

ISSN 2785-5228



**EUWEB**

**EU-WESTERN BALKANS**

Cooperation on Justice and Home Affairs



**EUWEB Legal Essays**  
Global & International Perspectives  
Issue 2/2024

EDITORIALE  
SCIENTIFICA

ES

### **EDITOR-IN-CHIEF**

**Teresa Russo**, University of Salerno (Italy)

### **MANAGING EDITOR**

**Ana Nikodinovska Krstevska**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

### **ASSOCIATED EDITORS**

**Francesco Buonomenna**, University of Salerno (Italy)

**Gaspere Dalia**, University of Salerno (Italy)

**Erjon Hitaj**, University of Vlore “Ismail Qemali” (Albania)

**Rossana Palladino**, University of Salerno (Italy)

### **EDITORIAL COMMITTEE**

**Giuseppe Cataldi**, University of Naples “L’Orientale” (Italy)

**Angela Di Stasi**, University of Salerno (Italy)

**Elżbieta Feret**, University of Rzeszów (Poland)

**Pablo Antonio Fernández Sánchez**, University of Sevilla (Spain)

**Olga Koshevaliska**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Pietro Manzini**, Alma Mater Studiorum University of Bologna (Italy)

**Nebojsa Raicevic**, University of Niš (Serbia)

**Giancarlo Scalese**, University of Cassino and Southern Lazio (Italy)

**Anna Lucia Valvo**, University of Catania (Italy)

**Jan Wouters**, University of KU Leuven (Belgium)

### **SCIENTIFIC COMMITTEE**

**Paolo Bargiacchi**, KORE University of Enna (Italy)

**Ivana Bodrožić**, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade (Serbia)

**Valentín Bou Franch**, University of Valencia (Spain)

**Elena Crespo Navarro**, University Miguel Hernández Elche (Spain)

**Luigi Daniele**, University of Roma Tor Vergata (Italy)

**Jordi Nieva Fenoll**, University of Barcellona (Spain)

**Luigi Kalb**, University of Salerno (Italy)

**Anja Matwijkiw**, Indiana University Northwest (United States of America)

**Massimo Panebianco**, University of Salerno (Italy)

**Ioannis Papageorgiou**, Aristotle University of Thessaloniki (Greece)

**Nicoletta Parisi**, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

**Francisco Pascual Vives**, University of Alcalà, Madrid (Spain)

**Dino Rinoldi**, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

### **REVIEWING COMMITTEE**

**Ersi Bozheku**, University of Tirana (Albania)

**Marco Borraccetti**, University of Bologna (Italy)

**Federico Casolari**, University of Bologna (Italy)

**Francesco Cherubini**, University of Luiss Guido Carli, Rome (Italy)

**Fabio Coppola**, University of Salerno (Italy)

**Jasmina Dimitrieva**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Miroslav Djordjevic**, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

**Angela Festa**, University of Campania “L. Vanvitelli” (Italy)

**Jelena Kostić**, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

**Ivan Ingravallo**, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)

**Elena Maksimova**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Daniela Marrani**, University of Salerno (Italy)

**Francesca Martinez**, University of Pisa (Italy)  
**Marina Matić Bošković**, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade (Serbia)  
**Heliona Miço**, EPOKA University of Tirana (Albania)  
**Pietro Milazzo**, University of Pisa (Italy)  
**Stefano Montaldo**, University of Turin (Italy)  
**Giuseppe Morgese**, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)  
**Niuton Mulleti**, EPOKA University of Tirana (Albania)  
**Amandine Orsini**, Université Saint-Louis, Brussels (Belgium)  
**Mario Panebianco**, University of Salerno (Italy)  
**Leonardo Pasquali**, University of Pisa (Italy)  
**Christian Ponti**, University of Milano (Italy)  
**Valentina Ranaldi**, University “Niccolò Cusano” of Rome (Italy)  
**Fabio Spitaleri**, University of Trieste (Italy)  
**Ismail Tafani**, University of Barleti (Albania)  
**Maria Torres Perez**, University of Valencia (Spain)  
**Paolo Troisi**, University of Rome Tor Vergata (Italy)

#### **EDITORIAL ASSISTANTS**

**Stefano Busillo**, University of Salerno (Italy)  
**Elisabetta Lambiase**, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)  
**Miriam Schettini**, University of Pisa (Italy)  
**Gabriele Rugani**, University of Pisa (Italy)  
**Emanuele Vannata**, University of Salerno (Italy)  
**Ana Zdraveva**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Rivista semestrale on line EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives

[www.euweb.org](http://www.euweb.org)

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 – Napoli

Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 5 del 23 marzo 2022

ISSN 2785-5228

Index  
2024, No. 2

**EDITORIAL**

**Jasmina Dimitrieva**

*The Silence of the Migrant Children Falling Prey to Violence, Abuse and Exploitation* 6

**ESSAYS**

**Iliana Cenevska**

*How Do “National Identity” Considerations Factor into the Way the EU Employs Its Values-Based Conditionality? Exploring a Complex Interplay* 17

**Marieta Safta**

*The Concept of Family in Romanian Legislation. Constitutional Perspective and Influences on the Criminal Procedure* 41

**Roze Surlovska**

*Analysis of Mob Violence and Skinhead Attacks on Roma Through the Prism of Racism* 55

**FOCUS ON JUDICIAL COOPERATION IN CRIMINAL MATTERS**

**Fulvio Baldi**

*Rete giudiziaria europea penale, magistrati di collegamento ed esperti giuridici presso le ambasciate: una molteplicità di figure per una cooperazione più efficace* 70

**Alessandro Di Vico**

*La cooperazione tra Romania e Italia: il caso Italat-Paestum* 75

**CONFERENCE SPEECHES**

**Francesca Iervolino**

*Principio di effettività della tutela nella procedura per il riconoscimento della protezione internazionale* 82

**Luigi Palmieri**

*L'ufficio del Pubblico ministero europeo tra esigenze investigative e garanzie difensive* 93

**AFTERWORD**

**Teresa Russo**

*Jean Monnet Chair “Promoting Public Awareness on Enlargement, EU Values and the Western Balkans’ Accession” (EUVALWEB): Balance Sheet of the Second Year of Activity* 101

# L'UFFICIO DEL PUBBLICO MINISTERO EUROPEO TRA ESIGENZE INVESTIGATIVE E GARANZIE DIFENSIVE

di Luigi Palmieri\*

SOMMARIO: 1. I negoziati per l'approvazione della Procura europea. – 2. La struttura e il funzionamento dell'Ufficio. – 3. Le garanzie procedurali. – 4. Conclusioni.

## 1. I negoziati per l'approvazione della Procura europea

All'esito di quattro anni di lunghi negoziati, e dopo oltre dieci anni dall'approvazione dell'art. 86 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE)<sup>1</sup>, il 12 ottobre 2017 il Consiglio ha adottato il Regolamento sull'istituzione della Procura europea (di seguito, reg. EPPO)<sup>2</sup>.

EPPO (da *European Public Prosecutor's Office*) ha sede in Lussemburgo ed è legittimato ad indagare ed esercitare l'azione penale dinanzi ai competenti organi giurisdizionali nazionali secondo le regole investigative e processuali previste dagli ordinamenti interni esclusivamente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Prima di giungere all'approvazione del testo definitivo, la Commissione ha elaborato una Proposta di Regolamento (di seguito, Proposta) che ha previsto un modello spiccatamente verticistico che ha attribuito lo svolgimento dell'attività investigativa ai Procuratori europei delegati nominati dai singoli Stati membri sotto la direzione e il controllo del Procuratore europeo<sup>3</sup>.

---

\* Dottore di ricerca – Università degli Studi di Salerno.

E-mail: lpalmieri@unisa.it.

Il presente contributo riprende l'intervento svolto in occasione del seminario su "EPPO: interrogativi aperti", tenutosi presso l'Università degli Studi di Salerno il 27 maggio 2024, nel quadro delle attività della seconda edizione della Cattedra Jean Monnet "Promoting Public Awareness on Enlargement, EU Values and the Western Balkans' Accession" (EUVALWEB).

<sup>1</sup> L'art. 86, par. 1, TFUE ha previsto che "Per combattere i reati che ledono gli interessi dell'Unione, il Consiglio deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust. Il Consiglio delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo". Sulla competenza penale dell'Unione, v. in dottrina T. RUSSO, *Alcuni spunti riflessivi sull'evoluzione della competenza penale dell'Unione europea e sulle criticità "procedurali" della cooperazione giudiziaria in materia*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2024, p. 88 ss.

<sup>2</sup> Cfr. Regolamento 2017/1939/UE del Consiglio, *relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»)*, del 12 ottobre 2017, in GUUE, del 31 ottobre 2017. Sul tema, v. diffusamente in dottrina, L. KALB, *Questioni problematiche in tema di Procura europea*, in AA.VV. (a cura di) A. DI STASI, L. S. ROSSI, *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, p. 291 ss.

<sup>3</sup> La proposta di regolamento del 17 luglio 2013 è consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0534&from=IT>. In argomento, v. L. CAMALDO, *La nuova fisionomia della procura europea all'esito del semestre di presidenza italiana del consiglio europeo*, in *Cass. pen.*, 2015, 2, p. 804; F. SPIEZIA, *La proposta di regolamento del 17 luglio 2013 per la creazione dell'agenzia dell'unione per la cooperazione giudiziaria penale. Lo stato dei negoziati e le prospettive per il futuro di Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2015, 4, p. 1614; V. PATANÈ, *Procura europea, attività d'indagine ed esercizio dell'azione penale: quali poteri, quali controlli*, in G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R.



Rispetto al modello ipotizzato dalla Commissione, non sono mancate talune perplessità espresse, a più riprese, da diversi Stati membri: ed in particolare, i parlamentari dichiaratamente contrari alla nascita della Procura europea hanno denunciato la violazione del principio di sussidiarietà in quanto la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea non avrebbe ricevuto adeguata tutela attraverso l'azione delle Autorità nazionali<sup>4</sup>.

A generare l'opposizione di alcuni Stati membri è stata la previsione di una struttura gerarchica che non prevedesse adeguati controlli interni – ma soltanto esterni – sull'attività di direzione attribuita, in via esclusiva, al Procuratore europeo<sup>5</sup>.

Per quanto concerne specificamente le garanzie difensive, si è chiesto al Consiglio di rispettare i principi fondamentali contenuti nell'equo processo ovvero delle norme minime dell'Unione europea in materia di diritti della persona sottoposta a procedimento penale nonché di prevedere il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo rispetto all'attività svolta dal Procuratore europeo.

Nonostante il successivo dibattito in seno al Consiglio abbia consentito il raggiungimento di un accordo complessivo sugli aspetti statutari ed organizzativi della Procura europea, nonché sui poteri alla stessa attribuiti, i tentativi di raggiungere l'unanimità si sono rivelati vani.

Nel corso dei negoziati si rese necessario valorizzare il profilo della collegialità del livello centrale attraverso la costituzione delle Camere permanenti composte da Procuratori europei per ciascuno Stato membro unitamente all'implementazione dei Procuratori europei delegati (almeno due per Stato membro) per svolgere le indagini sotto la direzione e il controllo del livello centrale dell'EPPO.

Pertanto, per superare le incertezze derivanti da un eccessivo spostamento dei poteri verso il livello centrale si è, da un lato, riconosciuta l'autonomia investigativa ai Procuratori europei delegati presso i singoli Stati membri e, dall'altro, attribuito alla Camera permanente il controllo "interno" sulle determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale "europea".

Il passaggio politico che ha determinato la successiva approvazione del Regolamento è avvenuto il 7 febbraio 2017 quando il Consiglio – registrata la mancanza di unanimità – ha scelto di avviare i negoziati per l'istituzione del pubblico ministero europeo mediante la c.d. cooperazione rafforzata prevista dagli artt. 20, par. 2 e 329, par. 1, TFUE<sup>6</sup>.

---

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, p. 409.

<sup>4</sup> In argomento, M. DONINI, *Sussidiarietà penale e sussidiarietà comunitaria*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1-2, 2003, p. 141.

<sup>5</sup> Ai rilievi critici così espressi, ha risposto prima la Commissione europea – attraverso la comunicazione del 27 novembre 2013 – e, successivamente, il Parlamento europeo con l'adozione della risoluzione del 12 marzo 2014. Sul tema della cooperazione giudiziaria in materia penale, v. diffusamente in dottrina, G. DARAIÒ, *La circolazione della prova nello spazio giudiziario europeo*, in L. KALB, S. NEGRI (a cura di), *Studi in materia di cooperazione giudiziaria penale*, Torino, 2013, p. 107; A. DI STASI, *Spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia e cooperazione giudiziaria in materia penale: il rispetto dei diritti fondamentali e della diversità tra ordinamenti nazionali e tradizioni giuridiche*, in L. KALB (a cura di), *"Spazio europeo di giustizia" e procedimento penale italiano. Adattamenti normativi e approdi giurisprudenziali*, Torino, 2012, p. 3 ss.

<sup>6</sup> Sul tema, v. R. BELFIORE, *Quali prospettive per l'ammissibilità reciproca delle prove tra gli Stati membri dell'Unione europea?*, in *Cass. pen.*, 11, 2023, p. 3870; S. BUSILLO, *Conservazione e produzione della prova digitale nella nuova disciplina europea: il potenziale disallineamento con i principi espressi dalla giurisprudenza di settore*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 3, 2023, pp. 27-62; L. LUPARIA DONATI, J. DELLA TORRE, *Profili dell'azione penale (e dell'inazione) nel sistema della procura europea*, in *Cassazione penale*, 2023, 2, p. 347; R. BELFIORE, *L'esercizio dell'azione penale da parte dell'EPPO tra legalità e margini di discrezionalità*, in *Cassazione penale*, 10, 2022, p. 3677; E. VANNATA, *Profili evolutivi della competenza della Procura europea: dalla lotta agli illeciti finanziari alla repressione*

Sul testo della Proposta di Regolamento, il 9 marzo 2017, il Consiglio europeo ha preso definitivamente atto dell'impossibilità di procedere ad un accordo ai sensi dell'art. 86, par. 1, c. 3, TFUE.

Di conseguenza, il 3 aprile 2017, sedici Paesi membri hanno notificato al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione la loro volontà di instaurare una cooperazione rafforzata per procedere all'istituzione dell'EPPO sulla base del testo consolidato dell'ultima Proposta di Regolamento depositata nel gennaio 2017.

Il Regolamento che ha istituito la Procura europea è stato successivamente approvato dal Parlamento europeo (il 5 ottobre 2017) e dal Consiglio (il 12 ottobre 2017) ed ha visto l'adesione di venti Stati membri.

Nonostante le difficoltà politiche riscontrate per l'adozione del Regolamento, il processo di nomina e di insediamento dei membri della Procura europea è stato particolarmente celere ed ha consentito di rispettare il termine ultimo per permettere alla Procura europea di assumere le funzioni riconosciute dal Regolamento.

Il 27 luglio 2020 il Consiglio ha nominato i ventidue Procuratori europei per ciascuno degli Stati membri che hanno aderito alla cooperazione rafforzata e, in ossequio all'art. 21 reg. EPPO, il Collegio ha adottato, su proposta elaborata dal Procuratore capo europeo, il Regolamento interno<sup>7</sup>.

Quest'ultimo completa il quadro delle fonti sovranazionali per il concreto funzionamento dell'attività della Procura europea attraverso la regolamentazione delle questioni prettamente organizzative degli organi dell'EPPO, nonché di taluni aspetti operativi dell'attività investigativa e di esercizio dell'azione penale.

In conformità a quanto stabilito dall'art. 120, par. 2, reg. EPPO, il Procuratore capo europeo, il 7 aprile 2021, ha chiesto (ed ottenuto) dalla Commissione europea che la Procura europea assumesse i suoi compiti di indagine e azione penale a partire dal 1° giugno 2021<sup>8</sup>.

Ma il segno tangibile del concreto funzionamento della Procura europea è rappresentato dai dati pubblicati sul report annuale che rivelano, a distanza di tre anni dalla formale assunzione delle funzioni investigative dell'Ufficio, 1.927 *active investigations* e € 19, 27 miliardi di potenziali danni stimati per l'Unione europea derivanti dalla commissione dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione<sup>9</sup>.

## 2. La struttura e il funzionamento dell'Ufficio

---

*degli ecocrimes*, in *Iura and Legal Systems*, Vol. 9, n. 2, 2022, 19-32; A. VENEGONI, *L'EPPO nel panorama della cooperazione giudiziaria europea*, in *Cassazione penale*, 7-8, 2022, p. 2798; G. BARROCU, *La procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Milano, 2021; 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, p. 54; A. ORIOLO, *Crimini transnazionali, interessi finanziari e Procura europea*, in *Illyrius*, 2020, p. 223 ss.; E. ZANETTI, *Nasce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale*, in *Processo penale e giustizia*, 2, 2019, p. 302; L. SALAZAR, *Definitivamente approvato il regolamento istitutivo della procura europea*, in *Diritto penale contemporaneo*, 10/2017, p. 328.

<sup>7</sup> Con le Decisioni 085/2021 (del 11.8.2021) e 026/2022 (del 29/06/2022), il Collegio ha modificato e integrato il regolamento interno.

<sup>8</sup> Pertanto, con la Decisione di esecuzione (UE) 2021/856 del 25 maggio 2021, la Commissione ha stabilito che dal 1° giugno 2021 la procura europea assumesse i compiti di indagine e azione penale ad essa conferiti dal regolamento. Volendo, L. PALMIERI, *Procura europea: dal 1° giugno entra in funzione l'organo investigativo sovranazionale*, in *Penale*, 2, 2021, p. 299.

<sup>9</sup> Tutti i dati relativi alle indagini in corso attribuiti alla legittimazione della Procura europea sono stati pubblicati sull'*Annual Report 2023*. Il documento è consultabile al seguente link [https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2024-06/EPPO%20Annual%20Report%202023%20PDF\\_IT.pdf](https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2024-06/EPPO%20Annual%20Report%202023%20PDF_IT.pdf)

In conformità con quanto stabilito dall'art. 86 TFUE, il reg. EPPO ha confermato la legittimazione di EPPO per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione ed ha, nel contempo, attribuito all'organismo sovranazionale i poteri investigativi e di esercizio azione penale indipendentemente dall'eventualità che la stessa condotta criminosa possa essere diversamente qualificata dal diritto nazionale.

Il riferimento contenuto nell'art. 86, par. 1 TFUE ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione ha trovato attuazione nell'art. 22 reg. EPPO che ha rinviato, *per relationem*, alle fattispecie di reato elencati nella Direttiva PIF<sup>10</sup>.

L'art. 3 dir. PIF ha enucleato le diverse condotte illecite ritenute lesive degli interessi finanziari dell'Unione a prescindere dalla qualificazione giuridica attribuita dai diversi sistemi nazionali<sup>11</sup>.

Pur se astrattamente articolate in condotte illecite tra loro diverse, le fattispecie richiamate dalla dir. PIF sono accomunate dall'offesa al bene giuridico sovranazionale che radica la legittimazione per materia della Procura europea<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> V. Direttiva 2017/1371/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*, del 5 luglio 2017, in GUUE, del 28 luglio 2017. Il riferimento contenuto nell'art. 22 reg. EPPO è alle si fattispecie indicate nella direttiva c.d. PIF, ma secondo le diverse leggi di attuazione nei rispettivi Stati membri. Nell'ordimento italiano, il d. lgs. 14 luglio 2020, n. 75 (poi modificato dal d.lgs. 4 ottobre 2022 n.156) non ha previsto un'unica fattispecie di reato lesiva degli interessi finanziari dell'Unione attribuita alla legittimazione della Procura europea, ma il legislatore ha modificato, nel rispetto delle indicazioni contenute nella dir. PIF, i delitti contro la pubblica amministrazione, i delitti contro il patrimonio, i reati tributari, i reati doganali, le frodi nel settore agricolo e la responsabilità da reato degli enti. Per un approfondimento sulla legge di attuazione, v. in dottrina, M. LANOTTE, *Sistema penale-tributario per la protezione degli interessi finanziari europei: adeguato e rispondente agli obblighi comunitari?*, in *Sistema penale*, 2021, 3, p. 114; T. RUSSO, *Il whistleblowing come strumento "multilivello" della lotta alla corruzione*, in AA. VV., (a cura di) T. RUSSO, A. ORIOLO, *La lotta alla corruzione nella legalità reticolare*, Milano, 2021, p. 224; B. BALLINI, *Le novità introdotte dal d.lgs. 14 luglio 2020, n. 75 in attuazione della c.d. Direttiva PIF*, in *Discrimen*, 2020, 2, p. 479; C. CORSARO, M. ZAMBRINI, *Il recepimento della Direttiva PIF e le novità in materia di reati contro la pubblica amministrazione e reati tributari. L'ulteriore ampliamento dei reati presupposto per la responsabilità degli enti*, in *Giurisprudenza penale web*, 2020, 7-8; E. MAZZANTI, *La riforma delle frodi europee in materia di spese. Osservazioni a prima lettura sull'attuazione della direttiva "direttiva pif" (d. lgs 14 luglio 2020, n. 75)*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 25 settembre 2020; E. BASILE, *Riflessioni de lege ferenda sul recepimento della direttiva PIF: la repressione delle frodi e lo strano caso dell'art. 316-ter c.p.*, in *dir. pen. cont.*, 31 maggio 2019; G. FLORA, *Prime riflessioni sulle problematiche penaliste del recepimento della "direttiva PIF" nel settore dei reati tributari e della responsabilità "penale" degli enti*, in *Discrimen*, 2019, 3, p. 83.

<sup>11</sup> Sul principio di legalità e proporzionalità della pena, v. in dottrina, R. PALLADINO, *I principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene nell'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in A. DI STASI, A. IERMANO, A. LANG, A. ORIOLO, R. PALLADINO, *op. cit.*, p. 233 ss.

<sup>12</sup> In argomento, E. VANNATA, *Cambiamento climatico, criminalità ambientale e Unione europea tra tutela penale dell'ambiente, ecocrimes e spazio giudiziario "euro-centrico"*, in A. ORIOLO, A.R. CASTALDO, A. DI STASI, M. NINO (a cura di), *Criminalità transnazionale e Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2024 (in corso di stampa), pp. 577-596; S. BUSILLO, *Mutual Recognition in EU Criminal Judicial Cooperation and Its "Conditional Application" under CJEU's Caselaw on the European Investigation Order (EIO)*, in T. RUSSO, A. ORIOLO, G. DALIA (a cura di), *Solidarity and Rule of Law. The New Dimension of EU Security*, Cham, 2023, pp. 263-277; F. BUONOMENNA, *Lo spazio digitale nell'Unione europea: verso un federalismo digitale dell'Unione europea?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2, 2022, p. 313 ss.; S. BUSILLO, *Digitalizzazione nella cooperazione giudiziaria in materia penale. Il rispetto dei principi di necessità e proporzionalità (anche) nella prova elettronica*, in *Iura and Legal Systems*, Vol. 9, n. 4, 2022, pp. 24-35; G. DE AMICIS, *"Competenza" e funzionamento della procura europea nella cognizione del giudice*, in *Legislazione penale*, 31 gennaio 2022, p. 6; V. MILITELLO, *La competenza materiale della procura europea. Un diritto penale a geometria variabile?* 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, p. 18; M. NINO, *La normalizzazione della sorveglianza di massa nella*



Per quanto riguarda la struttura dell'Ufficio, EPPO si compone di un livello "centrale" e di un livello "decentrato": l'Ufficio centrale è costituito dal Procuratore capo europeo, dal Collegio dei Procuratori europei, dalle Camere permanenti, dai Procuratori europei per ciascuno Stato membro e dal Direttore amministrativo, mentre il livello decentrato è composto dai Procuratori europei delegati presso i singoli Stati membri.

Nonostante i due livelli operativi, la Procura europea resta un organo indivisibile dell'Unione dotato di personalità giuridica che opera come unico Ufficio indipendente<sup>13</sup>.

Ed invero, l'art. 6, par. 1, reg. EPPO ha espressamente sancito l'indipendenza della Procura europea, per cui il Procuratore capo europeo, i sostituti del Procuratore capo europeo, i Procuratori europei, i Procuratori europei delegati, il Direttore amministrativo (nonché il personale che lavora per la Procura europea) hanno l'obbligo di espletare le funzioni agli stessi assegnate nell'interesse esclusivo dell'Unione e senza accettare sollecitazioni e istruzioni provenienti da Stati membri o dalle altre Istituzioni dell'Unione.

La figura del Procuratore capo europeo è stata collocata al vertice della struttura piramidale di EPPO e allo stesso è stata attribuita la responsabilità istituzionale "globale" delle funzioni svolte dall'Ufficio<sup>14</sup>.

Nell'ideale scala gerarchica dell'Ufficio del pubblico ministero europeo, al di sotto del Procuratore capo europeo si collocano i Procuratori europei che rappresentano i singoli Stati membri presso il livello centrale di EPPO e a cui il Regolamento ha attribuito il compito di supervisionare le indagini e le azioni penali (gestite dai Procuratori europei delegati) per conto della Camera permanente<sup>15</sup>.

Il Collegio è, invece, responsabile della supervisione generale dell'EPPO e a tal fine assicura la coerenza, l'efficienza e l'uniformità della politica in materia di azione penale in tutti gli Stati membri<sup>16</sup>.

Il livello decentrato è costituito dai Procuratori europei delegati aventi sede negli Stati membri che svolgono le indagini secondo le regole investigative previste dai sistemi nazionali sotto la supervisione dei Procuratori europei e sulla scorta delle istruzioni fornite dalla Camera permanente.

Le funzioni riconosciute ai Procuratori europei delegati non si limitano all'attività investigativa ed alle determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale, ma

---

*prassi giurisprudenziale delle Corti di Strasburgo e Lussemburgo: verso il cambio di paradigma del rapporto privacy v. security*, in *Freedom, Security & Justice*, 2022, 3, p. 105 ss; M.R. MARCHETTI, *Procura europea: la normativa di collegamento*, in *Diritto penale e processo*, 2021, 7, p. 859; L. PRESSACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale.*, 4, 2021, p. 1353; A. PROCACCINO, *Sliding doors: la "competenza" della Procura europea e la prevenzione delle duplicazioni procedurali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, p. 509 ss.; V. MANES, M. CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo. Fonti, metodi, istituti, casi*, Torino, 2020, p. 114; R. SICURELLA, *Il diritto penale applicabile alla procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto nazionale "armonizzato"? Le questioni in gioco*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), 17 dicembre 2013, p. 8.

<sup>13</sup> Per un approfondimento sulle prerogative riconosciute al pubblico ministero europeo, v. L. PRESSACCO, *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo*, in *Cassazione penale*, 2018, 12, p. 4399.

<sup>14</sup> "Il procuratore capo europeo rende pienamente conto dell'esercizio delle sue funzioni di capo dell'EPPO e, in quanto tale, ha la responsabilità istituzionale globale e risponde delle attività generali dell'EPPO dinanzi al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione". Così il considerando 18 reg. EPPO.

<sup>15</sup> Le Camere permanenti sono presiedute dal Procuratore capo europeo (o da uno dei sostituti del Procuratore capo europeo) e dispongono di due membri permanenti (art. 10, par. 1, reg. EPPO). Ciascun Procuratore europeo è membro permanente di almeno una Camera permanente (cfr. art. 16, par. 2, regolamento interno). Alle Camere permanenti è stata attribuita un'ampia legittimazione (ai sensi dell'art. 10 reg. EPPO) sia in ordine all'avvio dell'attività investigativa e sia anche in ordine alle determinazioni dell'EPPO.

<sup>16</sup> Il Collegio è composto dal Procuratore capo europeo e da un Procuratore per ciascuno Stato membro.

proseguono anche per l'eventuale fase processuale mediante le specifiche regole probatorie diversamente declinate nei rispettivi ordinamenti interni.

Nel corso del loro mandato, i Procuratori europei delegati hanno la facoltà di espletare le funzioni di pubblici ministeri nazionali, a condizione che la funzione "interna" non impedisca al magistrato di assolvere agli obblighi derivanti dal reg. EPPO<sup>17</sup>.

In altre parole, l'art. 13, par. 2, reg. EPPO ha riservato agli Stati membri una duplice opzione rappresentata, da un lato, dalla possibilità di scegliere se i magistrati chiamati a svolgere le funzioni di Procuratore europeo delegato dovessero mantenere le funzioni di pubblico ministero nazionale (c.d. doppio cappello) oppure, dall'altro, svolgere, in via esclusiva, quelle di Procuratore europeo delegato<sup>18</sup>.

### 3. Le garanzie procedurali

L'attività europea *post Lisbona* si è caratterizzata per l'adozione di atti normativi in materia penale tutti improntati al riavvicinamento delle legislazioni nazionali ed alla creazione di un comune spazio di garanzie difensive<sup>19</sup>.

Le norme ivi contenute hanno stabilito un livello minimo di garanzie procedurali nei confronti di indagati, imputati e condannati finalizzate ad attuare meccanismi di cooperazione giudiziaria grazie allo sviluppo della fiducia reciproca tra i diversi ordinamenti giudiziari<sup>20</sup>.

Il Regolamento ha rinviato a diritti e garanzie introdotti in ambito sovranazionale per realizzare un sistema di mutuo riconoscimento (delle decisioni giudiziarie, dei diritti dell'imputato e delle vittime) che appare, però, insufficiente rispetto al nuovo contesto investigativo e di azione penale in cui si muove l'azione del Pubblico Ministero europeo<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Sul punto, il *considerando* 33 reg. EPPO ha statuito che "Nonostante il loro status speciale ai sensi del presente regolamento, è opportuno che i procuratori europei delegati, nel corso del loro mandato, siano anche membri di una procura, vale a dire procuratori o membri della magistratura, del loro Stato membro, il quale dovrebbe conferire loro almeno gli stessi poteri dei procuratori nazionali". In dottrina, 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*, 2012, 2, p. 9.

<sup>18</sup> L'accordo intercorso tra il Ministero e il Procuratore capo europeo ha qualificato come Procuratori *full time* i venti Procuratori europei delegati italiani.

<sup>19</sup> V. diffusamente in dottrina, A. DI STASI, *Lo spazio europeo di giustizia come segmento del più ampio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: incidenza virtuosa della tutela dei diritti fondamentali e limiti alla sua realizzazione*, in A. DI STASI, A. IERMANO, A. LANG, A. ORIOLO, R. PALLADINO, in *Spazio europeo di giustizia e applicazione giurisprudenziale del Titolo IV della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*, Napoli, 2024, p. 61; A. IERMANO, *La presunzione di innocenza e i diritti della difesa nell'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in A. DI STASI, A. IERMANO, A. LANG, A. ORIOLO, R. PALLADINO, *op. cit.*, p. 171 ss.; L. KALB, *Cooperazione giudiziaria: Le novità del recepimento delle fonti*, in *Dir. pen. e proc., Speciale cooperazione giudiziaria* (a cura di L. KALB), 2016, p. 989.

<sup>20</sup> In dottrina, v. D. CIMADOMO, *Ordine europeo di indagine penale e garanzie della difesa. Brevi osservazioni a margine della direttiva 2014/41/UE*, in T. BENE, L. LUPARIA, L. MARAFIOTI (a cura di), *L'ordine europeo di indagine. Criticità e prospettive*, Torino, 2016, p. 219; S. NEGRI, *L'incidenza della convenzione europea dei diritti dell'uomo sulla cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea*, in L. KALB, S. NEGRI (a cura di), *Studi in materia di cooperazione giudiziaria penale*, Torino, 2013, p. 1 ss.; L. KALB, *La nuova sfida della direttiva 2010/64: un'assistenza linguistica di "qualità" per lo svolgimento di un procedimento effettivamente "equo" – Sez. II. Il rafforzamento del diritto e gli effetti nell'ordinamento italiano*, in L. KALB (a cura di), "Spazio europeo di giustizia", cit., p. 344.

<sup>21</sup> Sul punto, v. in dottrina, N. CANESTRINI, *Le garanzie per i diritti della difesa nei procedimenti di competenza del pubblico ministero*, in G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *op. cit.*, p. 156; 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*

A fronte di un complesso meccanismo procedimentale, interamente dedicato alla struttura ed al funzionamento della Procura europea, il regolamento ha riservato solamente un'unica disposizione alle garanzie difensive riconosciute agli indagati-imputati.

Ci si riferisce, *in primis*, all'art. 41, par. 1, reg. EPPO che ha richiamato il rispetto delle previsioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ed in particolare: il diritto ad essere giudicati da un giudice imparziale; i diritti della difesa e la presunzione di innocenza; il rispetto del principio del *ne bis in idem*<sup>22</sup>.

Un secondo livello di garanzie, previsto dall'art. 41, par. 2, reg. EPPO è stato, poi, esplicitato attraverso il richiamo alle direttive relative ai diritti procedurali stabiliti dal diritto dell'Unione "*quali attuate dal diritto nazionale*", e un terzo livello di tutela, ai sensi dell'art. 41, par. 3, reg. EPPO, assicurato dai diritti difensivi riconosciuti dai sistemi nazionali<sup>23</sup>.

Il catalogo è composto dai diritti adottati dopo la conclusione del percorso intrapreso a Tampere e all'Aia, proseguito con l'adozione del programma quinquennale di Stoccolma e terminato con la risoluzione del Consiglio del 10 giugno 2011 (c.d. *roadmap*), a cui si è aggiunto il diritto al silenzio, la presunzione d'innocenza, il diritto al patrocinio a spese dello Stato, il diritto di presentare prove e di chiedere la nomina di esperti e l'audizione di testimoni<sup>24</sup>.

Il richiamo a tali diritti non è idoneo, però, a colmare l'assenza di una dettagliata previsione uniforme relativa ai diritti difensivi esercitabili dall'indagato-imputato sull'intero territorio attribuito alla legittimazione della Procura europea<sup>25</sup>.

È mancata, inoltre, una disciplina unitaria per le investigazioni difensive oltre confine, che avrebbe agevolato, nei procedimenti transnazionali, la raccolta di elementi di prova utili per la difesa dell'indagato.

#### 4. Conclusioni

La nuova frontiera investigativa impone l'ampliamento del catalogo della "*carta dei principi fondamentali dell'avvocato europeo*" e del "*codice deontologico degli avvocati europei*" attraverso il riconoscimento di uno statuto per introdurre idonee garanzie di libertà dell'Avvocato penalista comune a tutti i sistemi processuali europei.

La difesa dell'indagato si muove in un complesso scenario europeo che coinvolge plurimi sistemi processuali, non soltanto attraverso le funzioni del Procuratore europeo delegato, ma con una forte incidenza del livello centrale dell'organismo comunitario.

---

*fisiologie regolamentari e difetti della legge delega*, in *Archivio penale*, 2020, n. 3, p. 54; G. BARROCU, *La cooperazione investigativa in ambito europeo. Da Eurojust all'ordine europeo di indagine*, Milano, 2017, p. 12.

<sup>22</sup> In dottrina, v. R.E. KOSTORIS, *La tutela dei diritti fondamentali*, in R. E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, Milano, 2019, p. 81.

<sup>23</sup> Sul punto, N. CANESTRINI, *op. cit.*, p. 159.

<sup>24</sup> In argomento, v. A. DI STASI, *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia a vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere: qualche considerazione sugli sviluppi normativi in materia di cooperazione giudiziaria, in Freedom, Security & Justice*, 2019, 3, p. 1 ss.; F. SIRACUSANO, *Procedure di cooperazione giudiziaria e garanzie difensive: lungo la strada, a piccoli passi*, in *Archivio penale*, 2016, n. 3, p. 5; M. CAIANIELLO, *Dal Terzo pilastro ai nuovi strumenti: diritti fondamentali, "road map" e l'impatto delle nuove direttive*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4/2015.

<sup>25</sup> Cfr. in dottrina, T. RAFARACI, *I diritti fondamentali della persona e il ruolo dell'Avvocato di fronte alla procura europea*, in AA. VV., *Verso il pubblico ministero europeo. Indipendenza dell'accusa, obbligatorietà dell'azione penale e tutela del contraddittorio*, Atti del convegno di studio 6 e 7 dicembre 2013, Bologna, in *discrimen*, 2013, p. 79.

Il mero rinvio ai diritti ed alle garanzie previsti dai singoli sistemi nazionali è significativo della rinuncia del legislatore sovranazionale ad una regolamentazione unitaria calibrata sulle dinamiche procedurali previste per il funzionamento dell'Ufficio.

Ci si aspettava un ventaglio di disposizioni, originate sì dalle direttive adottate per la salvaguardia delle istanze difensive, ma dettagliatamente esplicitate nel regolamento per fungere da contrappeso ai poteri riconosciuti all'Ufficio del pubblico ministero europeo.

Il riferimento alle fonti normative è apparso un *escamotage* utilizzato dal legislatore sovranazionale per accreditare nei sistemi tendenzialmente accusatori uno schema procedimentale disposto a sacrificare le garanzie difensive pur di contrastare i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> La Corte di giustizia ha correttamente sottolineato che “(...) l'obbligo di garantire l'efficace riscossione delle risorse proprie dell'Unione non può contrastare con il rispetto dei diritti fondamentali garantiti agli indagati dalla Carta”. V. Corte di Giustizia, Grande sezione, sentenza del 5 giugno 2018, causa C-612/15, *Kolev e a.*, disponibile al link <https://www.giustiziapenaleeuropea.eu/pdf/638.pdf>.