



## **La Corte di giustizia si pronuncia sul primo rinvio pregiudiziale in materia di indagini transfrontaliere condotte dalla procura europea: un passo avanti per la cooperazione giudiziaria in materia penale**

di ERNESTINA SACCHETTO\*

SOMMARIO: 1. Dal caso concreto al rinvio pregiudiziale. – 2. Breve introduzione sulla genesi legislativa delle norme in materia di indagini transfrontaliere di competenza della procura europea. – 3. Il ragionamento della Corte di Lussemburgo. – 4. L’interpretazione dell’art. 31 del regolamento (UE) 2017/1939 da parte del Collegio di EPPO. – 5. Brevi considerazioni conclusive.

### **1. Dal caso concreto al rinvio pregiudiziale**

Il 21 dicembre scorso la Corte di giustizia ha depositato la pronuncia sulla prima questione pregiudiziale inerente al regolamento (UE) 2017/1939<sup>1</sup>, che traccia i

---

\*Assegnista di ricerca in Diritto processuale penale, Università di Torino.

<sup>1</sup> Corte giust., Grande Sezione, 21 dicembre 2023, causa 281/22, *G. K. e a.*, ECLI:EU:C:2023:1018. Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata sull’istituzione della Procura europea («EPPO»). D’ora in avanti anche “regolamento EPPO”. Per un primo approfondimento sulla questione oggetto della pronuncia in commento cfr. N. GIBELLI, *Sui controlli giurisdizionali nelle indagini transfrontaliere dell’Eppo: una prima lettura della sentenza C-281/22 della Corte di giustizia dell’Unione europea*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), fasc. 3/2024; A. CASTALDO, *La Corte di Giustizia dell’Unione Europea si pronuncia, per la prima volta, sul regolamento istitutivo della Procura Europea, chiarendo limiti e integrazioni all’attività di indagini*

confini di applicazione dell'art. 31 in materia di misure investigative da adottare nel territorio di uno Stato diverso da quello in cui opera il procuratore europeo delegato<sup>2</sup> incaricato di svolgere le indagini<sup>3</sup>.

In particolare, il Giudice di Lussemburgo ha chiarito che, nel più ampio ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale, alla luce dei principi di fiducia e riconoscimento reciproci, l'autorità di esecuzione di una misura investigativa non è generalmente tenuta a controllare il rispetto, da parte dell'autorità di emissione, dei requisiti sostanziali del provvedimento che autorizza l'atto da eseguire<sup>4</sup>. Analogamente, con riferimento alle indagini transnazionali condotte nell'ambito della procura europea, «un esame, da parte dell'autorità competente dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza, degli elementi relativi alla giustificazione e all'adozione della misura investigativa assegnata interessata sfocerebbe, in pratica, in un sistema meno efficace di quello istituito da tali strumenti giuridici e nuocerebbe così all'obiettivo perseguito dal medesimo regolamento»<sup>5</sup>.

La vicenda trae origine da un'indagine condotta in Germania, volta ad accertare la violazione di norme doganali da parte di una società importatrice di biodiesel dalla Bosnia-Erzegovina verso la Germania e l'Austria e l'appartenenza degli indagati a un'organizzazione criminale costituita al fine di commettere reati fiscali, con un danno alle finanze dell'Unione europea per più di un milione di euro<sup>6</sup>. Nell'ambito di tale indagine, il procuratore europeo delegato tedesco ha disposto la perquisizione ed il

---

*transfrontaliere tra Procuratori Europei delegati e Corti nazionali*, in [www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com), 2024; N. FRANSSEN, *The judgment in G.K. e.a. (parquet européen) brought the EPPO a pre-Christmas tiding of comfort and joy but will that feeling last?*, in *European law blog, news and comments on EU law*, 1/2024; T. WAHL, *ECJ Ruling on the Exercise of Judicial Review in EPPO's Cross-Border Investigations*, in *Eucrim*, 4/2023; H. HERRNFELD, *Efficiency contra legem? Remarks on the Advocate General's Opinion Delivered on 22 June 2023 in Case C-281/22 G.K. and Others (Parquet européen)*, 2/2023, pp. 229-237; G. PIAZZOLLA, *Ultime novità in materia di Procura europea: la sentenza della Corte di Cassazione 16 dicembre 2021, n. 46140 e il rinvio pregiudiziale C-281/22 della Corte d'Appello di Vienna*, in *Cassazione penale*, n. 2/2023, p. 607 e ss.; T. WAHL, *First EPPO case before CJEU*, in *Eucrim*, 2022, 2; A. VENEGONI, *Il rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia (caso C-281/22): l'EPPO alla sua prima, importante, prova*, 2022, 12, consultabile online su [www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com); CSM, *Parere su domanda di pronuncia pregiudiziale C-281/22 in materia di rapporti fra EPPO e giurisdizione nazionale*, 13.7.2022; *Lettera aperta dell'European Criminal Bar Association (ECBA) sulla domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-281/22, GK e altri, presentata il 25 aprile 2022 dall'Oberlandesgericht Wien, Austria*.

<sup>2</sup> D'ora in avanti anche "PED".

<sup>3</sup> Si ricorda brevemente che l'art. 42 par. 2 del regolamento (UE) 2017/1939 prescrive che la Corte di Giustizia è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale su: «a) la validità degli atti procedurali dell'EPPO nella misura in cui una tale questione di validità sia sollevata dinanzi a un organo giurisdizionale di uno Stato membro direttamente sulla base del diritto dell'Unione; b) l'interpretazione o la validità di disposizioni del diritto dell'Unione, compreso il presente regolamento; c) l'interpretazione degli articoli 22 e 25 del presente regolamento relativamente a eventuali conflitti di competenza tra l'EPPO e le autorità nazionali competenti».

<sup>4</sup> Corte di giust., causa 281/22, § 64.

<sup>5</sup> Corte di giust., causa 281/22, § 68.

<sup>6</sup> Corte di giust., causa 281/22, § 27.

sequestro di documenti contabili nei locali della società austriaca destinataria del biodiesel. Una perquisizione, secondo la legge tedesca, deve essere disposta dal giudice su richiesta del pubblico ministero<sup>7</sup>. L'ordine di perquisizione è stato dunque convalidato dal giudice competente di Monaco, sulla base degli indizi di reato presentati dal PED incaricato del caso. Quest'ultimo, una volta ottenuta l'autorizzazione del giudice nel rispetto della legge tedesca, ha attivato il meccanismo previsto dall'art. 31 del regolamento (UE) 2017/1939, assegnando la misura da compiere al PED austriaco competente per la sua esecuzione. Tuttavia, anche il codice di procedura penale austriaco stabilisce che una perquisizione disposta dal pubblico ministero deve essere convalidata dal Tribunale provinciale (*Landesgericht*)<sup>8</sup>. Benché la misura investigativa fosse già stata autorizzata da un giudice in Germania, anche il PED austriaco ha dunque richiesto la convalida della perquisizione al giudice austriaco. Ottenuta anche la seconda convalida e l'esecuzione della misura richiesta, la Procura europea è stata in grado di formulare l'imputazione individuata nella sospetta evasione fiscale e appartenenza a un'organizzazione criminale finalizzata all'evasione fiscale, ai sensi degli articoli 370, paragrafo 1, punto 1, paragrafo 2, punto 3, e 373, paragrafi 1 e 2, punto 3, del codice tributario tedesco e dell'articolo 129 del Codice penale tedesco<sup>9</sup>.

A questo punto, gli imputati contestando l'insufficienza degli indizi di reato, il mancato rispetto dei principi di proporzionalità e di necessità delle misure investigative, nonché la violazione di diritti fondamentali, quali quello di cui all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, hanno impugnato, dinanzi alla Corte d'appello di Vienna (*Oberlandesgericht Wien*<sup>10</sup>), il provvedimento di convalida del giudice austriaco<sup>11</sup>. In altre parole, in seguito all'impugnazione da parte degli imputati, la misura già convalidata in Germania è stata rimessa in discussione nel merito nello Stato del PED incaricato di prestare assistenza.

I giudici della Corte d'appello viennese hanno sostenuto che, sulla base degli artt. 31 e 32 del regolamento EPPO, se una misura deve essere convalidata nello Stato del PED che presta assistenza, il provvedimento deve poter essere esaminato alla luce di tutte le

---

<sup>7</sup> Artt. 102 e 105, *Strafprozessordnung*.

<sup>8</sup> Articolo 11, paragrafo 2, *Bundesgesetz zur Durchführung der Europäischen Staatsanwaltschaft* e artt. 119 e 120, *Strafprozessordnung*.

<sup>9</sup> Corte di giust., causa 281/22, § 27. Com'è noto, la "competenza materiale" di EPPO è disciplinata dall'art. 22 del regolamento EPPO che attribuisce allo stesso: a) i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva (UE) 2017/1371 (cd. direttiva PIF), quale attuata dal diritto nazionale; b) i reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI, quale attuata dal diritto nazionale, se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di uno dei reati di cui alla già citata direttiva PIF; c) qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso a una condotta criminosa rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva PIF. Cfr. M. PELISSERO, *I reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea di competenza del pubblico ministero europeo*, in *Dir. e prat. trib.*, 2019, pp. 1118 - 1128 e G. GRASSO, F. GIUFFRIDA E R. SICURELLA, *EPPO material competence: Analysis of the PIF Directive and Regulation*, in K. LIGETI, M.J. ANTUNES E F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office at Launch*, Milano, 2020, pp. 23-55.

<sup>10</sup> Tribunale regionale superiore del Land.

<sup>11</sup> Corte di giust., causa 281/22, § 31.

disposizioni processuali e sostanziali di quello Stato. Pertanto, il giudice a cui il PED chiede la convalida deve poter accedere e analizzare l'intero fascicolo, dovendo avere a disposizione tutti i documenti - provenienti dallo Stato del PED incaricato del procedimento - necessari ai fini di una valutazione piena dei motivi a fondamento della misura.

Allo stesso tempo, però, la Corte d'appello riteneva che, seguendo tale impostazione, le indagini transfrontaliere condotte sulla base del regolamento EPPO finirebbero per essere più farraginose rispetto a quelle basate sull'approvazione di una misura tramite un ordine europeo di indagine. In base alla disciplina di quest'ultimo strumento, infatti, l'ordine può essere esaminato - nello Stato di esecuzione - solo per determinati aspetti formali, e ipotetici dubbi sui presupposti di merito dell'atto possono essere fatti valere solo nello Stato emittente il provvedimento<sup>12</sup>. Il giudice, dunque, non può accedere all'intero fascicolo, ma esamina solo quanto inviato dallo Stato richiedente. Al contrario, seguendo l'interpretazione della Corte d'appello viennese, ogni Stato interessato dall'indagine dovrebbe essere messo in condizione di esaminare in modo completo gli atti di indagine per convalidare la misura richiesta<sup>13</sup>, in base alle norme dello Stato del PED che presta assistenza. Da questa diversa interpretazione deriva dunque che, nel caso di indagini coinvolgenti più paesi, la stessa attività investigativa dovrebbe essere esaminata in più Stati membri caratterizzati da sistemi giuridici diversi anche con il rischio di esiti incoerenti.

In un parere del 15 febbraio 2022 il PED austriaco ha dichiarato che l'impugnazione degli imputati non avrebbe dovuto essere accolta<sup>14</sup>. Ciò in ragione del fatto che la disciplina

---

<sup>12</sup> In una prospettiva di efficienza di cooperazione, l'autorità emittente specifica soltanto le formalità che strettamente funzionali al successivo utilizzo della prova. La valutazione da parte dell'autorità di esecuzione sull'ammissibilità dell'atto si concentra anche sulla tenuta del principio di legalità dell'ordinamento dello Stato di esecuzione (il ricorso ad un atto d'indagine diverso da quello richiesto dall'ordine europeo d'indagine è "obbligatorio" in due ipotesi, correlate alla necessità di evitare il cd. *forum shopping*: qualora l'atto non sia previsto dal diritto dello Stato di esecuzione; oppure b) non sia disponibile in un caso interno analogo. Ulteriore oggetto di verifica da parte dello Stato di esecuzione concerne la proporzionalità della misura (artt. 6, par. 1, lett. a e 10, par. 3): lo Stato di esecuzione verifica la possibilità di ricorrere ad un atto diverso quando quello scelto assicuri lo stesso risultato con mezzi meno intrusivi. R. KOSTORIS, M. DANIELE, *L'ordine europeo di indagine penale*, Torino, 2018, pp. 115-120.

<sup>13</sup> Rispetto al tema dell'accesso al fascicolo, giova ricordare che il *case management system*, registro elettronico dell'EPPO contenente le notizie sui presunti reati di competenza della procura europea e le informazioni riguardanti le indagini compiute, rappresenta un *quid pluris* in termini di efficienza per le comunicazioni e il coordinamento interno all'ufficio rispetto a quanto previsto dalla disciplina di altri strumenti di cooperazione.

<sup>14</sup> Cfr. la *Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia*, reperibile all'indirizzo <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=261521&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2089294>. Il parere del PED austriaco viene richiamato anche nel documento del CSM, *Parere su domanda di pronuncia pregiudiziale C-281/22 proposta, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Oberlandesgericht Wien - Austria - regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»)*, p. 2.

dettata dal combinato disposto degli artt. 31 e 32 del regolamento EPPO sembra pretendere che i requisiti di ammissibilità degli atti di indagine richiesti al PED che presta assistenza da parte del PED incaricato del caso, debbano essere valutati solo dai giudici dello Stato membro di quest'ultimo, in base al diritto ivi vigente (*lex fori*); l'esecuzione delle misure investigative nello Stato membro del PED che presta assistenza dovrebbe invece conformarsi al solo diritto processuale applicabile in tale ordinamento (*lex loci*), senza necessità di ulteriori verifiche degli elementi di merito a sostegno dell'accusa. A detta del PED austriaco, infatti, il regolamento EPPO avrebbe dato vita ad un nuovo modello giuridico per eseguire gli atti di indagine transfrontalieri che costituisce uno sviluppo del principio del mutuo riconoscimento; dunque, in analogia alla disciplina contenuta nella direttiva 2014/41/UE, relativa all'ordine europeo di indagine<sup>15</sup>, i motivi sostanziali a sostegno delle misure investigative dovrebbero essere sottoposti al solo controllo del giudice nello Stato di emissione. Nel caso di specie, gli indizi di reato che erano alla base dei provvedimenti eseguiti in Austria erano già stati esaminati in Germania da un giudice<sup>16</sup>, e tale controllo, a detta del PED austriaco, doveva pertanto ritenersi sufficiente.

La Corte d'appello viennese ha dunque sospeso il procedimento sottoponendo al giudice dell'Unione la questione circa la necessità di un riesame di tutti i requisiti sostanziali e procedurali della misura investigativa, prospettando il rischio che lo stesso possa tradursi in un "riesame" sulla decisione giurisdizionale di un altro Stato membro. Più nel dettaglio, con il primo quesito si è dunque chiesto se gli artt. 31, par. 3 e 32 debbano essere interpretati nel senso che, qualora occorra l'autorizzazione giudiziaria di una misura da eseguire nello Stato membro del PED incaricato di prestare assistenza, sia necessario un esame anche di tutti gli elementi giuridici sostanziali (responsabilità penale, indizi di reato, necessità e proporzionalità). Con gli ultimi due quesiti, invece, si è chiesto se l'eventuale controllo debba tener conto del fatto che il vaglio sull'ammissibilità della misura sia già stato operato dall'autorità avente funzione giurisdizionale nello Stato membro del PED incaricato delle indagini (secondo quesito) e – in caso di risposta negativa alla prima questione o di risposta positiva alla seconda – che portata possa avere il detto esame giurisdizionale nello Stato membro del PED a cui è stata chiesta assistenza (terzo quesito)<sup>17</sup>.

## **2. Breve introduzione sulla genesi legislativa delle norme in materia di indagini transfrontaliere di competenza della procura europea**

---

<sup>15</sup> Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale reperibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32014L0041>.

<sup>16</sup> L'*Amtsgericht München* (Tribunale circoscrizionale di Monaco di Baviera, Germania).

<sup>17</sup> Corte di giust., causa 281/22, § 36.

L'entrata in funzione dell'*European public prosecutor's office* rappresenta un'importante conquista nel processo di integrazione europea<sup>18</sup>. L'introduzione di questo organo unico e indivisibile, però, non è stata accompagnata dall'elaborazione di un sistema integrato di regole sostanziali e processuali<sup>19</sup>. Tale aspetto è stato inteso come oggetto di un rinvio al diritto nazionale che talora può divergere - anche drasticamente - tra i diversi Stati, per quanto attiene alle soluzioni adottate.

Il percorso che ha condotto all'istituzione di EPPO è stato piuttosto lungo e travagliato e la disciplina delle "indagini transfrontaliere" ha rappresentato, sin da subito, una sfida cruciale in tale settore<sup>20</sup>. Come noto, questa peculiare tipologia di indagini può riguardare

---

<sup>18</sup> Per un approfondimento sul tema, senza pretese di esaustività, cfr. G. LASAGNI, *Cooperazione amministrativa e circolazione probatoria nelle frodi doganali e fiscali. Il ruolo dell'ufficio europeo per la lotta antifrode (Olaf) alla luce della direttiva OIE e del progetto EPPO*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2015; L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Archivio Penale*, 3/2017; L. BACHMAIER WINTER, *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Cham, 2018; L. PRESSACCO, *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, n. 12/2018, p. 4399; A. CABIALE, *I limiti alla prova nella procedura penale europea*, Milano, 2020, pp. 276 e ss.; K. LIGETI, A. M. JOÃO, F. GIUFFRIDA, *The European public prosecutor's office at launch. Adapting national systems, transforming EU criminal law*, 01/2020; M. ROŠIĆ, *External Relations of the EPPO: Cooperation Challenges with Croatia and Eruopol*, in *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 2020, 1; B. PIATTOLI, *Le notizie annotate nel case management system della procura europea: indagini transfrontaliere e formazione della prova*, in A. SCALFATI (a cura di) *Pre-investigazioni*, Torino, 2020, pp. 163 ss.; H.H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office : Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO') : article-by-article commentary*, Oxford, 2021; G. BARROCU, *La procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Padova, 2021; L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sistema penale*, 6.4.2021; A. BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in *Sist. pen.*, 5.11.2021; 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; L. CAMALDO, *Il pubblico ministero europeo dal Corpus Juris al Trattato di Lisbona: un "fantasma" si aggira nell'Unione europea*, in *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, *Diritto processuale penale e profili internazionali. Diritto straniero e diritto comparato*, pp. 71-77; B. PIATTOLI, *Procura europea e criminalità finanziaria nella UE. Principi e modelli processuali*, Ius Pisa University Press, 2022; A.L. VALVO, *Brevi note critiche sulla procura europea*, in *Penale Diritto e Procedura*, 7.6.2022; N. GALANTINI, *Giurisdizione e competenza nella disciplina della Procura europea: una sintesi della complessa disciplina di fonte regolamentare*, in *MILAN LAW REVIEW*, Vol. 3, No. 1, 2022; J. DELLA TORRE, L. LUPARIA, *Profili dell'azione penale (e dell'inazione) nel sistema della Procura europea*, in *Riv. It. Dir. e Proc. penale*, fasc. 2, 1.6.2023, p. 347; T. GUT, *EPPO's material competence and its exercise: a critical appraisal of the EPPO Regulation after the first year of operations*, in *ERA Forum* 23, 283-300, 2023; C. VILARINHO, *European Prosecutor's Office: A Rather Unambitious Project?* (May 18, 2023) in *JusGov Research Paper*, No. 2023 - 07.

<sup>19</sup> Cfr. L. TAVASSI, *Il primo anno di EPPO: appunti per una revisione critica*, in *Sistema penale*, 5/2022, p. 51.

<sup>20</sup> Cfr. H.H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office: Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO') : article-by-article commentary*, Baden-Baden, 2021, pp. 284 e ss. e A. WEYEMBERGH, C. BRIERE, *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, *Research study*

innanzitutto casi che coinvolgono due o più Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata, anche qualora l'attività criminale sia stata condotta in un unico Stato ma l'indagato risieda abitualmente o sia cittadino di un altro Stato membro. Oppure, casi che coinvolgono due o più Stati membri, di cui uno non partecipa alla cooperazione rafforzata istitutiva dell'EPPO, o da ultimo, casi che coinvolgono almeno un Paese terzo, non membro dell'Unione europea<sup>21</sup>. Rispetto a tutte queste ipotesi, il tema delle indagini transfrontaliere si intreccia necessariamente con il principio di sussidiarietà, in base al quale, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri al livello nazionale, regionale o locale (art 5, par. 3, TUE)<sup>22</sup>. Nel settore penale, infatti, l'esempio di applicazione più conferente del principio è rappresentato proprio dalla lotta alla criminalità organizzata transnazionale, ove l'intervento degli Stati membri a livello nazionale non è considerato sufficientemente efficace a causa della disorganicità dell'azione penale nazionale contro i reati a danno degli interessi finanziari dell'Unione. Per tale ragione, con il "*Corpus Juris*"<sup>23</sup> si era pensato inizialmente di procedere con l'introduzione di una regolamentazione uniforme e omogenea delle indagini transfrontaliere a livello europeo. In questo modo, si voleva garantire la possibilità di formare delle vere e proprie prove europee ammissibili in tutti

---

*commissioned by the European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs at the request of the LIBE Committee, (2016), 32.*

<sup>21</sup> F. GIUFFRIDA, *Cross-Border Crimes and the European Public Prosecutor's Office*, in *Eucrium, The European criminal law associations' forum*, 2017, 3, p. 149.

<sup>22</sup> Considerando n. 12, regolamento (UE) 2017/1939. Ai sensi dell'art. 5, par. 3, TUE, «in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo». Per un approfondimento cfr. I. WIECZOREK, *The Principle of Subsidiarity in EU Criminal Law*, in A. WEYEMBERGH, C. BRIÈRE (eds.) *The Needed Balances in EU Criminal Law. Past, Present and Future*, Oxford, 2017; S. MONTALDO, *I limiti della cooperazione in materia penale nell'Unione europea*, Napoli, 2015, pp. 162 e ss.; S. MANACORDA, *La clausola di sussidiarietà nel rapporto tra diritto penale europeo e sistemi penali nazionali*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 9; S. ZANCANI, *Abbiamo davvero bisogno di un Pubblico Ministero europeo?* In L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 110.

<sup>23</sup> Cfr. M. DELMAS-MARTY, "*Corpus Juris*" *portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Parigi, 1997. Per la versione italiana si veda G. 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. G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Corpus juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano, 2003.

gli Stati membri. Con riferimento particolare all'acquisizione probatoria e in un'ottica di stretta integrazione verticale che aveva ispirato inizialmente la creazione dell'organo inquirente europeo<sup>24</sup>, il primo approccio ipotizzato era proprio volto all'elaborazione di una serie di norme uniformi a livello europeo da applicarsi indipendentemente dal luogo in cui si svolgeva l'indagine. L'idea era stata poi abbandonata dalla proposta della Commissione del 2013<sup>25</sup>, a favore della creazione di una normativa minimalista che rinviava quasi integralmente al diritto nazionale e che si fondava sul principio di mutuo riconoscimento<sup>26</sup>. La configurazione proposta dalla Commissione, infatti, si basava sul riconoscimento reciproco dei provvedimenti nazionali, lasciando al diritto interno la definizione di ogni ulteriore aspetto. Si può dire che nella proposta iniziale sembrava quasi sovrabbondante regolamentare il settore delle investigazioni transnazionali, dal momento che «ai fini delle indagini e dell'azione penale promosse dalla Procura europea, il territorio degli Stati membri dell'Unione» era considerato «un unico spazio giuridico in cui la Procura europea [può] esercitare la sua competenza»<sup>27</sup>. Secondo questa lettura, non occorre chiedere assistenza da parte delle altre autorità aventi funzioni giurisdizionali, né ordini di esecuzione di misure investigative da parte di altri procuratori "assistenti". L'unicità dello spazio giuridico in cui i vari Stati si trovavano a cooperare veniva intesa solo con riferimento all'estensione territoriale di competenza dell'EPPO, senza mai concernere invece la regolamentazione di un unico nucleo di regole. Per tale ragione, la disciplina processuale configurata nel 2013 era fatta di poche norme, a favore di un "modello integrato", preferito all'epoca dalla Commissione europea, e che ben si adattava ad una struttura a "centralizzazione leggera", così come era stato inizialmente concepito tale organo. Le indagini erano condotte dai PED che, in assenza di un proprio corpo di polizia, delegavano spesso le attività alle autorità nazionali competenti. L'articolo 26 del testo normativo elencava ventuno misure di indagine disciplinandone solo i presupposti e rinviando, per quanto non espressamente previsto, al diritto nazionale. Per gli atti considerati particolarmente invasivi della sfera personale, era prevista l'obbligatorietà della richiesta di una autorizzazione preventiva del giudice al fine di limitare la discrezionalità dei legislatori nazionali. Le prove presentate in giudizio

---

<sup>24</sup> Cfr. M. DANIELE, *Ricerca e formazione della prova*, in R.E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, Milano, 2017, p. 407.

<sup>25</sup> Cfr. la Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, COM/2013/0534 final. Per un approfondimento sulla proposta della Commissione cfr. M. CAIANIELLO, *Sull'istituzione del Pubblico Ministero Europeo*, in *Riv. dir. proc.*, 2013, pp. 1444-1461 e G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. 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.

<sup>26</sup> Cfr. A. BALSAMO, *Le regole di procedura della procura europea tra disciplina delle indagini e formazione della prova*, in S. ALLEGREZZA, G. GRASSO, G. ILLUMINATI, R. SICURELLA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, p. 429.

<sup>27</sup> Art. 25 della proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura Europea COM(2013) 534 final, 2013/0255 (APP).



dall'EPPO si consideravano così ammissibili senza ulteriori controlli giurisdizionali e potevano liberamente circolare in tutto il territorio dell'Unione.

Tuttavia, nel lungo *iter* che ha poi portato all'approvazione del regolamento, sono intervenute integrazioni e modifiche che hanno spinto il legislatore europeo ad adottare un modello ad "accentramento decentrato"<sup>28</sup>, in cui l'EPPO opera tramite i PED che agiscono in conformità, per tutti gli aspetti non disciplinati espressamente dal regolamento, al diritto nazionale e, in particolare, alla legge dello Stato in cui si trova il PED incaricato del caso. Ciò ha prodotto un sistema di rinvii sistematici agli ordinamenti nazionali per l'individuazione delle garanzie e delle regole processuali applicabili. Quindi, secondo la disciplina attuale, premesso che «un caso è di norma aperto e trattato da un procuratore europeo delegato dello Stato membro in cui si trova il centro dell'attività criminosa oppure, se sono stati commessi più reati connessi di competenza dell'EPPO, dello Stato membro in cui è stata commessa la maggior parte dei reati»<sup>29</sup>, qualora una misura debba essere intrapresa in uno Stato membro diverso da quello del PED incaricato del caso, quest'ultimo decide in merito all'adozione della misura necessaria e la assegna a un procuratore europeo delegato avente sede nello Stato membro in cui la misura in questione deve essere eseguita<sup>30</sup>. Il PED destinatario della richiesta non può rifiutare di eseguirla, causando altrimenti una violazione dei principi di leale collaborazione e di indivisibilità dell'ufficio di EPPO. Tuttavia, fanno eccezione i casi in cui: a) l'assegnazione sia incompleta o contenga un errore manifesto e rilevante; b) la misura non possa essere intrapresa entro il termine fissato nell'assegnazione per motivi giustificati e oggettivi; c) una misura alternativa, ma meno intrusiva, consenta di conseguire gli stessi risultati della misura assegnata; o d) la misura assegnata non esista o non sarebbe disponibile in un caso nazionale analogo ai sensi del diritto del suo Stato membro<sup>31</sup>. In ciascuna di queste ipotesi, si apre una consultazione bilaterale tra i PED coinvolti e, se entro sette giorni la questione non viene risolta, è previsto allora l'intervento della camera permanente competente. Peraltro, la disciplina attuale solleva alcuni dubbi ermeneutici laddove, al paragrafo 8 dell'articolo 31, si limita a indicare come punto di riferimento per la risoluzione della *quaestio* il «diritto nazionale applicabile».

A questo punto, mentre la proposta del 2013 aveva predisposto una serie di regole sulla raccolta transnazionale delle prove incentrata sul criterio del *locus regit actum*, il regolamento prevede oggi un quadro normativo più articolato: una volta assegnate al PED incaricato di prestare assistenza, le misure investigative devono essere eseguite sia nel rispetto del regolamento e del diritto dello Stato a cui appartiene quel PED, sia osservando le formalità e le procedure indicate dal PED incaricato del caso<sup>32</sup>. Ne consegue che, ai sensi del combinato disposto degli articoli 31 e 32 del regolamento, la scelta di una misura

---

<sup>28</sup> Cfr. H. H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD, *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden, 2020, pp. 285 e ss.

<sup>29</sup> Art. 25, par. 4 regolamento EPPO.

<sup>30</sup> Art. 31, par. 1 regolamento EPPO.

<sup>31</sup> Art. 31, par. 5 regolamento EPPO.

<sup>32</sup> Art. 32 regolamento EPPO.

investigativa e le modalità per compierla devono rispettare le norme di entrambi gli Stati coinvolti.

Molto spesso, per compiere una misura investigativa transnazionale, i vari ordinamenti richiedono il vaglio da parte di un giudice. Anche sotto questo profilo, sono intervenute delle modifiche alla proposta originaria: mentre quest'ultima prevedeva che l'autorizzazione giudiziaria dovesse essere rilasciata solo dall'autorità dello Stato in cui le misure dovevano essere eseguite<sup>33</sup>, il regolamento prevede oggi che se l'autorizzazione è richiesta dallo Stato del PED incaricato di prestare assistenza, il PED dovrà ottenerla conformemente al diritto di quello Stato membro. Se l'autorità competente di quello Stato rifiuta però di concedere l'autorizzazione per la misura assegnata, il PED incaricato del caso ritira l'assegnazione<sup>34</sup>. Se però tale autorizzazione giudiziaria non è richiesta dallo Stato membro del PED incaricato di garantire assistenza, ma è richiesta dal diritto dello Stato del PED incaricato del caso, quest'ultimo la ottiene e la trasmette insieme all'assegnazione<sup>35</sup>. Il regime istituito con EPPO pare ispirato alla massima tutela possibile per l'indagato, ma non bisogna dimenticare che le diversità caratterizzanti i sistemi nazionali hanno come effetto quello di produrre potenziali discrasie superabili, per quanto complesso, attraverso la costruzione di uno statuto normativo comune in relazione ad aspetti di peculiare e condivisa importanza, al fine di garantire un sistema sempre più omogeneo ed uniforme di indagine e di azione penale tra gli Stati membri<sup>36</sup>.

### 3. Il ragionamento della Corte di Lussemburgo

Proprio la pronuncia in commento, come anticipato, di fronte alle questioni interpretative poste, ha stabilito che, nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri, il controllo sull'autorizzazione giudiziaria richiesto dal diritto dello Stato membro del PED incaricato di prestare assistenza possa riguardare soltanto gli elementi procedurali relativi a detta esecuzione. Particolarmente interessante è il percorso argomentativo che ha seguito la Corte<sup>37</sup>; un *iter* che, passo dopo passo, si mostra attento non solo a inquadrare sistematicamente il regolamento EPPO rispetto agli

---

<sup>33</sup> Art. 18, par. 2, proposta di regolamento EPPO.

<sup>34</sup> Art. 31, par. 3 regolamento EPPO.

<sup>35</sup> Art. 31, par. 5 regolamento EPPO.

<sup>36</sup> In questo senso cfr. V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: the European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, Vol 28(2), p. 254; L. TAVASSI, *Il primo anno di EPPO: appunti per una revisione critica*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 5/2022, p. 52; S. MONTALDO, *I limiti della cooperazione in materiale penale nell'Unione europea*, Napoli, 2015, pp. 155-156; L. CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea: il nuovo organo investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali*, in *Cass. pen.*, 2018, 3, p. 973; 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 [www.giurisprudenzapenale.it](http://www.giurisprudenzapenale.it), 2/2021.

<sup>37</sup> Vedi la struttura della decisione in N. GIBELLI, *Sui controlli giurisdizionali nelle indagini transfrontaliere dell'Eppo*, cit., p. 37.

altri strumenti di cooperazione giudiziaria in materia penale, ma anche a delimitare l'ambito di intervento del PED che "assiste", rispetto al raggio di azione conferito al PED "incaricato" del caso. A tal proposito, il ragionamento della Corte di Lussemburgo prende avvio da una fondamentale premessa, ossia che al fine di interpretare efficacemente una norma del diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto del tenore letterale della stessa, ma anche del contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte<sup>38</sup>. La distinzione operata dal combinato disposto degli artt. 31 e 32 del regolamento, ossia tra la giustificazione e l'adozione di una misura di indagine delegata, da un lato, e la sua esecuzione, dall'altro, rispecchia infatti la logica sottesa al sistema di cooperazione giudiziaria in materia penale, fondato sui principi di fiducia e riconoscimento reciproci<sup>39</sup>. A tal proposito, la Corte richiama a titolo esemplificativo i meccanismi di funzionamento di alcuni dei principali strumenti di cooperazione giudiziaria in materia penale. Nel caso del mandato di arresto europeo, gli Stati membri sono tenuti a dare esecuzione a ogni richiesta conformemente alle disposizioni della decisione quadro 2002/584<sup>40</sup>. In particolare, la Corte evidenzia, anche sulla scia di sue precedenti pronunce<sup>41</sup>, come spetti all'autorità giudiziaria emittente controllare il rispetto delle condizioni necessarie per l'emissione di un mandato d'arresto europeo, senza che tale valutazione possa essere successivamente riesaminata dall'autorità giudiziaria dell'esecuzione, conformemente ai principi di fiducia e riconoscimento reciproco. Il rispetto di questi ultimi implica che ciascuno degli Stati membri accetti l'applicazione del diritto penale vigente negli altri Stati membri, anche quando l'attuazione del proprio diritto nazionale porterebbe a una soluzione diversa<sup>42</sup>. Si osserva lo stesso meccanismo di ripartizione delle competenze tra l'autorità giudiziaria emittente e l'autorità giudiziaria dell'esecuzione anche nel dettato normativo del combinato disposto degli articoli 6 e 9 della direttiva 2014/41/UE<sup>43</sup>, nel cui contesto spetta alla prima verificare l'osservanza delle condizioni sostanziali richieste per l'emissione di un ordine di indagine europeo<sup>44</sup>, senza che tale valutazione possa essere successivamente riesaminata dall'autorità giudiziaria dell'esecuzione<sup>45</sup>. Imponendo

---

<sup>38</sup> Cfr. *ex multis* Corte di giust., causa 435/22, 28 ottobre 2022, *Generalstaatsanwaltschaft München*, EU:C:2022:852, §67; Corte di giust., causa 289/15, 11 gennaio 2017, *Grundza*, EU:C:2017:4, § 32; Corte di giust., causa 640/15, 25 gennaio 2017, *Vilkas*, EU:C:2017:39, § 30.

<sup>39</sup> Corte di giust., causa 281/22, § 56-57.

<sup>40</sup> *Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*, 2002/584/GAI, reperibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex%3A32002F0584>.

<sup>41</sup> Cfr. Corte di giust., causa 158/21, 31 gennaio 2023, *Puig Gordi e a.*, EU:C:2023:57, §§ 87 e 88.

<sup>42</sup> Cfr. Corte di giust., causa 367/16, 23 gennaio 2018, *Dawid Piotrowski*, EU:C:2018:27, § 52.

<sup>43</sup> Cfr. S. ALLEGREZZA, A. MOSNA, *Cross-border criminal evidence and the future European Prosecutor. One step back on mutual recognition?*, in L. BACHMAIER WINTER (a cura di), *The European Public Prosecutor's Office. The challenges ahead*, Cham, 2018, pp. 141 e ss.

<sup>44</sup> Da qui in avanti anche "OIE".

<sup>45</sup> Peraltro, fermo il rispetto dei principi fondamentali, la regola è sancita anche all'articolo 696-*quinquies* del codice di rito italiano.

all'autorità di esecuzione di rispettare le formalità e le procedure indicategli dall'autorità dello Stato che ha disposto la misura, l'art. 9 par. 2 mira a contemperare le esigenze procedurali dello Stato di emissione con il rispetto della sovranità dello Stato di esecuzione. Con riferimento all'OIE, la Corte ha avuto già modo in precedenza di pronunciarsi stabilendo che «tale ripartizione delle competenze tra l'autorità di emissione e l'autorità di esecuzione costituisce un elemento essenziale della fiducia reciproca che deve disciplinare gli scambi tra gli Stati membri coinvolti in un procedimento europeo di indagine previsto dalla direttiva 2014/41», dal momento che «se l'autorità di esecuzione potesse, mediante un provvedimento di riconoscimento, ovviare alla violazione delle condizioni di emissione di un ordine europeo di indagine, (...) l'equilibrio del sistema, che si fonda sulla fiducia reciproca, sarebbe rimesso in discussione, in quanto equivarrebbe a riconoscere all'autorità di esecuzione un potere di controllo sui requisiti sostanziali per l'emissione di un siffatto ordine»<sup>46</sup>.

Analogamente, secondo la Corte di giustizia, benché il regolamento (UE) 2017/1939 abbia introdotto una disciplina propria e diversa sulle indagini transnazionali, anch'esso dev'essere interpretato nel senso di distinguere tra le responsabilità connesse alla giustificazione e all'adozione della misura delegata, che rientrano nella competenza del PED incaricato del caso, e quelle relative all'esecuzione di tale misura, che rientrano nella competenza del PED incaricato di prestare assistenza. Naturalmente, aggiunge la Corte, «tale suddivisione di responsabilità deve lasciare impregiudicati gli obblighi discendenti dal rispetto dei diritti fondamentali nell'adozione di misure investigative assegnate che, (...) costituiscono ingerenze nel diritto di ogni persona al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni (...), nonché del diritto di proprietà». Tra le misure gravemente intrusive, i giudici di Lussemburgo annoverano a titolo esemplificativo le perquisizioni di abitazioni private, le misure cautelari relative a beni personali e il congelamento dei beni. Rispetto a queste, incomberebbe sullo Stato membro cui appartiene il procuratore europeo delegato incaricato del caso, l'obbligo di prevedere nel diritto nazionale «garanzie adeguate e sufficienti», «quali un controllo giurisdizionale preventivo, al fine di assicurare la legittimità e la necessità di siffatte misure»<sup>47</sup>, che parrebbero indipendenti dalle autorizzazioni richieste negli Stati coinvolti. Com'è stato osservato, sembrerebbe instaurarsi una sorta di “doppio binario”, «per il quale le facilitazioni di cui godono le indagini transfrontaliere dell'EPPO varrebbero solo in caso di moderate interferenze con i diritti di libertà»<sup>48</sup>. Rispetto a questo passaggio argomentativo della Corte, rimane in ogni caso il dubbio sulla portata e gli effetti del monito circa l'eventuale imposizione, nei confronti degli Stati che a oggi non lo prevedono, di introdurre l'obbligo di un previo controllo giurisdizionale di atti investigativi particolarmente intrusivi.

---

<sup>46</sup> Cfr. Corte di giust., causa 724/19, 16 dicembre 2021, *Spetsializirana prokuratura*, EU:C:2021:1020, § 53.

<sup>47</sup> Cfr. Corte di giust., causa 281/22, § 75 e ripreso nel dispositivo.

<sup>48</sup> Cfr. N. Gibelli, *Sui controlli giurisdizionali nelle indagini transfrontaliere dell'Eppo*, cit., p. 42.

Rimane fermo che, conformemente alla suddetta suddivisione di responsabilità, il controllo connesso all'autorizzazione giudiziaria che sia richiesto dal diritto dello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza possa riguardare soltanto gli elementi relativi a detta esecuzione. Un'interpretazione degli articoli 31 e 32 del regolamento che consentisse un esame completo da parte dell'autorità competente dello Stato membro del PED incaricato di prestare assistenza, sfocerebbe in un sistema distante dagli altri strumenti fondati sul reciproco riconoscimento, divenendo così meno efficace, e nuocerebbe all'obiettivo perseguito dal medesimo regolamento. A maggior ragione se si considera la struttura di EPPO, inteso come ufficio unico e ispirato dalla logica sottesa al sistema di cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri, il quale è fondato sui principi della fiducia e del riconoscimento reciproci. Anche l'Avvocato generale Čapeta, nelle sue conclusioni, si era già orientato in tal senso<sup>49</sup>: tenendo conto delle ragioni che hanno spinto le istituzioni a introdurre la Procura europea, proponeva alla Corte di statuire che il controllo giurisdizionale nello Stato membro del PED incaricato di prestare assistenza dovesse essere limitato ai soli aspetti procedurali connessi all'esecuzione della misura investigativa. D'altronde, com'è stato evidenziato, «una simile ripartizione dei compiti non solo non appare in contrasto con la formulazione del regolamento EPPO, ma meglio risponde all'intento di creare un sistema efficace di lotta contro i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione»<sup>50</sup>.

#### **4. L'interpretazione dell'art. 31 del regolamento (UE) 2017/1939 da parte del Collegio di EPPO**

Quasi contestualmente al rinvio pregiudiziale da parte della Corte d'appello viennese, le incertezze interpretative qui riassunte hanno spinto il Collegio della procura europea a emanare delle linee guida proprio sull'applicazione dell'articolo 31 del regolamento EPPO<sup>51</sup>. In base a queste, quando si richiede l'autorizzazione giudiziaria per un atto di indagine ai sensi dell'articolo 31 par. 3 del regolamento EPPO, il PED incaricato del caso non è tenuto a presentare all'autorità giudiziaria nazionale competente dello Stato membro del PED che presta assistenza «*more or different supporting evidence and documents than what the national prosecutor currently does when, i.e. executing a European Investigation Order (EIO) [...]. In line with the principle that the justification and adoption of the measures is governed by the law of the Member State of the handling EDP*», in quanto l'autorità giudiziaria dello Stato membro di assistenza «*should not require more supporting evidence or documents, and not assess the 'justification' and the*

---

<sup>49</sup> C-281/22, *GK and Others*, *Opinion of the Advocate General*, par. 35. Per un approfondimento v. B. MINUCCI, *Le conclusioni dell'Avvocato generale Čapeta nella prima causa EPPO*, in *BlogDUE*, 27.7.2023.

<sup>50</sup> B. MINUCCI, *La Procura europea e l'effettività della cooperazione giudiziaria in materia penale: tutele disomogenee e reali progressi*, cit., p. 15.

<sup>51</sup> *Decisione del Collegio della Procura europea del 26 gennaio 2022 che adotta le linee guida del Collegio della Procura europea sull'applicazione dell'articolo 31 del regolamento (UE) 2017/1939*.

‘substantive reasons’ for undertaking the measure»<sup>52</sup>. Un’interpretazione in senso opposto – come risulta anche dal parere del Consiglio Superiore della Magistratura<sup>53</sup> - costituirebbe un passo indietro nell’ambito della cooperazione giudiziaria<sup>54</sup>.

In altre parole, nello Stato membro del PED che presta assistenza, i rimedi giurisdizionali non devono portare a una rivalutazione nel merito del caso: l’autorizzazione giudiziaria e le sue motivazioni sostanziali possono essere oggetto di impugnazione solo nello Stato membro del PED incaricato. Il ricorso giurisdizionale nello Stato membro che presta assistenza dovrebbe riguardare solo aspetti procedurali o motivi eccezionali come la violazione di diritti fondamentali, nel caso in cui l’autorizzazione sia stata rilasciata per una misura che non esiste o non sarebbe disponibile in un caso nazionale analogo, o (*ex post*) qualora siano stati compiuti degli errori nell’esecuzione della misura<sup>55</sup>.

Assegnare il controllo giurisdizionale sui presupposti sostanziali che giustificano l’emissione di misure investigative ai soli organi giurisdizionali dello Stato membro del PED incaricato del caso risulta ontologicamente connesso all’obiettivo del regolamento EPPO di istituire un’autorità di contrasto che agevoli il più possibile l’azione in tutto il territorio degli Stati membri e garantisca in modo uniforme il rispetto dei diritti fondamentali.

## 5. Brevi considerazioni conclusive

Le questioni decise dalla Corte rivestono un’importanza cruciale, dal momento che un’eventuale risposta positiva al quesito posto dalla Corte d’appello viennese, circa la possibilità di un doppio controllo sulla legittimità e sui presupposti sostanziali di adozione della misura investigativa, avrebbe dato luogo ad un meccanismo che, anziché agevolare lo svolgimento delle indagini transnazionali, lo avrebbe complicato considerevolmente<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> *Decisione del Collegio della Procura europea del 26 gennaio 2022 che adotta le linee guida del Collegio della Procura europea*, cit., § 7.

<sup>53</sup> Il Consiglio con il “*Parere su domanda di pronuncia pregiudiziale C-281/22 proposta, ai sensi dell’art. 267 TFUE, dal Oberlandesgericht Wien - Austria - regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata sull’istituzione della Procura europea («EPPO»*)” ha espresso un giudizio favorevole all’intervento del Governo italiano nella causa pregiudiziale C-281/22.

<sup>54</sup> CSM, “*Parere su domanda di pronuncia pregiudiziale C-281/22 proposta, ai sensi dell’art. 267 TFUE, dal Oberlandesgericht Wien - Austria - regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017*, cit., p.3. Di avviso opposto, l’*European Criminal Bar Association (ECBA)* che, con una lettera aperta alla Corte di giustizia, ha affermato che una corretta interpretazione del Regolamento in linea con i diritti fondamentali protetti dall’Unione europea, su tutti l’articolo 47 della CDFUE, non possa che prevedere che l’autorità giudiziaria dello Stato membro che presta assistenza deve avere la facoltà di effettuare un riesame completo delle misure adottate nello Stato membro procedente. *Lettera aperta dell’European Criminal Bar Association (ECBA) sulla domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-281/22, GK e altri, presentata il 25 aprile 2022 dall’Oberlandesgericht Wien, Austria*, p. 3.

<sup>55</sup> *GUIDELINES OF THE COLLEGE OF THE EPPO ON THE APPLICATION OF ARTICLE 31 OF REGULATION (EU) 2017/1939*, pp. 6 ss.

<sup>56</sup> In questo senso B. MINUCCI, *La Procura europea e l’effettività della cooperazione giudiziaria in materia penale*, cit., p. 14.

Ciò, non tanto rispetto al tema dell'accesso al fascicolo e di tutti gli atti giudiziari da parte dell'autorità avente funzione giurisdizionale del PED che assiste - procedimento facilitato oltremodo dall'impiego del *case management system*<sup>57</sup> - quanto più per la concreta irragionevolezza e (in)coerenza, rispetto al regolamento EPPO, del ricorso ad un doppio controllo giurisdizionale operato in sistemi giuridici che, benché diversi, si fondano sui medesimi valori. Come visto, una simile soluzione si sarebbe posta in conflitto con la *ratio* stessa del regolamento, volto invece a garantire procedimenti rapidi ed efficienti. Le indagini condotte dalla procura europea risulterebbero ancora più complesse rispetto a quelle svolte nei casi standard di cooperazione giudiziaria ove, mediante il ricorso all'ordine di indagine europeo (OIE)<sup>58</sup>, le autorità del paese richiesto non hanno accesso completo al dossier investigativo, ma esaminano esclusivamente il certificato inviato dallo Stato richiedente la misura. A tal proposito, la direttiva 2014/41/UE, all'articolo 14, par. 2, prevede espressamente che «le ragioni di merito dell'emissione dell'OIE possono essere impugnate soltanto mediante un'azione introdotta nello Stato di emissione, fatte salve le garanzie dei diritti fondamentali nello Stato di esecuzione». Seguendo quanto stabilito dalla Corte, dunque, anche nelle indagini transfrontaliere di competenza della procura europea, il controllo del giudice dello Stato del PED incaricato di prestare assistenza deve limitarsi ad una verifica formale, o comunque non estesa ai presupposti sostanziali dell'atto investigativo. Tale soluzione interpretativa risulta altresì coerente con il considerando 72 del regolamento EPPO, secondo cui, nei casi di indagini transnazionali, occorre specificare chiaramente in quale Stato membro dovrebbe essere ottenuta l'autorizzazione giudiziaria al compimento di una determinata misura investigativa, fermo restando che «dovrebbe esservene solo una». Insomma, il ricorso alla disciplina contenuta nell'articolo 31 non può essere più gravoso rispetto all'applicazione pratica di altri atti dell'Unione che attuano il principio di mutuo riconoscimento; anche perché una norma nata per facilitare le indagini transnazionali finirebbe per diventare l'ingranaggio di un meccanismo, in realtà, molto più complesso in cui si troverebbe ad operare il nuovo ufficio. Optare per una duplicazione di controlli sui requisiti sostanziali di una singola misura investigativa avrebbe portato ad un'inversione di marcia, con ripercussioni sulla durata del procedimento, sulle modalità di acquisizione delle prove e ostacolando *tout court* lo svolgimento delle indagini che l'istituzione di EPPO mira a realizzare<sup>59</sup>.

L'esigenza di assicurare il rispetto di efficienza, economia e speditezza processuale emerge più volte nella pronuncia in commento, primo parametro ermeneutico per gli operatori del diritto nel settore delle indagini transnazionali condotte dalla procura europea. Va però ricordato che si è ancora in presenza di normative nazionali «(troppo)

---

<sup>57</sup> Cfr. *supra* la nota n. 13.

<sup>58</sup> Sull'ordine europeo di indagine, *ex multis* M. LANOTTE, *Il requisito dell'indipendenza del pubblico ministero nell'emissione di un ordine europeo di indagine*, in *Cassazione penale*, n. 3, 2021, p. 1060 ss.

<sup>59</sup> B. MINUCCI, *La Procura europea e l'effettività della cooperazione giudiziaria in materia penale: tutele disomogenee e reali progressi*, cit., p. 16.

disarmoniche»<sup>60</sup> e tali difformità sono probabilmente alla base della “scettica” esigenza di conoscere e riesaminare gli atti in base ai quali lo Stato incaricato dell’indagine ha chiesto ad un altro Stato di eseguire una determinata misura<sup>61</sup>. Emerge in modo ancora più evidente la necessità di giungere ad una maggiore armonizzazione delle normative nazionali e il progressivo processo di metamorfosi che sta compiendo il diritto processuale penale europeo. E’ tempo di concentrarsi sull’analisi empirica di alcuni dei più discussi passaggi normativi della disciplina in parola e di immaginare nuovi approcci esegetici che possano aprire la strada a soluzioni innovative in questo settore<sup>62</sup>; in caso contrario, continueranno a manifestarsi criticità interpretative e applicative, con evidenti ripercussioni sull’effettività della cooperazione giudiziaria.

---

<sup>60</sup> B. MINUCCI, *La Procura europea e l’effettività della cooperazione giudiziaria in materia penale: tutele disomogenee e reali progressi*, cit., p. 16.

<sup>61</sup> Sul punto L. TAVASSI, *Il primo anno di EPPO: appunti per una revisione critica*, in *Sistema penale*, 5/2022, p. 51; B. MINUCCI, *La Procura europea e l’effettività della cooperazione giudiziaria in materia penale: tutele disomogenee e reali progressi*, in *Eurojus*, fasc. n. 3/2023.

<sup>62</sup> L. TAVASSI, *Il primo anno di EPPO: appunti per una revisione critica*, in *Sistema penale*, 5/2022, p. 52.