



Co-funded by  
the European Union



# Aspetti istituzionali della Procura Europea

## legge applicabile, rimedi giurisdizionali, conflitti di competenza

**Prof. Avv. Enrico Traversa**

professore a contratto di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna  
già Direttore della Sezione «*Giustizia e Affari interni*» del Servizio giuridico  
della Commissione europea, Bruxelles

[Enrico.Traversa@unibo.it](mailto:Enrico.Traversa@unibo.it)

# Art. 86 del TFUE: istituzione di una Procura europea

## **Limiti alla potestà legislativa del Consiglio dei ministri UE:**

- a) Reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- b) L'azione penale deve essere esercitata dinanzi agli organi giurisdizionali degli Stati membri;
- c) La Procura europea è istituita con regolamento;
- d) Il regolamento è adottato dal Consiglio all'unanimità;
- e) Il regolamento disciplina:
  - 1) lo statuto della PE,
  - 2) le sue funzioni;
  - 3) le regole di procedura e di ammissibilità delle prove;
  - 4) il controllo giurisdizionale sugli atti di procedura della PE.

# A) Primo aspetto istituzionale: l'individuazione della legge applicabile (diritto UE-diritto naz.)

**Rapporti fra regolamento EPPO e diritto nazionale (rapporti di natura « *verticale* »): art.5, par. 3. In ordine di priorità:**

- a) norme del regolamento EPPO;
- b) norme di diritto nazionale;
- c) in caso di legislazione concorrente: prevalgono le norme UE.

**Nel caso b):**

- 1) Non è applicabile il principio dell'«*interpretazione conforme* »;
- 2) E' applicabile la CdF in forza del « *vincolo soggettivo* » ex art. 51.1 della stessa CDF e dell'art. 5.1 del regolamento EPPO.

# Classificazione in tre gruppi delle norme del regolamento EPPO

## **A) Norme che disciplinano in modo esaustivo una data attività della PE**

- 1) Sistema automatico di gestione fascicoli (artt. 43-46)
- 2) Protezione dei dati personali (artt. 47-89)
- 3) Diritto di avocazione (art. 27)
- 4) Motivi di archiviazione dei procedimenti (art.39)

## **B) Norme del regolamento che rinviano *in toto* al diritto degli Stati membri (esecuzione degli atti investigativi)**

- 1) Misure urgenti necessarie per l'efficacia delle indagini (art. 28.2)
- 2) Arresto preventivo dell'imputato (art. 33)

# Terzo gruppo di norme: quelle che disciplinano solo in parte una categoria di atti PE

**C) Norme del regolamento che disciplinano soltanto in parte una data categoria di atti investigativi della PE (diritto UE + diritto nazionale)**

1) Misure investigative (art. 30); previste sei categorie, **ma:**

a) «*restrizioni specifiche*»; b) «*ulteriori limitazioni*»; c) limitazioni a «*reati gravi*»; d) + «*qualsiasi altra misura investigativa*» di diritto nazionale disponibile «*in casi analoghi*».

2) Indagini transfrontaliere (artt. 31 e 32).

3) Forme semplificate di azione penale (art. 40) (ex «*transazione penale*»)

# Terzo gruppo di norme del regolamento EPPO: quelle che rinviano alla direttiva PIF 2017/1371

**C.a) Articoli del regolamento che rinviano a direttive UE «*quali attuate nel diritto nazionale*»**

**C.a.1) (Art. 22.1) Competenza materiale della PE «*per relationem*» con rinvio alla Direttiva PIF n. 2017/1371.**

**Conseguenza: competenza «*a geometria variabile*» della PE.**

1) Reati armonizzati dalla direttiva PIF:

a) (art.3) Frodi in: 1) sovvenzioni, 2) appalti, 3) entrate diverse dall'IVA (dazi doganali), 4) entrate IVA (frodi IVA: a) transfrontaliere b) «danno» superiore a 10 milioni di euro).

b) (art. 4) Altri reati: 1) riciclaggio, 2) corruzione attiva e passiva di funzionario pubblico, 3) appropriazione indebita.

c) (art. 5) Istigazione, favoreggiamento e concorso nei reati *sub* a) e b).

# Terzo gruppo di norme del regolamento EPPO: quelle che rinviano alla direttiva PIF 2017/1371

2) Primo problema: individuazione delle norme di diritto nazionale che costituiscono recepimento della direttiva PIF 2017/1371. I reati PIF sono **già** tutti correttamente previsti nel codice penale dello SM del PED (procuratore europeo delegato)?

3) Secondo problema. Caso di **incompleta** trasposizione della direttiva PIF in diritto nazionale: un comportamento costituente un reato PIF **non** é previsto come reato dalla legislazione dello SM del PED. Tassativamente **escluso** un effetto **diretto** degli artt. 3-5 della direttiva PIF (giurisprudenza UE *Arcaro* e *Berlusconi* + art. 49 della CdF).

4) Terzo problema. Caso di **errata** trasposizione della direttiva PIF in diritto nazionale (es.: definizione eccessivamente restrittiva di «*funzionario pubblico*»). **Escluso** parimenti ogni effetto **diretto** della direttiva PIF.

# Terzo gruppo di norme del regolamento EPPO: quelle che rinviano ad altre direttive UE

## C.a.2) Rinvio a direttive aventi ad oggetto i diritti degli imputati

1) Tre livelli di garanzie :

- a) carta diritti fondamentali UE (CdF);
- b) (art. 41 reg. EPPO) cinque direttive UE sui diritti degli imputati «*quali attuate in diritto nazionale*»;
- c) tutti i diritti procedurali previsti dal diritto nazionale.

2) In caso di incompleta o errata trasposizione, vale il principio **dell'effetto diretto** delle cinque direttive UE in quanto conferiscono **diritti**.

Puó un PED disapplicare direttamente una norma nazionale incompatibile e applicare direttamente la disposizione di una direttiva UE? Probabilmente sí: a) EPPO è un organo dell'UE; b) art. 5.3 del reg. EPPO (prevalenza regol. EPPO); c) le cinque direttive conferiscono **diritti** (non impongono obblighi)

3) Importanza del principio dell'interpretazione conforme (Corte giust.UE)

# B) Individuazione della legge applicabile: quale, fra vari diritti nazionali, è applicabile?

**B) Rapporti di natura «orizzontale»:** quale fra vari diritti nazionali, è applicabile ad un dato procedimento?

B.a) «*Avvio delle indagini*» (art. 26 reg. EPPO):

1) «*Centro dell'attività criminosa*».

2) In caso di più reati, lo SM in cui è stata commessa « *la maggior parte dei reati* ».

3) Tre deroghe possibili: a) SM della residenza dell'imputato; b) SM della nazionalità dell'imputato; c) SM del «*danno finanziario principale*».

4) Deroghe «*nell'interesse generale della giustizia*»: a) riassegnare il caso ad un PED di un altro SM; b) riunione o separazione dei procedimenti.

## B) Individuazione della legge applicabile: quale, fra vari diritti nazionali, è applicabile?

B.b) Esercizio dell'azione penale (art. 36 reg. EPPPO).

- 1) Regola generale: il giudice penale dello SM del PED «*incaricato del caso*».
- 2) Deroga: per gli stessi motivi di cui all'art. 26.4 e 5 (residenza o nazionalità dell'imputato, ecc.), la Camera permanente (CP) può far esercitare l'azione penale in uno SM diverso da quello del PED che ha condotto le indagini.
- 3) Altra deroga: nel caso in cui diversi PED abbiano condotto indagini nei confronti delle stesse persone, la CP può far esercitare l'azione penale dinanzi al giudice di un unico SM, se ha giurisdizione per tutti i procedimenti.
- 4) Ampio margine di discrezionalità lasciato alla CP. Pericolo di violazione dei diritti della difesa (art. 48.2 CDF). Accurata motivazione della decisione.

# La sentenza della Corte di giustizia 21.12.2023 nella causa C-281/22 - G.K., B.O.D.GmbH, S.L.

- **A) Fatti della causa *a quo* e questione pregiudiziale interpretativa**

False dichiarazioni in dogana di importazioni di biodiesel dalla Bosnia in Germania e in Austria.

Indagine avviata da un PED di Monaco di Baviera e perquisizione «assegnata» ad un PED di Vienna.

Impugnazione della decisione giudiziaria di convalida della perquisizione dinanzi alla Corte d'appello penale di Vienna.

**Quesito:** 1) gli artt. 31 e 32 regol.EPPO richiedono al giudice del PED dell'esecuzione di riesaminare (anche) i requisiti **sostanziali** della misura investigativa?

2) Rilevanza di una prima autorizzazione (eventuale) del giudice che ha convalidato la stessa misura nello Stato del PED «incaricato del caso»

# La sentenza della Corte di giustizia 21.12.2023 nella causa C-281/22 - G.K., B.O.D.GmbH, S.L.

- **B) Motivazione della sentenza e dispositivo. B.1) Prima parte**
- **a) Testo degli artt. 31 e 32 del regolamento EPPO:**
- 1) gli artt.31 e 32 **non** precisano **la natura del controllo** che deve essere esercitato dal giudice dello SM del PED «incaricato di prestare assistenza» (IPA).
- 2) gli artt.31 e 32 prevedono espressamente che (legge applicabile):
- a) «l'adozione e la giustificazione» della misura investigativa sono regolate dalla legge dello SM del PED «incaricato del caso» (IC),
- b) mentre l'esecuzione della misura stessa è disciplinata dalla legge dello SM del PED «incaricato di prestare assistenza» (IPA).

# La sentenza della Corte di giustizia 21.12.2023 nella causa C-281/22 - G.K., B.O.D.GmbH, S.L.

- **b) Il contesto** degli artt. 31 e 32 del regolamento EPPO.
- 1) «**fiducia reciproca**» fra SM (accettazione dell'applicazione del diritto penale degli altri SM) con conseguente **reciproco riconoscimento** delle sentenze e degli altri atti giudiziari di altri SM
- 2) Decisione 2002/584 «Mandato d'arresto europeo»: la giustificazione dell'emissione del MAE **non** può essere controllata dal giudice dello SM **dell'esecuzione** dello stesso MAE (art. 6).
- 3) Direttiva 2014/41 «Ordine europeo di indagine penale» : spetta all'autorità giudiziaria (AG) **emittente** verificare il rispetto delle condizioni **sostanziali** per l'emissione dell'OEI. Tale valutazione **non** può essere rimessa in questione dall'AG dello SM **dell'esecuzione** (art.9)

# La sentenza della Corte di giustizia 21.12.2023 nella causa C-281/22 - G.K., B.O.D.GmbH, S.L.

- **c) L'obiettivo** del regolamento Eppo: «**maggiore efficacia**» nel perseguire i reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE
- 1) La procedura prevista dagli artt. 31 e 32 deve garantire un «grado di efficacia» delle indagini transfrontaliere della PE « **almeno altrettanto elevato**» di quello risultante dall'applicazione delle procedure di cooperazione giudiziaria fra procure di diversi SM;
- 2) Se l'AG dello SM del PED IPA dovesse riesaminare la giustificazione della misura investigativa assegnata, questo determinerebbe una procedura «**meno efficace**» di quella prevista dal MAE e dall'OEI in quanto:
  - 2.a) l'AG dello SM di esecuzione dovrebbe riesaminare **nel merito l'intero fascicolo** trasmesso dall'AG del PED IC, che dovrebbe essere **tradotto**;
  - 2.b) l'AG dello SM del PED IPA dovrebbe valutare la giustificazione della misura investigativa **sulla base della legge dello SM del PED IC**.

# La sentenza della Corte di giustizia 21.12.2023 nella causa C-281/22 - G.K., B.O.D.GmbH, S.L.

- **d) Prima conclusione:** «suddivisione di responsabilità».

La responsabilità relativa **alla giustificazione** della misura assegnata spetta al PED IC, mentre la responsabilità relativa **all'esecuzione** di tale atto d'indagine grava sul PED IPA.

Pertanto il controllo dell'AG dello SM del PED IPA può riguardare soltanto «gli elementi relativi **all'esecuzione**» della misura investigativa.

## **B.2) Seconda parte.**

**a)** Spetta allo SM del PED IC prevedere nella sua legislazione un «**controllo giurisdizionale preventivo**» sulle misure investigative che comportano una «**grave ingerenza**» in un diritto fondamentale garantito dalla CDF.

**b)** Si tratta di un **obbligo aggiuntivo** non previsto dal regol.EPPO, che la CGUE ha dedotto **dall'art. 51.1 della CDF** in relazione all'art. 7 (rispetto della vita privata) e all'art.17 (diritto di proprietà). Esigenza di un intervento del legislatore UE.

# Secondo aspetto istituzionale: le impugnazioni degli atti della PE (art. 42 reg. EPPO)

- **A) Regola generale: controllo da parte dei giudici penali degli SM, su:**
  - a) gli «*atti procedurali*» della PE;
  - b) «*destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi*», inclusa la decisione di scelta dello SM in cui esercitare l'azione penale.
- **B) Competenze specifiche della Corte di giustizia:**
  - a) una categoria di «*atti procedurali*»: le impugnazioni delle decisioni di archiviazione dei procedimenti se «*contestate sulla base direttamente del diritto dell'Unione*» (v. art. 39 reg. EPPO: sette motivi tassativi).
    - a.1) *Quid* della competenza della Corte in caso di archiviazione per un ottavo motivo non previsto dall'art. 39 (es.: esclusione della punibilità)?
    - a.2) Significato concreto dell'espressione «*contestate sulla base del diritto dell'Unione*» ex art. 42.3 reg. EPPO. Ruolo del diritto processuale nazionale?

# Sistema delle impugnazioni - Competenze generali della Corte di giustizia (art. 42)

- b) Atti «*non procedurali*» della PE:
  - b.1) accesso ai dati personali da parte degli «*interessati*»
  - b.2) decisioni amministrative (es.: rimozione dei PED ex art. 17.3)
- c) azioni per risarcimento danni (art. 268 TFUE)
- d) controversie relative al personale (art. 270 TFUE)
- e) rimozione Proc. Capo e Proc. E.(competenza diretta ex artt.14 e 16)
- **C) Competenze della Corte di giustizia in materia di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE:**
  - a) questioni di validità, se «*fondate direttamente sul diritto dell'Unione*» (es.: norme reg. EPPO, norme reg. interno ex art.21, norme reg. PED ex art.114);
  - b) questioni di interpretazione, con espresso riferimento agli artt. 22 e 25 del reg. EPPO «*relativamente ad eventuali conflitti di competenza*» fra PE e proc. nazion.

# La sentenza della Corte di giustizia 8.4.2025 nella causa C-292/23 - Proc.penale contro I.R.O. e F.J.I.R

- **A. Fatti della causa *a quo* e questione pregiudiziale interpretativa**
- Due direttori di una società con sede in Spagna avevano ottenuto una sovvenzione dell'UE per un progetto di ricerca.
- Secondo i PED spagnoli i costi sostenuti per l'assunzione di due ricercatori non erano sufficientemente giustificati.
- I PED hanno citato i suddetti ricercatori a comparire come testimoni.
- Gli avvocati degli imputati impugnavano tale atto d'indagine invocando l'art. 42 Reg.EPPO, nonostante l'art. 90 della legge di attuazione del Reg.EPPO escludesse la citazione di testimoni dagli atti impugnabili dinanzi al giudice istrutt. centrale.
- Il medesimo atto d'indagine disposto da un giudice istruttore spagnolo era invece impugnabile dinanzi al giudice del riesame.
- **Quesito:** interpretazione dell'art. 42 Reg.EPPO e del principio di equivalenza

# La sentenza della Corte di giustizia 8.4.2025 nella causa C-292/23 - Proc.penale contro I.R.O. e F.J.I.R

- **B. Motivazione della sentenza e dispositivo (art. 42 Reg. EPPO)**
- **a. Definizione.** L'espressione «*atti procedurali destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi*» costituisce «*una **nozione autonoma di diritto dell'U. che dev'essere interpretata sulla base di criteri uniformi***»
- 1. «*atti procedurali*» sono gli atti disposti dai PED «***nel corso delle indagini***» (**prima** della richiesta di **rinvio a giudizio** dell'imputato)
- 2. deve trattarsi di «atti idonei a produrre **effetti** giuridici **vincolanti** tali da **modificare** in misura rilevante la **situazione giuridica** dei terzi»
- 3. Tali «terzi» possono essere l'indagato, la vittima, altri terzi interessati.
- 4. Gli effetti giuridici **vincolanti** dell'atto d'indagine devono essere valutati **in concreto** dal giudice nazionale (GN) sulla base: a) della posizione del ricorrente; b) del contenuto dell'atto; c) del contesto in cui è disposto

# La sentenza della Corte di giustizia 8.4.2025 nella causa C-292/23 - Proc.penale contro I.R.O. e F.J.

- **b. Tipo di controllo giurisdizionale richiesto dall'art. 42 Reg. EPPO**
- 1. L'art. 42.1 lascia agli SM una facoltà di **opzione** fra:
  - a) un **ricorso diretto** contro l'atto d'indagine disposto da un PED e
  - b) un controllo «**in via incidentale**» effettuato dal giudice **di merito**, ma a **condizione** che questo disponga del potere «di **verificare** che le prove che si fondano sull'atto d'indagine **non** siano state **ottenute in violazione dei diritti** garantiti all'interessato dagli artt. 47 (**equo processo**) e 48 (**diritti della difesa**) della Carta dei diritti fondamentali»
- **c. Violazione del principio di equivalenza da parte della legge spagnola**
- 1. Se l'atto di citazione di testimoni disposto da un giudice istruttore spagnolo è impugnabile dinanzi ad un altro giudice, dev'essere impugnabile anche lo stesso atto d'indagine disposto da un PED operante in Spagna

# Terzo aspetto istituzionale: risoluzione dei conflitti di competenza (artt. 22 e 25)

- **A) Reati di competenza della PE** Proposta della Commissione = competenza esclusiva.
- **Testo finale regolamento = competenza concorrente**
- a) **reati direttiva PIF 2017/1371** (quattro tipi di frode: sovvenzioni, appalti, frodi gravi IVA e frodi doganali + riciclaggio, corruzione di funzionario pubblico, appropriazione indebita)
- b) partecipazione ad **un'organizzazione criminale**
- c) **reati «indissolubilmente connessi» ai reati PIF** (punto 54 motivaz.: giurisprudenza «*ne bis in idem*» = «*identità di fatti materiali*»)
- c.1) prima deroga: la **sanzione** massima prevista per il reato connesso è superiore alla sanzione massima prevista per il reato PIF = Competenza delle procure nazionali
- c.1.1) contro-eccezione: se il reato « *indissolubilmente connesso* » risulta « *strumentale* » alla commissione di un reato PIF = resta di competenza della PE

# La risoluzione dei conflitti di competenza (artt. 22 e 25)

- c.2) seconda deroga: il «**danno reale o potenziale**» presunto, causato da un reato PIF al bilancio UE è inferiore al danno causato «*ad un'altra vittima*» (es.: SM) = Competenza procure nazionali
- c.2.1) 1a contro-eccezione: il criterio del «*maggior danno*» non si applica ai reati connessi a: 1) frodi in sovvenzioni UE, 2) frodi in appalti, 3) frodi IVA = Competenza PE
- c.2.2) 2a contro-eccezione: la PE è: a) «*in una posizione migliore*» per svolgere le indagini o esercitare l'azione penale e b) la procura nazionale ha dato il proprio consenso
- d) Due **esclusioni** della competenza PE = Competenza procure nazionali
- d.1) reati comportanti un danno inferiore ai 10.000 euro
- d.1.1) 1a contro-eccezione: «*ripercussioni al livello dell'Unione*» = Competenza PE
- d.1.2) 2a contro-eccezione: reati commessi da funzionari UE = Competenza PE
- d.2) reati in materia di **imposte dirette**, inclusi «*i reati ad essi indissolubilmente connessi*» (aggiunta insidiosa: *quid* delle frodi IVA superiori a 10 milioni di euro?)=Compet.proc.naz.

# Procedura di risoluzione dei conflitti di competenza (artt. 25.6 e 42.2.c)

- **B) Procedura di risoluzione dei conflitti di competenza (art. 25.6)**
- a) Proposta della Commissione = Competenza esclusiva della PE. Risoluzione dei conflitti di competenza = autorità «*giudiziaria*» nazionale competente per risolvere i conflitti fra procure dello stesso SM.
- b) Testo finale reg. EPPO: soppresso l'aggettivo «*giudiziaria*» e menzione espressa delle **quattro norme** del reg. da applicare per risolvere i conflitti competenza PE/proc.naz.:
  - b.1) art. 22.2 = partecipazione ad un'organizzazione criminale
  - b.2) art. 22.3 + art. 25.3.a) = reati indissolubilmente connessi puniti con sanzioni più o meno severe rispetto ai reati PIF
  - b.3) art. 22.3 + art. 25.3.b) = reati indissolubilmente connessi che hanno causato un danno, sia al bilancio UE, sia « *ad altre vittime* » (SM)
  - b.4) art. 25.2 = reati PIF di valore inferiore ai 10.000 euro.
  - b.5) nessuna menzione dell'art. 22.1 (reato PIF o no?) = sua applicazione inevitabile

# Procedura di risoluzione dei conflitti di competenza (artt. 26.5 e 42.2.c)

- c) Considerazioni critiche
- c.1) articoli 22 e 25 difficili da interpretare (eccezioni e contro-eccezioni + formulazioni vaghe ed opinabili)
- c.2) erosione deleteria delle competenze della PE.
- c.2) il passaggio dalla competenza esclusiva alla competenza concorrente PE/proc.naz. avrebbe richiesto un riesame completo dell'adeguatezza di tutta la procedura art. 26.5
- c.3) l'«*autorità nazionale competente*» ex art. 26.5 **non** è una «**giurisdizione**» ai sensi dell'art. 267 TFUE: il procedimento non è contraddittorio e in molti SM manca il requisito dell'indipendenza

# Ruolo dei giudici nazionali nella risoluzione dei conflitti di competenza (art. 42.2.c)

- d) Questioni pregiudiziali poste alla Corte di giustizia.  
Parallelismo fra l'art. 25.6 e l'art. 42.2.c)  
Sequenza logica delle due procedure:
- d.1) l' «*autorità competente*» (Italia: procuratore generale) decide a quale delle due procure (EU o SM) attribuire il procedimento
- d.2) la procura soccombente contesta la decisione dinanzi ad un giudice penale
- d.3) il giudice adito può (o deve) porre una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia sull'interpretazione degli artt. 22 e 25 reg. EPPO

# Ruolo della Corte di giustizia nella risoluzione di conflitti di competenza (art. 42.2.c)

e) Contenuto della sentenza interpretativa e sue conseguenze

e.1) La Corte UE conferma l'interpretazione degli artt. 22 e 25 reg. EPPO data dall'autorità nazionale competente (PG) = il processo può continuare «*su binari sicuri*»

e.2) La Corte UE accoglie l'interpretazione proposta dalla procura soccombente = il giudice di rinvio sarà tenuto a **riassegnare** il procedimento controverso all'altra procura, dichiarata competente.

e.3) Problema: quid degli «**atti d'indagine**» compiuti dalla procura incompetente? Sono comunque **utilizzabili** dall'altra procura?

**Probabilmente NO** = Le regole processuali applicabili alle indagini svolte dalla PE **non** sono le stesse che disciplinano l'indagine di una procura naz.

# Conclusioni

- A) Primi anni di funzionamento della PE: *test* di cruciale importanza
- B) Evitare i conflitti di competenza con le procure nazionali (accordi)
- C) Ricostruzione accurata della legge applicabile per resistere alle inevitabili contestazioni degli atti d'indagine
- D) Prospettive di estensione dei poteri d'azione della PE (art. 86.4 TFUE) : dai reati di frode al bilancio UE ai reati di terrorismo (progetto presentato dalla Commissione al Consiglio europeo nel settembre 2018)

*« La Casa comune europea è aperta a tutti, a tutti coloro che vogliono condividere il loro destino, per essere allo stesso tempo più forti e più solidali » (J. Delors, 1995)*

**Grazie per l'attenzione !**

**enrico.traversa@unibo.it**