

# BREVI NOTE CRITICHE SULLA PROCURA EUROPEA

Anna Lucia Valvo



## BRIEF CRITICAL NOTES ON THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR

Sommario: 1. *Il Libro Verde della Commissione sulla Procura europea.* – 2. *La logica mercantilista della Commissione europea.* – 3. *Lo status del Procuratore europeo.* – 4. *I criteri di determinazione dello Stato competente allo svolgimento delle indagini.* – 5. *Procura europea e diritti della difesa.* – 6. *Compatibilità del Regolamento eppo con l'art. 6 della cedu.* – 7. *Conclusioni.*

Abstract: The idea of the European Public Prosecutor's Office arises from the observation that the

insufficiency of the tools offered by judicial cooperation could be overcome by the establishment of a Public Prosecutor of European origin whose investigations (conducted, in fact, at European level) could more easily reach the celebration of a process, of course, on a national basis.

However, the Regulation establishing the European Public Prosecutor's Office lends itself to some reflection of a critical nature also because it does not seem to take into due consideration the substantial differences between the criminal procedural law systems of the various Member States. The contribution is aimed at highlighting some of the contradictions of the EU Regulation 1939/2017 specifically in terms of the protection of the rights of the defense.

1. Il *Libro Verde* della Commissione (delle Comunità europee) dell'11 dicembre 2001<sup>[1]</sup>, pur se risalente nel tempo, offre più di uno spunto di riflessione sull'utilità della istituzione di una Procura europea con competenza a perseguire gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari della (allora) Comunità europea<sup>[2]</sup>.

Il punto di vista della Commissione postulava la necessità di un superamento della cooperazione giudiziaria di tipo classico ai fini di una tutela in chiave europea ritenuta più adeguata alla salvaguardia degli interessi finanziari della Comunità europea, in ragione della eterogeneità delle tradizioni e dei sistemi giuridici degli Stati membri che complicava (e complica) la tutela del bilancio europeo dalle frodi e da altre attività criminose, e tale vorrebbe essere la Procura europea: non uno strumento di cooperazione giudiziaria ma un quadro normativo, per certi aspetti, "euro-unitario" e tuttavia rivolto a procedimenti giudiziari nazionali<sup>[3]</sup>.

La Commissione era ben consapevole della difficoltà (quando non impossibilità) della predisposizione di un unico assetto normativo sotto il profilo del diritto processuale penale e si limitava alla proposizione di una giurisdizione multilivello al cui concreto esercizio provvedono gli Stati membri in attuazione di un complesso modello regolamentare di difficile attuazione sul piano del diritto positivo<sup>[4]</sup>.

Il problema si era posto fin dalla assegnazione di risorse proprie alla Comunità ma soltanto con il Trattato di Amsterdam era stata inserita una base giuridica (art. 280 tce) per la individuazione di una fonte normativa europea diretta alla tutela degli interessi finanziari europei<sup>[5]</sup>.

Com'è noto, infatti, il livello intergovernativo della cooperazione in materia di giustizia e affari interni di cui al

terzo pilastro del Trattato di Maastricht non aveva dato (e non poteva dare) esiti soddisfacenti in merito ad un settore così delicato come la cooperazione giudiziaria in materia penale fondata, essenzialmente, sul principio del reciproco riconoscimento.

La Commissione riteneva dunque che l'insufficienza degli strumenti offerti dalla cooperazione giudiziaria potesse essere superata dalla istituzione di un Pubblico Ministero di matrice europea le cui indagini (condotte, appunto, a livello europeo) potessero più facilmente giungere alla celebrazione di un processo, ovviamente, su base nazionale<sup>[6]</sup>.

Tuttavia, come si vedrà, è esattamente questo uno dei principali problemi riscontrabili nella Procura europea, ovvero la previsione di un doppio binario normativo e cioè un sistema di indagini, per così dire, europeo che tuttavia non dà luogo ad una giurisdizione europea ma sfocia in un processo da celebrare in uno Stato membro secondo le norme e le prassi del diritto processuale penale nazionale<sup>[7]</sup> dando luogo ad una sorta di giurisdizione *itinerante*, o potenzialmente *itinerante*<sup>[8]</sup>, che con ragionevole probabilità può rappresentare un *vulnus* al principio del giudice naturale precostituito per legge di cui all'art. 47 della Carta di Nizza, di cui all'art. 6 della Convenzione di Roma del 4 novembre 1950 ed infine al controlimite costituzionale di cui all'art. 25 della Carta costituzionale italiana.

La persistente assenza di un sistema processuale europeo non ha risolto il problema fondamentale che veniva in linea di conto nel *Libro verde* della Commissione, i.e. il superamento del frazionamento dello spazio penale europeo con conseguente esercizio dell'azione penale a livello europeo anziché a livello nazionale, atteso che l'esercizio dell'azione penale, anche dopo l'entrata in vigore del Regolamento istitutivo del Pubblico Ministero europeo, consegue ad indagini condotte dai Procuratori *delegati* più che altro sulla base delle norme di diritto processuale nazionale anche se con la "supervisione" del Procuratore europeo<sup>[9]</sup>.

In proposito, è appena il caso di evidenziare che benché il Regolamento al suo art. 5, par. 3, disponga che sia le indagini che le azioni penali svolte dalla Procura europea sono disciplinate dallo stesso Regolamento e che tale disciplina, nel caso di conflitto, sia destinata a prevalere su quella nazionale, di fatto, la disciplina regolamentare è talmente residuale che il PM europeo dovrà necessariamente avvalersi del diritto processuale penale nazionale che, all'evidenza, presenta numerose peculiarità e differenze da Stato a Stato<sup>[10]</sup>.

Dunque, nonostante nella gerarchia delle fonti sia come sempre la disciplina europea a prevalere su quella

nazionale, la sostanziale assenza e frammentarietà della prima determina il necessario ricorso alla pluralità di normative processuali nazionali che, *va da sé*, non costituiscono attuazione del diritto dell'Unione europea se non nei limiti delle norme che discendono da Direttive emanate ex art. 82 tfue e saranno dunque interpretabili sulla base della giurisprudenza penale nazionale.

In effetti, l'intento dichiarato dalla Commissione nel *Libro verde* in questione era quello di creare uno strumento idoneo a garantire la tutela dei suoi interessi finanziari sull'intero territorio dell'Unione europea pur mantenendo sistemi giudiziari penali differenti.

Come detto, il presupposto di partenza era che alla *transnazionalità* dei reati non corrispondeva (e non corrisponde) la *transnazionalità della giustizia penale* ritenendo, a torto o a ragione, che l'istituzione di una Procura europea potesse essere una valida alternativa agli scarsi risultati raggiunti tramite la cooperazione internazionale in materia penale<sup>[11]</sup> e ai risultati deludenti, in termini di esercitabilità dell'azione penale, conseguiti da olaf<sup>[12]</sup> (Ufficio europeo per la lotta antifrode), la cui indipendenza delle indagini amministrative non incide sulla competenza degli Stati in materia di azione penale<sup>[13]</sup>.

In proposito la Commissione europea faceva notare che "La trasmissione di informazioni tra Stati membri e a questi ultimi da parte dell'Ufficio europeo di lotta antifrode si scontra con ostacoli dovuti alle differenze nelle normative che disciplinano l'azione penale nei singoli Stati membri" e che "la diversità delle norme nazionali che disciplinano la produzione delle prove svuota spesso di qualsiasi effetto utile dinanzi ai tribunali di uno Stato membro gli elementi raccolti in un altro Paese" atteso che il giudice chiamato a giudicare nel merito applica le norme di diritto processuale penale in vigore nel *suo* Stato soprattutto in relazione all'ammissibilità delle prove non essendo tenuto a riconoscere le norme dello Stato dove sono stati compiuti gli atti di indagine "con il risultato di rendere inammissibili le prove che l'attività investigativa ha permesso di riunire".

Tuttavia, come meglio si dirà, è appena il caso di osservare che, permanendo una sostanziale diversità dei contesti normativi di riferimento, la situazione evidenziata dalla Commissione nel *Libro verde* di fatto si ripropone anche all'esito dell'istituzione del Pubblico Ministero europeo<sup>[14]</sup> non avendo quest'ultimo alcun potere di carattere investigativo diretto all'interno della generalità degli Stati membri se non nella misura in cui il Procuratore europeo delegato titolare delle indagini in un determinato Stato investa del compimento di alcune attività investigative (ricorrendone i presupposti) il ped di un altro Stato<sup>[15]</sup> e le norme processuali penali dei due (o più) Stati coinvolti siano in qualche misura corrispondenti oppure esistano strumenti di

cooperazione giudiziaria idonei a colmare le differenze procedurali<sup>[16]</sup>.

Per non tacere, a tutto ammettere, dei problemi che possono insorgere quando sia necessario coinvolgere nelle indagini Stati che non partecipano alla cooperazione rafforzata o dei problemi relativi all'efficacia di atti di indagine compiuti dal Procuratore europeo delegato di uno Stato successivamente dichiarato incompetente.

2. In una logica tipicamente mercantilista, le competenze che la Commissione propone di attribuire alla Procura europea sono limitate all'ambito della tutela degli interessi finanziari ai fini della creazione di un sistema di controllo europeo contro frodi e abusi ai danni delle finanze e del bilancio dell'Unione europea asseritamente finanziata da *risorse proprie*<sup>[17]</sup>.

Dal *Libro verde* al c.d. *Corpus Juris* del 2000, l'istituzione della Procura europea venne poi inserita nel progetto di Trattato "costituzionale"<sup>[18]</sup> e infine nel Trattato di Lisbona<sup>[19]</sup> nel quale si individua la sua base giuridica nell'art. 86 del tfue il quale prevede che l'Istituzione del Pubblico Ministero europeo avviene con una procedura legislativa speciale (art. 289, par. 2, tfue).

Il citato art. 86 tfue dispone nel senso che il Consiglio, deliberando all'unanimità con l'approvazione del Parlamento europeo, possa istituire un Procura europea (a partire da Eurojust) con lo scopo di combattere i reati finanziari in danno dell'Unione ma introduce, nel caso di mancato raggiungimento dell'unanimità, la possibilità di ricorrere ad una cooperazione rafforzata<sup>[20]</sup> come di fatto poi è stato ai fini dell'approvazione del Regolamento (ue) 2017/1939 istitutivo dell'European Public Prosecutor's Office (eppo)<sup>[21]</sup>.

Nel caso di mancato raggiungimento dell'unanimità e prima di avviare la cooperazione rafforzata è preliminarmente necessario investire il Consiglio europeo del progetto di Regolamento con conseguente sospensione della procedura dinanzi al Consiglio.

Se si raggiunge un consenso, nel termine di quattro mesi il Consiglio europeo rinvia il progetto al Consiglio ai fini della sua approvazione.

Nel caso in cui non si raggiunga un accordo in seno al Consiglio europeo, se un gruppo di almeno 9 Stati membri decide di instaurare una cooperazione rafforzata, sulla base del progetto di Regolamento in

questione, sarà automaticamente autorizzato a procedere in tal senso.

Le competenze del Pubblico Ministero europeo vengono indicate nel par. 2 del citato art. 86 e disciplinate dall'art. 22, par. 1, del suo Regolamento istitutivo che fa espresso richiamo alla c.d. Direttiva pif<sup>[22]</sup> "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".

A conferma della vocazione mercantilista della Commissione e della natura sostanzialmente intergovernativa<sup>[23]</sup> della cooperazione in ambito penale, il Regolamento istitutivo chiarisce che le competenze della Procura europea sono finalisticamente rivolte alla repressione delle condotte lesive degli interessi finanziari dell'Unione europea a prescindere dal *nomen iuris* adottato a livello nazionale e a prescindere dal livello di *omogeneità* delle previsioni normative interne inevitabilmente vincolate dalle "forme di recepimento" della Direttiva pif cui hanno fatto ricorso gli Stati parte<sup>[24]</sup> i quali godono di ampi margini di discrezionalità in fase di attuazione, con quel che ne consegue in termini di concreto funzionamento della Procura europea in mancanza di uno spazio giuridico europeo e in mancanza di un comune assetto normativo (processuale e sostanziale) fra gli Stati parte alla Procura<sup>[25]</sup> che addirittura possono qualificare come meglio credono i reati di cui alla Direttiva pif ("indipendentemente dall'eventualità che la stessa condotta criminosa possa essere qualificata come un altro tipo di reato ai sensi del diritto nazionale") e prevedere anche differenti pene edittali nel minimo e nel massimo.

Ai fini di una migliore comprensione dei termini della questione, si rende necessaria una breve riflessione sulla natura giuridica dell'Unione europea che non è un ente sovranazionale al quale gli Stati avrebbero asseritamente ceduto competenze sovrane, non è dotata di personalità giuridica internazionale e agisce sulla base di competenze di attribuzione e nei limiti delle stesse<sup>[26]</sup>.

Da ciò consegue l'impossibilità, allo stato, di adottare norme processual penalistiche uniformi e vincolanti per tutti gli Stati membri per la semplice ragione che in tale ambito l'Unione europea ha una competenza relativa (secondo gli strumenti della cooperazione di carattere intergovernativa fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona) e, ex art. 82 tfue, il ricorso alla procedura legislativa ordinaria è limitato all'adozione di "norme minime" e alla emanazione di direttive "che tengano conto delle differenze tra le tradizioni giuridiche e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri", con quel che ne consegue in termini di differenze nelle modalità di "recepimento" delle stesse all'interno degli Stati membri.

I medesimi limiti alla competenza legislativa dell'Unione europea si riscontrano in materia di diritto penale sostanziale nella misura in cui anche l'art. 83 t.fue prevede che Parlamento e Consiglio possono stabilire "norme minime" per la definizione, sempre tramite direttive, dei reati e delle relative sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave con quel che ne consegue in termini di previsione di ipotesi di reato che possono presentare anche notevoli differenze fra uno Stato e l'altro[27].

In ultima analisi, la questione è sempre quella relativa alla mancanza di competenze sovrane in capo all'Unione europea e alla reticenza degli Stati membri nel volerle attribuire competenze in sfere così delicate e l'esercizio della potestà d'imperio che è tipica dello Stato nazionale.

È ben vero che la materia della cooperazione giudiziaria in materia penale può dirsi rientrare formalisticamente nello spazio europeo relativo alla "giustizia". Tuttavia, la pretesa che si critica ha solo una irrilevante valenza formale poiché la giurisdizione penale in ogni suo grado e manifestazione presuppone un potere politico del quale essa dovrebbe essere espressione (quanto di più "politico" della repressione di condotte ritenute delittuose?); potere politico del tutto assente nell'Unione europea la quale, com'è noto, agisce sulla base di deleghe di competenze concesse e revocabili da parte degli Stati membri.

3. Com'è noto, la Procura europea presenta una struttura verticistica costituita da un Procuratore capo, dai suoi due Vice che possono assumere il ruolo di sostituti nel caso di assenza o impedimento del Procuratore capo, dai Procuratori europei (uno per ciascuno Stato membro), dal Collegio, di cui fa parte il Procuratore capo e i Procuratori europei (a loro volta suddivisi in mini collegi denominati "Camere permanenti") e, infine, dai Procuratori europei delegati, Pubblici Ministeri nazionali che in concreto svolgono le indagini[28].

Quanto alla nomina dei membri della Procura europea, si rende necessaria ancora qualche considerazione di carattere critico per evidenziare come il compromesso politico che ha condotto all'adozione del Regolamento ue 2017/1939 si è sostanzialmente risolto in un inaccettabile compromesso normativo nella misura in cui alla procedura di nomina dei detti componenti prendono parte le Istituzioni europee verso le quali, ad onta di una sola asserita indipendenza della Procura, quest'ultima ha un vero e proprio obbligo di rendere conto.

Come normalmente accade per la nomina dei membri delle Corti di Organizzazioni internazionali (Corte di giustizia compresa), anche per la procedura di nomina dei componenti della Procura europea si



possono esprimere non poche perplessità sulla sostanziale mancanza di trasparenza e di criteri di meritocrazia in ordine alla scelta dei candidati.

Ad onta dei richiami a più riprese rivolti ad alcuni Stati membri da parte dell'Unione europea in merito al rispetto dello Stato di diritto, della separazione dei poteri<sup>[29]</sup> e della insopprimibile esigenza della indipendenza dei giudici, esigenze di onestà intellettuale e di coerente interpretazione delle norme impediscono di tacere sulla circostanza che l'Unione europea, anche nel caso della nomina dei Procuratori europei, viola proprio quei principi di cui alla separazione dei poteri cui dice di ispirarsi.

Infatti, ad una attenta analisi non si può non evidenziare come la nomina dei Procuratori europei sia essenzialmente rimessa ai governi degli Stati membri né, d'altra parte, è possibile tacere sulla circostanza che a dispetto della enunciata indipendenza della Procura europea, per espressa previsione del Regolamento, essa debba "rendere conto" del proprio operato (alle Istituzioni e dunque ai governi degli Stati membri).

In particolare, il Procuratore capo è nominato dal Parlamento e dal Consiglio e dunque, nel caso del Consiglio, dai rappresentanti dei governi degli Stati membri a livello ministeriale.

La selezione si basa su un invito generale (non si sa da parte di chi perché il Regolamento non lo dice) a presentare candidature pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* (art. 14, par. 3, del Regolamento).

All'esito dell'"invito generale", un Comitato di selezione individua una rosa di candidati ("qualificati") da sottoporre alla valutazione del Parlamento e del Consiglio.

In proposito, è appena il caso di rilevare che il Comitato di selezione, pur composto da eminenti giuristi di "notoria competenza", è nominato dal Consiglio su proposta della Commissione (ma non si sa sulla base di quali criteri avvenga l'individuazione dei candidati) con evidente politicizzazione della procedura. Nondimeno, la Corte di giustizia, su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione con formula tanto vaga quanto indefinita, può "rimuovere dall'incarico il Procuratore capo europeo qualora riscontri che non è più in grado di esercitare le sue funzioni o che ha commesso una colpa grave".

Non è dato sapere se la detta rimozione intervenga all'esito di un contraddittorio durante il quale il



Procuratore capo potrà esporre le sue ragioni o meno e né se il provvedimento di rimozione possa essere – e come - impugnato dall'interessato.

La procedura di nomina e rimozione dei Procuratori europei è sostanzialmente uguale a quella del Procuratore capo, con la differenza che per la nomina dei Procuratori europei la scelta è rimessa esclusivamente al Consiglio senza neanche la partecipazione del parlamento europeo e i candidati sono designati da ciascuno Stato membro.

Si tratta all'evidenza di una procedura politica che getta più di un'ombra di sospetto sulle garanzie di terzietà e indipendenza dell'organo requirente europeo e sulle possibili ingerenze del potere politico sui procedimenti giudiziari oggetto delle sue indagini[30].

L'incoerenza delle citate disposizioni normative, da un canto, non costituisce una novità (gli stessi Trattati istitutivi del processo di integrazione europea ne costituiscono un fulgido esempio) e, d'altro canto, sembrano contraddire il monito secondo cui "L'indipendenza del potere giudiziario e la sua separazione dal potere esecutivo è la chiave di volta dello stato di diritto, ed è una norma per la quale non possono esserci eccezioni"[31].

La procedura in questione evidenzia, senza tema di smentita, la spropositata discrezionalità esercitata dai governi nazionali e la scarsa trasparenza dell'intera procedura nonostante il monito del Parlamento europeo che nella Risoluzione del 29 aprile 2015[32] al p. 7 aveva sottolineato che "la struttura della Procura europea dovrebbe essere del tutto indipendente dai governi nazionali e dalle istituzioni dell'ue e protetta da influenze e pressioni politiche"; chiedendo "apertura, obiettività e trasparenza nelle procedure di selezione e di nomina del Procuratore capo europeo, dei suoi sostituti, dei Procuratori europei e dei Procuratori europei delegati [...]".

Analoghe considerazioni possono esser fatte in relazione ai Procuratori europei delegati i quali, pur parte dell'ordinamento giudiziario nazionale, si trovano a dover render conto, sia pur indirettamente, a quelle Istituzioni europee che in più occasioni avevano raccomandato l'autonomia e l'indipendenza della Procura europea.

In effetti, i Procuratori europei delegati, che sono quelli che concretamente svolgono le indagini (ovviamente, in base alle norme di diritto processuale nazionale), pur essendo membri effettivi delle Procure

o della magistratura dei rispettivi Stati membri, possono essere rimossi dal Collegio risultando per ciò stesso subordinati alla Procura europea la quale, a sua volta, deve rendere conto alle Istituzioni dell'Unione europea<sup>[33]</sup>; il tutto, con buona pace delle esigenze di indipendenza dei giudici, del giusto processo e di quella separazione dei poteri che è caratteristica dello Stato di diritto cui l'Unione europea dichiara di ispirarsi<sup>[34]</sup>.

Del tutto improbabile appare l'art. 6 del Regolamento in questione, ossimoricamente intitolato "Indipendenza e obbligo di rendere conto".

Al suo primo comma, la disposizione in questione enuncia l'indipendenza della Procura europea i cui componenti "agiscono nell'interesse dell'Unione nel suo complesso" quando, in realtà, la magistratura, requirente o giudicante che sia, dovrebbe agire esclusivamente nell'interesse della giustizia.

Il secondo comma della disposizione normativa in questione, in palese contraddizione con il primo comma, stabilisce che la Procura europea "risponde al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea [...]" con ciò dando la netta sensazione di una intrinseca incompatibilità dei Procuratori europei - dal Procuratore capo ai Procuratori delegati - con quelle esigenze di terzietà del giudice che per costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, non soltanto deve essere imparziale (o indipendente che dir si voglia) ma deve anche apparire come tale<sup>[35]</sup>.

Il lacunoso e contraddittorio impianto che sorregge la creazione della Procura europea ha suscitato diverse critiche sotto il profilo della carenza della imparzialità del Procuratore europeo il quale, tra l'altro, come si è evidenziato nel presente studio, deve "rendere conto" dell'attività da lui svolta alle Istituzioni europee.

Si potrebbe obiettare che il Pubblico Ministero è parte del processo e a lui non sarebbero richiedibili quei requisiti di indipendenza e autonomia carenti nella figura del PM europeo.

In realtà, la figura del Procuratore europeo sembra elaborata sul modello del Procuratore della Repubblica francese, il quale è chiamato a rispondere all'esecutivo in persona del Ministro della giustizia.

A parte la circostanza che anche altri Stati membri si ispirano al modello storico francese, la "costruzione" del Procuratore europeo prescinde da ogni misura di separazione delle carriere, giudicanti e requirenti che solo potrebbero giustificare, per quanto ora interessa, il meccanismo creato con il

Regolamento.

Tuttavia, non solo nei fatti ma anche secondo altri ordinamenti viene riconosciuta al Pubblico Ministero una sua indipendenza e autonomia.

Così, ad esempio, nella serenissima Repubblica di San Marino con espressione anche suggestiva, il Pubblico Ministero viene formalmente indicato come “Commissario della legge”, rendendo chiaro, come anche si è detto essere in diversi altri Stati dell’Unione europea, che la funzione del Pubblico Ministero non è solamente quella di perseguire e chiedere la condanna, ma è anche quella di indagare ricercando anche le prove a favore della innocenza dell’indagato.

In questa prospettiva non è contraddittorio segnalare, come prima si è fatto, che il Procuratore europeo è chiamato a dare garanzie di indipendenza e di autonomia la cui carenza è stata ripetutamente censurata in dottrina oltre che nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo.

Il giudice, infatti, non solo deve essere “terzo” ma deve anche apparire come tale, cioè libero da qualsivoglia condizionamento che possa giustificare il sospetto che egli nutra pregiudizi in merito all’oggetto del procedimento.

Allo scopo di garantire tale esigenza la Corte europea di Strasburgo ha ripetutamente ribadito che la verifica dell’imparzialità deve essere compiuta sotto un duplice profilo: da un canto, un profilo di carattere soggettivo volto ad accertare la effettiva attitudine personale del giudice e, d’altro canto, un profilo di carattere oggettivo diretto ad accertare che esso appaia tale da escludere ogni ragionevole dubbio sulla sua imparzialità<sup>[36]</sup>. E questo in considerazione del fatto che se è vero che la giustizia deve essere valutata in relazione a quanto essa effettivamente realizza, è altresì vero che va valutata anche e soprattutto in ragione di come appare agli occhi di coloro i quali ad essa si rivolgono o di coloro ai quali essa si rivolge<sup>[37]</sup>.

La giurisprudenza della Corte europea è univoca al riguardo: in materia indipendenza ha sempre insistito sull’esigenza di tener conto non solo della realtà ma anche delle apparenze. Le parti del processo e anche l’opinione pubblica devono sempre avere l’impressione di essersi rivolte a giudici liberi da pregiudizi o da condizionamenti di diversa natura<sup>[38]</sup>.

4. La competenza si incardina presso la Procura europea quando i reati di cui alla citata Direttiva

2017/1371 (a prescindere dalla qualificazione che ne è stata data negli ordinamenti nazionali) presentano il carattere della transnazionalità<sup>[39]</sup> e cioè sono commessi nel territorio di due o più Stati membri e se da essi deriva un danno di almeno 10 milioni di euro.

Nel caso in cui il danno sia inferiore, la competenza può essere incardinata presso la Procura europea a condizione che il reato abbia comunque ripercussioni a livello di Unione europea o nelle indagini sia coinvolto un agente o un funzionario della ue o membri delle Istituzioni europee.

Al di là delle citate ipotesi, la Procura europea può esercitare la sua attività, con il consenso delle competenti autorità nazionali, nel caso in cui si trovi "in una posizione migliore per svolgere indagini o esercitare l'azione penale" (art. 25, par. 4), ma non è dato sapere cosa si intende per "posizione migliore" ai fini dello svolgimento delle indagini o dell'esercizio dell'azione penale<sup>[40]</sup>.

Quanto alla "scelta" dello Stato presso il quale svolgere le indagini<sup>[41]</sup> si segnala la sostanziale incompatibilità del sistema predisposto nel Regolamento con i più elementari diritti della difesa, pur essi richiamati e asseritamente garantiti dall'impianto normativo regolamentare.

In particolare, ai fini dell'individuazione dello Stato competente, l'art. 26, par. 4 del Regolamento fa ricorso a criteri tanto vaghi quanto improbabili quali "lo Stato membro in cui si trova il centro dell'attività criminosa" oppure, "se sono stati commessi più reati connessi di competenza dell'eppo [...] lo Stato membro in cui è stata commessa la maggior parte dei reati" senza tuttavia specificare cosa debba intendersi per "centro dell'attività criminosa" o "maggior parte dei reati".

Sempre a norma del citato art. 26, par. 4, lett. a), tali criteri possono anche essere derogati e la Camera permanente competente può assegnare il procedimento al Procuratore delegato di un altro Stato membro che può essere quello del "luogo di residenza abituale dell'indagato o dell'imputato", o lo Stato membro di cui l'imputato ha la nazionalità (lett. b), o lo Stato membro del "luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale" (lett. c), senza tuttavia che vengano indicati i parametri per comprendere cosa si intende per "danno principale".

Inoltre, fin quando non sia stata esercitata l'azione penale, la Camera permanente competente può "a) riassegnare il caso ad un Procuratore di un altro Stato membro; b) riunire o separare i casi e, per ogni caso, scegliere il Procuratore europeo delegato che ne è incaricato" se questo risulta nell'interesse generale della

giustizia (art. 26, par 5).

Già ad una pur superficiale analisi del citato art. 26 e, come si dirà, dell'art. 36, par. 3 (e 4), appare all'immediato la (forse?) eccessiva discrezionalità di cui godono le Camere permanenti in fase di assegnazione, riunione o riassegnazione dei procedimenti a differenti giurisdizioni variamente individuabili e con totale pretermissione dei diritti dell'indagato, poi imputato, la cui strategia difensiva deve essere totalmente ripensata e adattata in funzione del diverso impianto normativo dello Stato in cui si radicherà la giurisdizione e che, su indicazione della Camera permanente, prosegue le indagini o presso il quale viene esercitata l'azione penale<sup>[42]</sup>.

In "linea di principio" la Camera permanente decide che l'azione penale è esercitata nello Stato membro del Procuratore europeo delegato incaricato del caso (art. 36, par.3) e fin qui, nulla quaestio.

Tuttavia, la Camera permanente può decidere di individuare altra giurisdizione nazionale e il relativo Procuratore delegato, tenendo conto dei criteri di cui al citato art. 26, parr. 4 e 5, "se vi sono motivi sufficientemente giustificati per procedere in tal senso", motivi "che la Camera permanente si dovrà inventare *ex nihilo*, visto il silenzio della disposizione del regolamento su questo punto"<sup>[43]</sup>.

Nondimeno, a norma del par. 4, dell'art. 36, la Camera permanente competente, su proposta del ped incaricato del caso, può decidere di riunire vari procedimenti là dove una pluralità di Procuratori delegati abbia condotto le indagini nei confronti della stessa persona o di più persone, ed individuare un'unica giurisdizione nazionale competente per ciascun procedimento.

In altri termini, la Camera permanente incaricata oltre ad individuare lo Stato dove il processo dovrà essere celebrato, sarà competente a decidere quale sarà l'impianto processual penalistico applicabile al caso concreto.

In proposito si osserva che, al di là della possibile ipotesi in cui, in ragione della carenza di giurisdizione (in base alle norme nazionali) dello Stato individuato ai fini della celebrazione del processo, la Camera permanente potrebbe incaricare dell'esercizio dell'azione penale più di un Procuratore delegato (nei confronti delle stesse persone e per gli stessi fatti reato), vi è che in ragione di tale previsione è dato individuare una intrinseca incompatibilità dei citati artt. 26 e 36 del Regolamento istitutivo della procura europea con i più elementari diritti della difesa per le ragioni di cui si dirà in prosieguo.

A dimostrazione che l'intero impianto regolamentare è del tutto scollegato dalla realtà, si rende necessario fare un solo brevissimo accenno all'art. 19 del Regolamento interno della Procura europea che stabilisce un sistema di assegnazione casuale dei casi alle Camere permanenti. Questo significa che potrà accadere che la Camera permanente (che in buona sostanza costituisce il centro decisionale dell'attività requirente condotta dalla Procura europea) cui è stato assegnato un determinato caso, potrà esser costituita da Procuratori europei che non facciano parte dello Stato membro il cui ped è titolare delle indagini. E dunque potrà essere costituita da Procuratori europei che ignorano il sistema processuale penale (e la lingua) dello Stato membro che conduce le indagini.

Ogni commento in proposito appare superfluo.

5. L'analisi delle norme di cui al paragrafo precedente sollecitano più di qualche spunto di riflessione in merito alla loro compatibilità con le regole che presiedono il giusto processo di cui all'art. 6 della Convenzione di Roma del 4 novembre 1950 e con i diritti di cui al Capo vi della Carta di Nizza<sup>[44]</sup>.

Sia la prima, cui l'Unione ex art. 6, par. 2, tue dichiara di aderire (pur non essendo tale adesione ancora avvenuta), e i cui diritti fondamentali "fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi fondamentali" (art. 6, par. 3, tue), che la seconda, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati, costituiscono indubbio parametro di legittimità delle norme processuali penali degli Stati membri oltre che parametro cui le norme del Regolamento avrebbero dovuti ispirarsi.

La Carta dei diritti dell'Unione europea, con particolare riguardo ai diritti della difesa, è espressamente richiamata nell'art. 41 del Regolamento il quale elenca anche cinque Direttive che, sostanzialmente, si riferiscono ai più elementari diritti di un indagato poi eventualmente imputato, i.e. il diritto all'interpretazione e alla traduzione, di cui alla direttiva 2010/64/UE; il diritto all'informazione e il diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine, di cui alla direttiva 2012/13/UE; il diritto di accesso a un difensore e il diritto di comunicare e informare terzi in caso di detenzione, come previsto dalla direttiva 2013/48/UE; il diritto al silenzio e il diritto alla presunzione di innocenza, come previsto dalla direttiva (UE) 2016/343; il diritto al patrocinio a spese dello Stato, come previsto dalla direttiva (UE) 2016/1919.

Il par. 3 dell'articolo 41 in commento fa inoltre riferimento ai diritti e alle garanzie procedurali previsti dal diritto "locale" applicabile al caso concreto.

Quanto alla cedu, benché il Regolamento non la menzioni espressamente, è evidente che la stessa pur implicitamente viene richiamata anche per il tramite delle citate Direttive che non sono altro che la riproposizione di diritti e garanzie già rinvenibili nell'art. 6 sull'equo processo.

Tuttavia, proprio in relazione agli artt. 26 e 36 del Regolamento "eppo" di cui si è detto al paragrafo precedente, è facilmente constatabile come il possibile e potenziale trasferimento del procedimento da uno Stato ad un altro (o ad altri) all'esito della conclusione delle indagini o anche prima, possa costituire un pregiudizio per l'indagato poi imputato e possa rendere inutilizzabile la strategia difensiva inizialmente predisposta sulla base del diritto processuale penale di un determinato Stato; strategia difensiva che potrebbe risultare, appunto, del tutto inutile al momento dello spostamento della giurisdizione presso un altro Stato[45].

È di facile constatazione che la scelta della giurisdizione implica per ciò stesso la scelta delle norme da applicare, ed è evidente che al di là dell'enunciato rispetto dei diritti della difesa, l'impianto regolamentare della Procura europea è intrinsecamente incompatibile con il rispetto proprio di quei diritti (della difesa) e con le norme che presiedono l'equo processo sotto i molteplici profili che saranno di seguito brevemente riassunti.

6. Il complessivo impianto del Regolamento istitutivo della Procura europea e, in particolare, gli artt. 26 e 36, presenta un evidente sbilanciamento in danno dei diritti della difesa e specificamente in danno dell'art. 6 cedu sull'equo processo[46].

È di evidente constatazione che norme sulla potenziale riassegnazione, riunione o separazione dei procedimenti avviati dalla Procura europea, si pongono in netta contrapposizione con quelle esigenze di ragionevole durata del processo oltre che con quei diritti di ogni accusato elencati nel par. 3, dell'art. 6, della Convenzione di Roma del 4 novembre 1950 e, precisamente, il diritto ad essere informato, nel più breve tempo possibile in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; a disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; a difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; ad esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; a farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza.



È appena il caso di rilevare che la celebrazione del processo in uno Stato diverso da quello che ha condotto le indagini comporta problemi e difficoltà di carattere difensivo sotto il profilo del diritto a ricevere informazioni in breve tempo e in una lingua comprensibile (ovviamente, la modifica dello Stato comporta anche l'uso di una lingua diversa e la necessaria traduzione di tutto il fascicolo); del diritto a predisporre una strategia difensiva; del diritto alla difesa e del diritto al gratuito patrocinio: non è detto che il difensore che ha già approntato la strategia difensiva sia a conoscenza della lingua e del diritto processuale penale dello Stato (diverso) presso il quale si è scelto di celebrare il processo e, quanto al gratuito patrocinio, si pone il problema della individuazione dello Stato che dovrebbe farsi carico del gratuito patrocinio.

S'intende dire: le spese dovrebbero essere a carico dello Stato del Procuratore europeo delegato che ha condotto le indagini, o dello Stato al quale il caso è stato assegnato oppure, ancora, dello Stato presso il quale sono stati riuniti i fascicoli di indagine? E le medesime considerazioni possono esser fatte con riguardo al diritto all'assistenza gratuita di un interprete se non si comprende la lingua usata in udienza.

Di tutte queste considerazioni (e di molte altre) non pare essersi fatto carico il Regolamento ue 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 che presenta una cornice normativa disomogenea caratterizzata da continui rinvii a fonti normative diverse: i.e. regolamento, direttive, leggi interne di recepimento e diritto processuale penale di ciascuno Stato parte alla cooperazione rafforzata che, con ragionevole probabilità, non porterà a risultati concreti ai fini della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e, men che meno, al complessivo processo di integrazione europea.

7. Molte altre considerazioni di carattere critico potrebbero esser fatte sul Regolamento istitutivo della Procura europea come, a mero titolo di esempio, sui termini della prescrizione<sup>[47]</sup> (istituto che presenta carattere di notevole diversità nei vari Stati membri), sui riti alternativi (previsti in alcuni ordinamenti e non previsti in altri), sul gratuito patrocinio, sulla lingua degli atti, sul sistema delle notifiche, sulla mancanza di previsioni normative nel caso di imputato minore di età, sulle indagini transfrontaliere e sulla relativa applicazione, alternativamente, della *lex fori* o della *lex loci* (o di entrambe?) di cui all'art. 31 del Regolamento che meriterebbe una trattazione ben più approfondita di quella che si è voluta dare con queste "brevi note critiche".

Certamente, la Procura europea potrà e dovrà essere valutata alla prova dei fatti e tuttavia, senza tema di smentita, si ritiene che le contraddizioni fin qui evidenziate siano del tutto legittime e fondate.

Un'ultima considerazione la si vuole rivolgere non tanto e non soltanto a questo ennesimo compromesso al ribasso che ha dato luogo al Regolamento istitutivo della Procura europea, quanto piuttosto al processo di integrazione europea nel suo complesso che, sostanzialmente fermo al Trattato di Maastricht, non può o non vuole evolversi verso forme più evolute per mancanza di volontà degli Stati membri i quali, da qualche anno a questa parte, hanno sostanzialmente tradito le intenzioni dei *Padri fondatori* i quali, quando decisero di unire le loro forze per avviare il processo di integrazione economica e politica europea, certamente è da escludere che pensassero a *questa* Unione europea ben diversa da quella che si erano prefigurati: una Unione in preda alla disoccupazione e alla conflittualità sociale che da progetto di pacifica convivenza e benessere economico per i suoi cittadini si è trasformata in una entità schiacciata dalla lentezza e dalle lungaggini della sua burocrazia e, oggi, anche da una Procura europea che, per come è stata concepita, lascia facilmente preconizzare lungaggini nelle indagini e nei relativi processi (se e quando saranno mai celebrati).

---

[1] *Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una Procura europea*, com(2001) 715 definitivo.

[2] Cfr. cfr. E. Mezzetti, *Quale giustizia penale per l'Europa? Il Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di un pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, 2002, p. 3953.

[3] Risale agli anni Settanta l'idea di predisporre, attraverso una modifica dei Trattati, una normativa comune diretta alla tutela degli interessi finanziari europei. Tuttavia, il massimo dei risultati che si riuscì ad ottenere fu l'istituzione nel 1988 dell'"Unità di coordinamento per la lotta antifrode" (uclaf) con funzioni di coordinamento e assistenza ai fini del contrasto della frode organizzata a livello internazionale.

[4] Cfr. L. Camaldo, *L'istituzione della Procura europea: il nuovo organo investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 958 ss.

[5] Si veda la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità, presentata dalla Commissione in data 23 maggio 2001 (com(2001)272).

[6] Si ricorda, in proposito, il famoso "Corpus Juris" curato dalla Professoressa M. Delmas-Marty che,

partendo da una analisi comparata dei sistemi penali nazionali, concludeva nel senso della fattibilità di un Pubblico Ministero europeo. Delmas-Marty, *Corpus Juris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*, Parigi, 1997; per la versione italiana si veda Grasso, *Corpus juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Milano, 1997. Per la seconda versione (il *Corpus Juris* del 2000) cfr. Delmas Marty-Vervaele, *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Cambridge University Press, 2000; per la traduzione italiana cfr. Grasso-Sicurella (a cura di), *Corpus juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano, 2003.

[7] Come è stato giustamente osservato, si tratta di un organo transnazionale che opera tramite giurisdizioni nazionali non armonizzate: si veda Y. Bot, *La tutela dei diritti fondamentali in riferimento a indagini transnazionali nel caso di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea*, in V. Bazzocchi (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'olaf all'istituzione del Procuratore europeo*, Roma, 2014, p. 49.

[8] Si veda L. Pressacco che fa riferimento ad un "inedito modello di apparente azione senza giurisdizione", *La Corte di Giustizia tra Procura Europea e Giurisdizioni Nazionali*, in *L'Indice penale*, 2015, p. 529.

[9] Si veda L. Tavassi, *Il primo anno di eppo: appunti per una revisione critica*, *Sistema Penale*, 5, 2022, che a p. 53 definisce, a giusto titolo, il Regolamento istitutivo della Procura europea "un prodotto normativo imperfetto non in grado di raggiungere i risultati sperati neanche in termini repressivi".

[10] Cfr. E. Traversa, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (eppo): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Archivio penale*, 3, 2019, p. 5, il quale evidenzia come "La futura Procura europea si troverà ad operare in un contesto legislativo costituito al 90% dal diritto processuale penale non armonizzato di ciascuno Stato membro e al 10% da leggi, sempre nazionali, di recepimento di direttive dell'Unione".

[11] In proposito, nel *Libro verde* sulla creazione di un Pubblico Ministero europeo, a p. 14 si legge che: "[...] la Procura europea [...] offrirebbe infatti un'interfaccia tra il livello comunitario e le autorità giudiziarie nazionali. Sarebbe in tal modo più agevole evitare, nei casi di frodi finanziarie transnazionali, la distruzione di prove e la fuga di persone sospette, che attualmente sono favorite dalla scarsa cooperazione giudiziaria verticale fra la Comunità e gli Stati membri".

[12] *Decisione* 28 aprile 1999 della Commissione che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (GU L 136 del 31 maggio 1999).

[13] Art. 2 del Regolamento (ce) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (olaf).

[14] Si veda, in particolare, l'art. 31, n. 3, secondo cpv., e il *Considerando* n. 15 del Regolamento (ue) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 istitutivo della Procura europea, secondo cui il detto Regolamento lascia impregiudicati i sistemi nazionali degli Stati membri per quanto riguarda il modo in cui sono organizzate le indagini penali.

[15] Cfr., in proposito, G. De Amicis, *Competenza e funzionamento della Procura europea nella cognizione del giudice*, in *La legislazione penale*, 2022, sul sito internet: [http://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2022/01/de-micis\\_relazioni.pdf](http://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2022/01/de-micis_relazioni.pdf), che a p. 15 chiarisce come "Più in generale, non sembra esservi equivalenza fra un'indagine condotta dalla Procura europea e un'indagine condotta da una Procura nazionale, in quanto alcuni poteri di indagine dei quali possono avvalersi l'uno o l'altro dei Pubblici Ministeri sono diversi, in primo luogo in ragione della possibilità, per un Procuratore delegato europeo "incaricato del caso" e situato in un determinato Stato membro, di ottenere misure investigative direttamente da un altro Procuratore delegato "incaricato di prestare assistenza", e situato in un altro Stato membro in applicazione dell'art. 31 reg., avente ad oggetto le c.d. indagini transfrontaliere".

[16] È evidente che i Procuratori delegati fanno ricorso sia agli strumenti di indagine messi a disposizione dalla fonte regolamentare europea e sia a quelli messi a disposizione dallo Stato parte in cui è incardinato il procedimento penale. Si veda G. Barrocu, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Padova, 2021, che, in proposito, osserva come "Va da sé, che una "quota" delle possibili iniziative dei delegati sia variabile a seconda della maggiore o minore elasticità degli ordinamenti locali", p. 105.

[17] Si tratta tuttavia di un'autonomia solo apparente come si evince dalla procedura prevista per l'assunzione della decisione relativa al sistema delle risorse proprie che richiede l'accordo unanime fra gli Stati all'interno del Consiglio e la sostanziale ratifica del detto accordo da parte degli Stati membri. Si è evidentemente in presenza di fondi propri degli Stati che questi ultimi trasferiscono all'Unione europea che non

ha alcuna potestà impositiva – né diretta e né indiretta – come chiaramente si desume dalle disposizioni dei trattati. Per qualche spunto di interesse in materia fiscale, cfr. Orlandi, *Le discriminazioni fiscali e gli aiuti di Stato nel diritto dell'Unione europea*, Roma, 2018.

[18] Cfr. A. Sinagra, *La annunciata "costituzione" europea: un altro caso di contrabbando culturale e politico?*, in *Diritto e Giustizia. Ragione e sentimento. Scritti giuridici e politici*, (1985-2004), Roma, 2004, p. 229.

[19] Cfr. A.L. Valvo, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2021.

[20] Gli Stati parte alla cooperazione rafforzata attualmente sono 22: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna. Cfr. M. Fidelbo, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione*

*della Procura europea*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 3, 2016, sul sito internet [https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu/pdf/fidelbo\\_3\\_16.pdf](https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu/pdf/fidelbo_3_16.pdf).

[21] Cfr., in proposito, G. De Amicis, *Competenza e funzionamento della Procura europea*, cit.

[22] Direttiva (ue) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017, recante norme per la "lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale" (recepita in Italia con il D.lgs. n. 75 del 14 luglio 2020). Sulla Direttiva pif si veda, N. Parisi, *Chiari e scuri nella direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*, in *Giurisprudenza Penale*, 2017.

[23] Si ricorda in proposito che il primo strumento giuridico volto alla protezione degli interessi finanziari della allora Comunità europea è stata la Convenzione del 26 luglio 1995 (Convenzione PIF), dunque uno strumento tipicamente intergovernativo di cui il Consiglio raccomanda[va] l'adozione da parte degli Stati membri conformemente alle rispettive previsioni costituzionali. Cfr. L. Salazar, *Habemus eppo! La lunga marcia della Procura europea*, in *Archivio Penale*, 3, 2017.

[24] Cfr. De Amicis, *Competenza e funzionamento della Procura*, cit., p. 2.

[25] Cfr. E. Basile, *Brevi note sulla nuova Direttiva pif. Luci e ombre del processo di integrazione ue in materia penale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 12, 2017.

[26] Cfr. A. Sinagra, *La compatibilità costituzionale del "sistema" dell'Unione europea*, in *Percorsi costituzionali*, 1, 2021, p. 45 ss.

[27] Cfr. R. Sicurella, *Le conseguenze dell'istituzione della Procura europea negli Stati membri*

dell'Unione. Profili di diritto penale sostanziale, in V. Bazzocchi (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali*, cit., p. 142 ss.

[28] Il mandato del Procuratore capo è di sette anni non rinnovabili. Quanto ai Procuratori europei, il loro mandato, curiosamente definito non rinnovabile e tuttavia prorogabile per tre anni, è di sei anni: art. 16, comma 3, del Regolamento "Il Consiglio, deliberando a maggioranza semplice, seleziona e nomina i procuratori europei per un mandato non rinnovabile di sei anni. Alla fine del periodo di sei anni il Consiglio può decidere di prorogare il mandato per un massimo di tre anni".

[29] Cfr., in proposito, K. Lenaerts, *Some reflections on the Separation of Powers in the European Community*, in *Common Market Law Review*, 1991, pp. 11-35.

[30] Si veda, in proposito, F. Lombardi, *La Procura europea: dal Corpus Juris al Decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Processo penale e giustizia*, 4, 2021, il quale a p. 941 afferma che "Altra notazione riguarda la compatibilità con il nostro sistema costituzionale di una figura di procuratore di derivazione politica, diretta quanto ai Procuratori della struttura centrale, e indiretta quanto ai ped, i quali, d'altro canto, in veste di promanzioni territoriali del vertice della Procura, svolgono attività giudiziaria nelle aule di udienza nazionali; questi soggetti, giova rammentare, sono sottratti alla supervisione e al controllo del csm, organi di autogoverno nazionale, e dipendono strettamente dalle Istituzioni europee, che vantano su di essi poteri di condizionamento e indirizzo, ciò in netta frizione coi principi di indipendenza della magistratura e di separazione die poteri".

[31] "Rapporto sulle norme europee in materia di indipendenza del sistema giudiziario: Parte ii – il Pubblico Ministero", adottato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), Venezia, 17-18 dicembre 2010, p. 7.

[32] Risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea (com(2013)0534 — 2013/0255(APP))(2016/c 346/04).

[33] Cfr. Barrocu, *La Procura europea*, cit., p. 73 che, in proposito, condivisibilmente dichiara che “[...] l’indipendenza che. Che dovrebbe essere – prima ancora che fattuale – palese, formale ed evidente, semplicemente non c’è”.

[34] In merito, è appena il caso di ricordare quanto si può leggere a p. 17 del “Rapporto” di cui alla nota 31, e cioè che “La separazione dei poteri e il diritto a un equo processo sono inconcepibili senza l’indipendenza dei giudici”.

[35] Di contrario avviso è il *Senior Legal Officer, Ufficio del Pubblico Ministero Europeo (epo)*, L. De Matteis, *Autonomia ed indipendenza della Procura europea come garanzia dello Stato di diritto*, in *Questionegiustizia.it*, 24 marzo 2021.

[36] Per una rassegna delle decisioni della Corte europea dei diritti dell’uomo, cfr. *Publications de la Cour*, Serie a, e *Recueil des Arrêts et Decisions*. Nella letteratura specialista italiana si veda la rassegna curata da Facchin, *L’interpretazione giudiziaria della Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, 1960-1987, Padova, 1988, e 1988-1989, Padova, 1990.

[37] Cfr. le sentenze rese nel caso Piersack, in *Publications de la Cour*, Serie a, 1982, n. 53; nel caso De Cubber, in *Publications de la Cour*, Serie a, 1984, n. 86; nel caso Hauschildt, in *Publications de la Cour*, Serie a, 1989, n. 154; nel caso Delcourt, in *Publications de la Cour*, Serie a, 1970, n. 11.

[38] Cfr. F.R. Dinacci, *Giudice terzo e imparziale quale elemento “presupposto” del giusto processo tra Costituzione e fonti sovranazionali*, in *Archivio penale*, 2017, n. 3, p. 1 ss.

[39] Quanto alla definizione di criminalità transfrontaliera, si rinvia all’art. 3.2 della Convenzione delle Nazioni Unite del Dicembre 2000 sul crimine organizzato (Palermo 12 - 15 dicembre 2000), in base al quale un reato è di natura transnazionale qualora sia commesso alternativamente: a) in più di uno Stato; b) in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avviene in un altro Stato; c) in uno Stato, ma in esso sia implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; d) in uno Stato, ma ha effetti sostanziali in un altro Stato.



[40] “Si tratta, evidentemente, di criteri piuttosto generici, se non vaghi, nella loro formulazione lessicale ...”, così, G. De Amicis, *Competenza e funzionamento della Procura europea*, cit., p. 3.

[41] Cfr. M. Luchtman, *Forum choice and judicial review under the EPPO's legislative framework*, in *Shifting perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, W. Geelhoed, L.H. Erkelens, A. Meij (a cura di), Berlino, 2018.

[42] Cfr. R. Lopez, Riparto di giurisdizione e Procura europea, sul sito internet [www.processopenaleegiustizia.it](http://www.processopenaleegiustizia.it), 2021.

[43] Così, E. Traversa, *I tre principali aspetti istituzionali*, cit., p. 14.

[44] Cfr. A.L. Valvo, *L'equo processo fra Convenzione europea dei diritti dell'uomo e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con riguardo al processo penale italiano*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 10, 2002, p. 64 ss.

[45] F. Giuffrida, *Cross-border crimes and the European Public Prosecutor's Office*, 2017, sul sito internet [eurcrim.eu](http://eurcrim.eu).

[46] Cfr. 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*, cit., p. 54 ss.

[47] Oggetto di “disciplina” nell’art. 12 (Termini di prescrizione per i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione) della Direttiva ue 2017/1371.