qualora diversi procuratori delegati abbiano condotto indagini nei confronti della stessa o delle stesse persone, affinché l'azione penale sia esercitata dinanzi agli organi giurisdizionali di un unico Stato membro che, in conformità del suo diritto, ha giurisdizione per ciascuno di detti procedimenti" (art. 36.4 Regolamento) ¹⁴.

L'unicità dell'ufficio, che spesso viene richiamata al fine di escludere i contrasti, è d'altra parte alla base del ruolo delle Camere permanenti che "garantiscono inoltre il coordinamento delle indagini e delle azioni penali nei casi transfrontalieri" (art. 10.2 Regolamento), sulla scorta anche di una "previa consultazione con i procuratori europei e/o i procuratori europei delegati interessati" (art. 26.5 Regolamento). Si tratta di un ruolo di rilievo nel cui ambito vengono adottate decisioni che generano effetti equiparati al trasferimento dei procedimenti: l'art. 19 comma 2 d.lgs.

n.9/2021 stabilisce infatti la “assunzione di procedimenti della Procura europea” nel caso in cui sono trasferiti nello Stato procedimenti relativi ad indagini condotte da procuratori europei delegati di altri Stati “in forza di provvedimenti assunti dalle camere permanenti della procura europea ai sensi degli artt. 26 paragrafo 5, e 36, paragrafi 3 e 4”. Come nel caso delle “determinazioni” assunte dal procuratore generale

¹⁴ Sul margine discrezionale riservato alle Camere permanenti, S. RUGGERI, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea*, in *Proc. pen. giust.*, 2018, p. 603; G. BARROCU, *op. cit.* p. 84 ss.

 44

NOVELLA GALANTINI, *Giurisdizione e competenza della Procura europea*

presso la Cassazione, già prima richiamate, operano le previsioni in ambito di trasferimento dei procedimenti quali l'utilizzabilità delle prove già acquisite se non contrastanti con i principi fondamentali dell'ordinamento (art. 746 *ter* comma 7 c.p.p.) o il computo del 'presofferto' in sede cautelare estera (art. 746 *ter* comma 6 c.p.p. c.p.p.) o, ancora, il mantenimento di efficacia della querela già presentata (art. 746 *ter* comma 4 c.p.p.). (art. 19 comma 1 d.lgs. n.9/2021).

Se il tema della cosiddetta 'competenza per territorio' è solitamente individuato sul piano dei rapporti tra Ped di Stati diversi e si canalizza nelle attribuzioni delle Camere permanenti, si è peraltro talvolta ipotizzato che un coordinamento debba avvenire anche tra Ped dello stesso Stato membro. Un argomento a favore potrebbe essere rinvenuto nella disposizione secondo cui “la camera permanente può, su proposta del procuratore europeo incaricato della supervisione, decidere di riassegnare un caso ad un altro procuratore europeo delegato dello stesso Stato membro se il procuratore europeo incaricato del caso: a) non può svolgere indagini o avviare l'azione penale; o b) omette di seguire le istruzioni della camera permanente o del procuratore europeo” (art. 28.3 Regolamento). L'ipotesi di un potenziale 'contrasto interno'¹⁵, categoricamente esclusa negli interventi presentati all'Incontro di studio in cui si è svolta la presente relazione, è stata peraltro considerata in dottrina là dove si è ritenuto possibile il ruolo della Procura generale della cassazione in caso di operatività di diversi Ped dello stesso Stato¹⁶. In realtà, pur considerando che a livello territoriale lo stesso art. 26.1 Regolamento delinea la competenza secondo il diritto nazionale, le norme di adeguamento stabiliscono che “ferme in ogni caso le regole ordinarie sulla competenza del giudice, i Ped esercitano le funzioni requirenti sull'intero territorio nazionale, indipendentemente dalla sede di assegnazione” (art. 9. d.lgs. n.9/2021). Un contrasto si prospetterebbe quindi solo potenzialmente e tale da essere risolto in base al sistema di coordinamento che la disciplina regolamentare ha tenuto a sottolineare (art. 34 Regolamento interno)¹⁷.

4. Complessità e criticità della disciplina.

La complessa disciplina che si è considerata sui vari piani, tanto articolata quanto specifica, non riesce tuttavia a nascondere le criticità che da più parti si sono evidenziate. Sia in ordine alla attribuzione dei singoli casi per 'materia', che in relazione alla loro individuazione sul piano territoriale, emerge una fluidità delle regole che difficilmente può essere ricondotta ad un principio di 'legalità

¹⁵ In tema, G. BARROCU, *op. cit.* p. 236.

¹⁶ A. BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura generale della Corte di cassazione e la Procura europea*, in *Sistema penale*, 4 dicembre 2019.

¹⁷ V. art. 34 Regolamento interno della procura europea (2021/C22/03) :“Il

procuratore capo europeo può delegare ai procuratori europei il coordinamento delle attività dei procuratori europei delegati dei rispettivi Stati membri, compresi i loro programmi di lavoro, in modo da garantire l'esercizio delle relative funzioni".

 45

NOVELLA GALANTINI, *Giurisdizione e competenza della Procura europea*

dinamica'. La impossibilità del Ped di definire da solo, in autonomia, l'indagine che ha condotto, emerge a fronte della decisione della camera permanente sul rinvio a giudizio che "comporta l'adozione di una scelta molto importante: quella della scelta del foro del processo"¹⁸.

Anche sul fronte di una eventuale archiviazione, sulla base peraltro di criteri comunque non bene determinati - azione penale impossibile, mancanza di prova pertinente - al di là dei casi *ex art. 39 Regolamento*, il Ped dovrà ottenere la approvazione della Camera permanente

Se è vero che il controllo 'interno' all'ufficio Eppo non potrà poi sfuggire al controllo giurisdizionale della autorità nazionale, posto che le regole applicabili, come già si è ricordato, sono quelle 'domestiche' è evidente come il principio di obbligatorietà dell'azione penale, nelle sue declinazioni di tutela dei canoni di indipendenza, uguaglianza e legalità, si veda piegato a scelte basate su criteri sostanzialmente indeterminati, anche se controllabili in ultima battuta¹⁹. Da qui un indebolimento delle garanzie difensive sminuite dalla individuazione, sostanzialmente discrezionale, della autorità che deve procedere²⁰.

Prescindendo dai massimi principi e riferendoci alla realtà processuale, può essere evidenziato come per la difesa si possa prospettare più complesso monitorare gli esiti *in itinere*, quando conoscibili, delle operazioni investigative. Anche se, come è stato illustrato con chiarezza nel già richiamato Incontro di dottorato, la individuazione di un diverso giudice competente non comporta il cambiamento del Ped che continua a svolgere il suo ruolo, magari itinerante, permane una sorta di incertezza non stemperata dalle rassicurazioni circa l'operatività immutata delle regole processuali interne anche in fase preliminare, che dovrebbero consentire di misurare comunque durata, termini e proroghe delle indagini e conseguente verifica della utilizzabilità *ex art. 407 comma 3 c.p.p.* Il che non toglie i dubbi sugli effetti della 'doppia comunicazione' delle notizie di reato e sui relativi adempimenti (art. 14 d.lgs. n.9/2021)²¹.

¹⁸ A. VENEGONI, *La struttura ed il funzionamento dell'EPPO*, Parte I, in *Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del ruolo, Servizio penale, Relazione su novità normativa*, Rel. n. 36/2021, 28 giugno 2021, p. 26.

¹⁹ G. BARROCU, *La procura europea*, cit., *passim*.

²⁰ In tema, S. RUGGERI, *op. cit.*, p. 603; M. PANZAVOLTA, *Choice of forum and Lawful and Judge Concept*, in *Choice of Forum in Cooperation Against EU Financial Crimes*, 2013, 143.

²¹ Sul tema della acquisizione della *notitia criminis*, l'ampio esame di G. BARROCU, *op. cit.*, p.87 ss.; S. RUGGERI, *op. cit.*, p. 603; T. ALESCI, *Spazio giudiziario europeo. Percorsi interpretativi per la creazione di un sistema cautelare*, Padova, 2020, p. 162; B. PIATTOLI, *Le notizie annotate nel case management system della procura europea: indagini transfrontaliere e formazione della prova*, in *Pre-investigazioni*, a cura di A. Scalfati, 2020, p.163. V., inoltre, Circolare Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, 21.5.2021, p. 14.

 46

NOVELLA GALANTINI, *Giurisdizione e competenza della Procura europea*

Solo una verifica in concreto e su un più ampio ambito temporale potrà confermare l'opportunità della scelta normativa di affidarsi più a principi che a regole, affidando la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea ad una indagine preferenziale proiettata verso una azione penale in qualche misura soggetta ad un controllo 'superiore'. Né minore rilievo potrà assumere il tema del rispetto della precostituzione del giudice alla luce in particolare della recente giurisprudenza sovranazionale in tema di *tribunal established by law*²².

Bibliografia

T. Alesci, *Spazio giudiziario europeo. Percorsi interpretativi per la creazione di un sistema cautelare*, Cedam, Padova, 2020

A. Balsamo, *Il coordinamento tra la Procura generale della Corte di cassazione e la Procura europea*, in *Sistema penale*, 4 dicembre 2019

G. Barrocu, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Cedam, Padova, 2021

R. Belfiore, *I procuratori 'super distrettuali' per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea: un nuovo 'terzo binario' investigativo*, in *Sistema penale*, n. 12/2021, p. 69.

A. Bernardi, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in *Sistema penale*, 2021, n. 11, p. 33

L. Camaldo, *L'istituzione della procura europea: il nuovo organo investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali*, in *Cass. pen.*, n. 3/2018, p. 958.

D. Cavallini, *Analisi della disciplina e prime riflessioni sui profili ordinamentali della procura europea, alla luce del d.lgs. n. 9 del 2021 di adeguamento della normativa nazionale al regolamento europeo*, in *Diritto di difesa*, 14 maggio 2021;

D. Ceccarelli, *The EPPO and the Fight against VAT Fraud: a Legal Obstacle in the Regulation?*, *Eu crim - The European Criminal Law Association Forum*, n. 1/2021, p. 47.

G. De Amicis, *'Competenza' e funzionamento della Procura europea nella cognizione del giudice*, SSM – Corte di Cassazione, 29 novembre 2021

L. De Matteis, *Autonomia e indipendenza della Procura europea come garanzia dello Stato di diritto*, *ivi*, 24 marzo 2021

²² Per un'ampia analisi, S. ROVELLI, *Azionabilità del diritto al giudice naturale, rule of law e dignità dell'ordine giudiziario*, in *Consulta on line*, 2022, fasc. II, p. 492 ss.

- F. Falato, *L'azione penale verso le nuove misure d'indagine europee. Metodo e contenuti di una categoria dommatica rivisitata alla luce dell'entrata in funzionamento della procura europea tra fisiologie regolamentari e difetti della legge delega*, in *Arch. pen.*, 2020, n. 3
- S. Manacorda, *Il P.M. europeo e le questioni aperte di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, p. 663
- M.R. Marchetti, *Procura europea: la normativa interna di collegamento*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, n. 7, p. 859
- G. Melillo, *Il ruolo delle Procure della Repubblica di fronte alla nuova normativa sulla Procura europea*, in *Questione giustizia*, 29 aprile 2021
- M. Panzavolta, *Choice of forum and Lawful and Judge Concept*, in *Choice of Forum in Cooperation Against EU Financial Crimes*, 2013, p. 143
- B. Piattoli, *Le notizie annotate nel case management system della procura europea: indagini transfrontaliere e formazione della prova*, in *Pre-investigazioni*, a cura di A. Scalfati, 2020, p. 163.
- L. Pressacco, *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, n. 12/2018, p. 4399.
- S. Ruggeri, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea*, in *Proc. pen. giust.*, 2018, p. 603.
- L. Salazar, *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento Eppo alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sistema penale*, n. 4/2021, p. 53.
- R. Sicurella, *Spazio europeo e giustizia penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, p. 849.
- F. Spiezia, *Il pubblico ministero europeo e i rapporti con Eurojust*, in *Dir. pen. contemporaneo*, 29 maggio 2018
- E. Traversa, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Arch pen.*, 2019, n. 3, p. 62.
- A. Venegoni, *La struttura ed il funzionamento dell'EPPO, Parte I*, in *Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del ruolo, Servizio penale, Relazione su novità normativa*, Rel, n. 36/2021, 28 giugno 2021, p. 26.
- E. Zanetti, *La via italiana alla procura europea nella delega per l'implementazione del Regolamento (UE) 2017/1939*, in *Proc. pen. giust.*, 1/2020, p. 264.