



Co-funded by
the European Union



STEPPO
JEAN MONNET
EUROPEAN UNION
CENTRE OF EXCELLENCE

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



Co-funded by
the European Union



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.





Co-funded by
the European Union



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.



Co-funded by
the European Union



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)



Co-funded by
the European Union



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»)



Co-funded by
the European Union



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).



Co-funded by
the European Union



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.



Co-funded by
the European Union



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)



Co-funded by
the European Union



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.**



Co-funded by
the European Union



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

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

- 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.



Co-funded by
the European Union



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»



Co-funded by
the European Union



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).



Co-funded by
the European Union



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)**



Co-funded by
the European Union



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.



Co-funded by
the European Union



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.



Co-funded by
the European Union



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?



Co-funded by
the European Union



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 espreso riferimento agli artt. 22 e 25 del reg. EPPO «relativamente ad eventuali conflitti di competenza» fra PE e proc. nazion.



Co-funded by
the European Union



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



Co-funded by
the European Union



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.



Co-funded by
the European Union



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



Co-funded by
the European Union



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



Co-funded by
the European Union



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





Co-funded by
the European Union



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.



Co-funded by
the European Union



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)





Co-funded by
the European Union



« 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