

Il controllo giurisdizionale degli atti adottati dalla Procura europea al vaglio della Corte di giustizia: dalla sentenza *G.K. e a.* alla pronuncia *EPPO/I.R.O. e F.J.L.R.**

Miriana Lanotte**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il controllo giurisdizionale nella forma della preventiva autorizzazione giudiziaria degli atti investigativi EPPO: la causa *G.K. e a.* – 3. *Segue*: profili critici. L'applicazione estensiva (forse troppo?) dei tradizionali paradigmi della cooperazione giudiziaria penale all'EPPO. – 4. Il controllo giurisdizionale nella forma dell'impugnazione degli atti di indagine dell'EPPO: le cause *EPPO/I.R.O. e F.J.L.R.* – 5. *Segue*: profili critici. L'(in)evoluzione interpretativa conduce all'(in)efficacia delle indagini EPPO? – 6. Conclusioni: prudenza della Corte e occasioni mancate.

1. Introduzione

Il regolamento che istituisce la Procura europea (d'ora in avanti EPPO)¹ ha disegnato – diversamente dalle proposte più ambiziose della dottrina² – un

* Il testo rappresenta la versione scritta della relazione presentata al Convegno “Protezione dell'interesse finanziario UE attraverso la recente giurisprudenza della Corte di giustizia”, tenutosi all'Università di Teramo il 15 maggio 2025, nell'ambito della JM Chair “DECrim” - Deepening European Criminal justice (Grant Agreement (GA) - 101127336), co-funded by the EU ERASMUS-2027 programme, under the European Union Jean Monnet Chair Programme Section (ERASMUS-JMO-2023-CHAIR). L.'A. desidera ringraziare la Prof.ssa Emanuela Pistoia e il Prof. Alessandro Nato per l'invito graditissimo a contribuire e il Prof. Gianluca Contaldi per i suoi preziosi commenti.

** Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Alma Mater Università di Bologna.

¹ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, che attua una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea. Per una analisi complessiva, cfr. L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *AP*, 2017, p. 1 ss.; L. BACHMAIER WINTER, *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Cham, 2018; K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office at Launch*, Milan, 2020; V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: the European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, in *MJECL*, n. 2, 2021, p. 245 ss.; A. BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in *SP*, 2021, p. 33 ss.; G. DE AMICIS, *Competenza e funzionamento della Procura europea nella cognizione del giudice*, in *Legislazione penale*, 2022, p. 1 ss.

² Si tratta di un modello molto diverso rispetto a quello proposto nei progetti accademici precedenti alla proposta della Commissione, quali le due versioni del *Corpus Juris* (*Corpus*

modello di procura «integrato»³, «multilivello»⁴ e «ibrido»⁵ in cui EPPO, sebbene sia un organo indivisibile che opera come ufficio unico, presenta una struttura decentrata⁶. Si tratta, dunque, di un organo che opera su due livelli: quello centrale che si occupa della direzione, supervisione e coordinamento delle indagini; e quello periferico⁷ che, invece, si occupa della conduzione operativa dell'attività inquirente affidata ai procuratori europei delegati (PED) che applicano le norme vigenti nei singoli Stati membri di appartenenza. In altri termini, questo secondo livello, “braccio operativo” della Procura

Juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, sous la direction de M. DELMAS-MARTY, Paris, 1997 e il *Corpus juris 2000*, cfr. M. DELMAS-MARTY, J. A. E. VERVAELE (sous la direction de), *La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats membres*, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000, vol. I. La versione tradotta è di G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Corpus juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano, 2003, p. 195 ss.) e lo *European Model Rules for the Procedure of the Future European Public Prosecutor's Office*. I progetti puntavano ad una armonizzazione del diritto processuale con un effettivo superamento dei confini statali quali limiti spaziali di esplicazione dell'attività d'indagine. La differenza tra il modello proposto dalla dottrina e quello proposto dalla Commissione (cfr. proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, COM (2013) 534final, 17 luglio 2013) e delle criticità di quest'ultimo è stata evidenziata da M. CAIANIELLO, *L'istituzione del Pubblico ministero europeo tra esigenze di efficienza e necessità di semplificazione*, in G. GRASSO ET AL. (a cura di), *Le sfide di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013, p. 597 ss.; L. BACHMAIER WINTER, *The Potential Contribution of a European Public Prosecutor in Light of the Proposal for a Regulation of 17 July 2013*, in *European Journal of Crime Criminal Law and Criminal Justice*, 2015, p. 121 ss. e anche con riferimento alla versione del testo della proposta del 2016 (28 ottobre 2016, doc. No. 13459/16), sul quale si legga lo studio di A. WEYEMBERGH, C. BRIÈRE, *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, Bruxelles, 2016, PE 556.950.

³ In questi termini, K. LIGETI, A. MARLETTA, *The European Public Prosecutor's Office: What Role for Olaf in the Future?*, in Z. DURDEVIC, E. IVICEVIC KARAS (eds.), *European Criminal Procedure Law in Service of Protection of European Union Financial Interests: State of Play and Challenges*, Zagreb, 2016, p. 57.

⁴ M. CAIANIELLO, *The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor's Office: Everything Changes, or Nothing Changes?*, in *European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice*, n. 21, 2013, p. 120.

⁵ Per una critica sul passaggio da una procura europea centralizzata a un modello ibrido/integrato, che rischia (come di fatto è) di limitare l'efficacia e l'uniformità dell'azione giudiziaria europea, cfr. M. CAIANIELLO, *The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor's Office*, cit., p. 119 ss.; K. LIGETI, M. SIMONATO, *The European Public Prosecutor's Office: Towards a truly European Prosecution Service?*, in *NJECL*, vol. 4, nn. 1-2, 2013, p. 14.

⁶ Art. 8 del regolamento EPPO. Cfr. C. BURCHARD, *Art. 8 Structure of the EPPO*, in H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD (eds.), *European Public Prosecutor's Office: Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden, 2021, p. 41 ss.

⁷ Viene definito così il livello decentrato da G. DE AMICIS, R. E. KOSTORIS, *Vertical Cooperation*, in R. E. KOSTORIS (ed.), *Handbook of European Criminal Procedure*, Cham, 2018, p. 239.

europea⁸, conduce le investigazioni nel territorio dei singoli Stati membri anziché in “un’unica area giudiziaria europea”⁹. Ciò comporta che l’esercizio del potere inquirente e requirente è diffuso e che le regole che disciplinano tale esercizio di potere sono previste, per tutti gli aspetti non disciplinati dal regolamento EPPO, dal diritto nazionale¹⁰. Di fatto – e qui il vero “peccato originale” di tutta la costruzione – EPPO, seppure autorità giudiziaria europea atta a creare uno spazio comune di giustizia penale all’interno dell’Unione «funziona senza un diritto penale sostanziale e procedurale comune»¹¹. Proprio questa eterogeneità normativa da cui deriva, altresì, una frammentazione¹² anche dei diritti difensivi, ha richiesto (e sempre di più in futuro) chiarimenti interpretativi da parte della Corte di giustizia¹³.

Uno dei primi aspetti che ha sollevato questioni giuridiche rilevanti è quello relativo al controllo giurisdizionale (*lato sensu* inteso) degli atti investigativi dell’EPPO.

I primi due rinvii pregiudiziali presentati alla Corte di giustizia hanno avuto ad oggetto l’interpretazione, da un lato, degli artt. 31, par. 3, e 32, e, dall’altro, dell’art. 41, par. 1, regolamento EPPO che prevedono due diverse tipologie di controllo giurisdizionale.

L’art. 31 del regolamento disciplina, in caso di indagini transfrontaliere, l’autorizzazione giudiziaria preventiva dell’atto emesso dal PED incaricato del caso ed eseguito dal PED (di un altro Stato membro) chiamato a prestare

⁸ E. TRAVERSA, *La Procura europea (“EPPO”): struttura, competenze e problemi istituzionali relativi alla legge applicabile*, in F. CAPELLI (a cura di), *La Procura europea e i controlli sull’impiego dei fondi PNRR*, Napoli, 2024, p. 27.

⁹ La proposta di regolamento della Commissione del 2013, all’art. 25, par. 1, prevedeva «[A]i fini delle indagini e dell’azione penale promosse dalla Procura europea, il territorio degli Stati membri dell’Unione è considerato un unico spazio giuridico in cui la Procura europea può esercitare la sua competenza» (corsivo per enfatizzare).

¹⁰ Così è stabilito dall’art. 5, par. 3, regolamento EPPO. Come afferma la dottrina (cfr. C. BURCHARD, *Art. 5 Basic Principles of the Activities*, in H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD (eds.), *op. cit.*, p. 26) tale disposizione crea una forte dipendenza del regolamento dal diritto nazionale finalizzata a preservare l’integrità dei sistemi nazionali di giustizia penale e ridurre la necessità di armonizzazione del settore.

¹¹ Conclusioni dell’AG Ćapeta, del 22 giugno 2023, C-281/22, *G.K. e a.*, par. 19.

¹² Sulla frammentazione dei diritti di difesa, cfr. T. WAHL, *The European Prosecutor’s Office and the Fragmentation of Defence Rights*, in K. LIGETI, M. JOÃO ANTUNES, F. GIUFFRIDA (eds.), *op. cit.*, p. 85 ss.

¹³ Si segnala che il 23 gennaio 2024, la commissione LIBE ha presentato lo studio avviato dalla Commissione (nell’aprile 2022) per valutare la compatibilità delle legislazioni nazionali con il regolamento EPPO, reperibile al seguente sito: www.europarl.europa.eu/thinktank/en/events/details/study-presentation-compatibility-of-nati/20240118EOT08142.

assistenza¹⁴. La disposizione in esame, frutto di negoziati particolarmente complessi¹⁵, introduce un regime differenziato a seconda che la legislazione degli Stati membri coinvolti nell'indagine richieda o meno l'autorizzazione giudiziaria per l'adozione di una misura investigativa. Essa contempla due ipotesi principali: a) il caso in cui l'autorizzazione del giudice sia prevista dal diritto dello Stato del PED incaricato delle indagini (*lex fori*), e, dunque, sarà quest'ultimo a doverla ottenere; b) il caso, invece, in cui l'autorizzazione sia richiesta dalla normativa dello Stato del PED assistente ai fini dell'esecuzione (*lex loci*), e, pertanto, sarà compito di quest'ultimo provvedervi. La disposizione, tuttavia, non offre una soluzione per l'eventualità in cui l'autorizzazione giudiziaria sia necessaria secondo entrambi gli ordinamenti nazionali (tanto di quello del PED richiedente quanto di quello del PED assistente). Ed è proprio su tale lacuna¹⁶ che si concentra la questione pregiudiziale rimessa alla Corte di giustizia (v. *infra*, par. 2)¹⁷.

La seconda tipologia di controllo giurisdizionale è quella disciplinata dall'art. 42 regolamento EPPO che stabilisce che «gli atti procedurali dell'EPPO destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi sono soggetti al controllo degli organi giurisdizionali nazionali competenti

¹⁴ H. HERRNFELD, *Art. 31 Cross-Border Investigation*, in H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD (eds.), *op. cit.*, p. 282 ss.

¹⁵ Come spiega la stessa AG nelle conclusioni ai par. 21-30.

¹⁶ Alcuni autori hanno ritenuto che in realtà non ci fosse una reale lacuna da colmare, ma che una interpretazione letterale e teleologica del regolamento avrebbero consentito con facilità di addvenire ad una interpretazione coerente con gli obiettivi del regolamento. Cfr. N. GIBELLI, *Sui controlli giurisdizionali nelle indagini transfrontaliere dell'EPPO: una prima lettura della sentenza C-281/22*, in *SP*, n. 3, 2024, p. 31 ss., spec. p. 38.

¹⁷ Corte giust. 21 dicembre 2023, C-281/22, *G.K. e a.* In commento alla sentenza si legga, A. VENEGONI, *Il rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia (caso C-281/22): l'EPPO alla sua prima, importante prova*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 12 dicembre 2022; T. WAHL, *ECJ Ruling on the Exercise of Judicial Review in EPPO's Cross-Border Investigations*, in *Eucrim*, n. 4, 2023; E. TRAVERSA, *Prima grande sentenza della Corte di giustizia UE (causa n. C-282/22) avente ad oggetto l'interpretazione del regolamento istitutivo della Procura europea (EPPO)*, in *DCSI*, nn. 1-2, 2024, p. 105 ss.; M. CAIANIELLO, *Sometimes The More is Less. Transnational Investigations in the EPPO System After the Judgment of the EU Court of Justice*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 32, n. 2, 2024, p. 87 ss.; D. G. CARBONARI, *Procura europea e misure investigative: la pronuncia della Corte di Giustizia e il suo impatto sul sistema*, in *Processo penale e giustizia*, n. 3, 2024, p. 676 ss.; N. GIBELLI, *op. cit.*; E. SACCHETTO, *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*, in *EJ*, n. 2, 2024, p. 158 ss.; 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*, n. 1, 2024.

conformemente alle procedure e ai requisiti stabiliti dal diritto nazionale»¹⁸. In particolare, il tema posto all’attenzione della Corte riguarda la definizione di ciò che possa essere considerato atto impugnabile secondo la disposizione succitata (v. *infra*, par. 4)¹⁹.

Il contributo si propone di analizzare congiuntamente le pronunce *G.K. e a.* e *EPPO/I.R.O. e F.J.L.R.* (v. *infra*, parr. 2 e 4) che costituiscono i primi interventi della Corte di giustizia sulla Procura europea, e di evidenziarne i profili critici (v. *infra*, parr. 3 e 5). Le decisioni, infatti, pur rappresentando un punto di partenza, non appaiono particolarmente costruttive né orientate in senso evolutivo, mancando una lettura teleologica coerente con la natura sovranazionale dell’EPPO. Se è indubbio che la tutela dei diritti e delle garanzie fondamentali rappresenti un pilastro imprescindibile della civiltà giuridica europea, nonché la base su cui deve fondarsi lo spazio giudiziario comune, è altrettanto necessario – e ciò non risulta in contraddizione con il primo obiettivo – che l’interpretazione delle disposizioni del regolamento EPPO non comprometta la funzionalità dell’organo, né ne ostacoli l’effettività operativa. Invece, pare che la logica sottesa al ragionamento della Corte in entrambe le pronunce sia quella di rifuggire soluzioni che – pur coerenti con la struttura unitaria della Procura – potrebbero apparire eccessivamente innovative rispetto ai paradigmi tradizionali della cooperazione giudiziaria. Tuttavia, l’EPPO richiederebbe un mutamento di approccio ermeneutico, volto a valorizzarne la natura unitaria e la dimensione sovranazionale, anziché

¹⁸ Come la dottrina sottolinea (cfr. V. MITSILEGAS, F. GIUFFRIDA, *Judicial Review of EPPO Acts and Decisions*, in K. LIGETI, M. JOÃO ANTUNES, F. GIUFFRIDA (eds.), *op. cit.*, p. 117), EPPO si differenzia dalle altre agenzie in materia penale (Eurojust e Europol) in relazione alle quali l’unico controllo giurisdizionale è quello delle decisioni relative al trattamento dei dati personali. Si ricordi, nel caso *Spagna contro Eurojust* (Corte giust. 15 marzo 2005, C-160/03, punto 27) il governo spagnolo ha chiesto l’annullamento di alcuni bandi di assunzione emessi da Eurojust, lamentando una discriminazione linguistica a favore dell’inglese e del francese. La Corte di giustizia ha dichiarato il ricorso irricevibile, affermando che gli atti contestati non rientravano tra quelli soggetti a controllo di legittimità ai sensi dell’allora art. 230 CE (ora art. 263 TFUE), poiché Eurojust operava nel quadro del terzo pilastro (ex art. 35 TUE), che limitava la giurisdizione della Corte.

¹⁹ Corte giust. 8 aprile 2025, C-292/23, *I.R.O., F.J.L.R.* Per un primo commento si leggano J. OBERG, *Effective Remedies and Procedural Autonomy – Judicial Review of Actions by the European Public Prosecutor (C-292/23, EPPO v I.R.O and F.J.L.R.)*, in *ELL*, 23 April 2025; M. RAMAT, *Lo scrutinio giurisdizionale degli “atti procedurali dell’EPPO destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi”: La sentenza della CGUE nella causa EPPO (Contrôle juridictionnel des actes de procédure) (C-292/23)*, in *STEPPPO EU*, 26 aprile 2025, rinvenibile al seguente sito www.steppo-eulaw.com/2025/04/26/lo-scrutinio-giurisdizionale-degli-atti-procedurali-delleppo-destinati-a-produrre-effetti-giuridici-nei-confronti-di-terzi-la-sentenza-della-cgue-nella-causa-eppo-controlle/; B. MINUCCI, *Verso un controllo uniforme degli atti procedurali della Procura europea: la prima parola della Corte di giustizia*, in *EJ*, 5 maggio 2025.

M. Lanotte - Il controllo giurisdizionale degli atti adottati dalla Procura europea al vaglio della Corte...

riconduirlo entro schemi – si fa riferimento ai principi di reciproco riconoscimento e reciproca fiducia – che a questa mal si adattano. Come sottolineato in dottrina, la Procura europea costituisce un esempio paradigmatico di «integration with limited supranationalisation»²⁰ e non di “*integration without supranationalisation*”²¹: si tratta di una differenza che deve, *rectius* dovrebbe, orientare la lettura e l’interpretazione sistematica del regolamento EPPO alla luce delle sue finalità e della sua specificità²².

2. Il controllo giurisdizionale nella forma della preventiva autorizzazione giudiziaria degli atti investigativi EPPO: le cause G.K. e a.

Come anticipato, l’art. 31, par. 3, del regolamento EPPO lascia irrisolta una questione centrale: quale sia il regime giuridico applicabile all’autorizzazione giudiziaria preventiva nel caso di indagini transfrontaliere quando essa è richiesta sia dalla legge del PED incaricato che assistente.

La questione è stata portata all’attenzione della Corte nella causa *G. K. e a.* che prende le mosse da un’indagine condotta in Germania, relativa a presunte frodi doganali e fiscali nell’importazione di biodiesel (dalla Bosnia Erzegovina verso la Germania e l’Austria), con un danno rilevante per il bilancio dell’Unione²³.

Nell’ambito di quest’indagine, il PED tedesco (incaricato dell’indagine) ha assegnato al PED austriaco (assistente) il compimento di misure di perquisizione e sequestro, senza ottenere l’autorizzazione preventiva, ritenendo sufficiente – sulla base dell’art. 31, par. 3, del regolamento e della normativa tedesca di attuazione²⁴ – l’autorizzazione, richiesta dal diritto

²⁰ L’espressione è di L. SCHMEER, *The establishment of the European Public Prosecutor’s Office: integration with limited supranationalisation?*, in *JEL*, vol. 45, n. 6, 2023, p. 845 ss.

²¹ In questi termini, C. BICKERTON, D. HODSON, U. PUETTER, *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, in *JCMS*, vol. 53, n. 4, 2015, p. 706.

²² Affronta le questioni relative alle garanzie procedurali per gli indagati e al controllo giurisdizionale sugli atti dell’EPPO, evidenziando le tensioni tra la necessità di un’azione europea unitaria e il mantenimento della sovranità nazionale, F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor’s Office: King without kingdom?*, in Research Report, Centre for European Policy Studies, February 2017.

²³ *G.K. e a.*, sopra citata. Cfr. nota n. 15.

²⁴ Si tratta dell’art. 3, par. 2, del Gesetz zur Ausführung der EU-Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (legge di esecuzione del regolamento dell’Unione europea che istituisce la Procura europea), che recita: «Qualora le disposizioni del codice di procedura penale prevedano l’ordinanza o la conferma di un giudice per un adempimento investigativo, tale ordinanza o conferma deve essere ottenuta da un tribunale tedesco per misure transfrontaliere da eseguire in un altro Stato membro che partecipa all’istituzione della Procura

austriaco, del giudice dello Stato del PED assistente. Senonché, dopo che il PED assistente ha disposto la perquisizione dei locali e ne ha richiesto la convalida al giudice nazionale, gli indagati hanno presentato ricorso contro le decisioni di convalida dinanzi al Tribunale regionale superiore di Vienna, lamentando la mancanza di valutazione in merito alla necessità e proporzionalità delle misure.

Il giudice austriaco dell'impugnazione si è così trovato di fronte al seguente problema interpretativo: nell'ambito di un'indagine transfrontaliera condotta dalla Procura europea, qualora da entrambi i diritti degli Stati membri del PED sia richiesta una preventiva autorizzazione giudiziaria per il compimento di un atto di indagine, quale giudice è competente a rilasciarla e, soprattutto, quale è l'ampiezza del controllo giurisdizionale esercitato, ossia se esso deve limitarsi agli aspetti formali e procedurali dell'esecuzione della misura oppure estendersi anche alla verifica della sussistenza dei presupposti sostanziali che giustificano l'adozione della misura investigativa²⁵.

Tale dubbio deriva dalla circostanza che l'art. 31, par. 3, regolamento EPPO è oggetto di due interpretazioni contrastanti. Secondo una prima lettura – sostenuta dai governi austriaco e tedesco – qualora il diritto nazionale del PED assistente richieda la preventiva autorizzazione giudiziaria ai fini di eseguire una misura investigativa, siffatta autorizzazione dovrebbe comportare un controllo completo, ovverosia tanto degli aspetti procedurali relativi all'esecuzione della misura, quanto di quelli sostanziali che giustificano l'adozione della stessa misura²⁶; diversamente, in virtù della seconda

europea, conformemente all'articolo 31, paragrafo 3, del [regolamento 2017/1939] solo se la legge dell'altro Stato membro non richiede tale ordinanza o conferma di un tribunale».

²⁵ Le domande pregiudiziali sono le seguenti: «1) Se il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 31, paragrafo 3, primo comma, e l'articolo 32 del [regolamento 2017/1939], debba essere interpretato nel senso che, nel caso di indagini transfrontaliere, qualora occorra l'autorizzazione giudiziaria di una misura da eseguire nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza, è necessario un esame di tutti gli elementi giuridici sostanziali, quali la responsabilità penale, gli indizi di reato, la necessità e la proporzionalità. 2) Se l'esame debba tener conto del fatto che l'ammissibilità della misura è già stata oggetto di un controllo giurisdizionale nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso in base al diritto di tale Stato membro. 3) In caso di risposta negativa alla prima questione o di risposta positiva alla seconda questione, in che misura debba avvenire il controllo giurisdizionale nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza».

²⁶ Ne consegue che spetterebbe agli organi giurisdizionali degli Stati membri del PED assistente valutare se sussistono gli indizi di commissione di un reato, se la misura investigativa proposta possa fornire gli elementi di prova utili e sufficienti ai fini dell'esercizio dell'azione penale; se questi elementi di prova non possono essere ottenuti mediante una misura meno intrusiva. Ciò, tra l'altro, implicherebbe come sottolineato dal giudice del rinvio, che per condurre un

interpretazione – sostenuta da EPPO, Commissione e dai governi francese, rumeno e dei Paesi Bassi – se entrambe le leggi nazionali (del PED incaricato e assistente) richiedono l'autorizzazione giudiziaria di una misura investigativa questa comporta entrambe le autorizzazioni, ma il controllo dei soli aspetti formali e procedurali concernenti l'esecuzione della misura da parte del giudice dello Stato del PED assistente (e ciò anche nel caso in cui il diritto dello Stato membro del PED incaricato non richieda una preventiva autorizzazione giudiziaria in una situazione analoga di diritto interno)²⁷.

L'Avvocato generale Čapeta ha proposto una soluzione fondata su una sola autorizzazione giudiziaria preventiva, che doveva essere rilasciata dal giudice dello Stato membro del PED assistente e doveva essere limitata al solo controllo degli aspetti formali e procedurali relativi all'esecuzione della misura investigativa²⁸.

Diversamente, la Corte di giustizia, discostandosi dalle conclusioni dell'AG, sposa la seconda delle due interpretazioni suddette. In dettaglio, in primo luogo, la Corte chiarisce che, in caso di indagini transfrontaliere, sono necessarie due autorizzazioni giudiziarie preventive: quella del giudice dello Stato del PED incaricato, avente ad oggetto la legittimità sostanziale della misura, ovverosia indizi, necessità, proporzionalità, e quella del giudice del

esame completo il giudice dell'impugnazione dello Stato del PED assistente dovrebbe ricevere tutti i documenti necessari per effettuare detto esame.

²⁷ Anche questa seconda opzione non è scevra da critiche (come si argomenterà nel par. 3) posto che un esame limitato ai soli aspetti formali, sebbene in linea con l'obiettivo di tutelare l'efficienza investigativa, sarebbe accettabile, però, solo ove il preventivo controllo giurisdizionale sui presupposti dell'atto fosse già avvenuto nello Stato del PED titolare dell'indagine e non anche nei casi in cui la normativa nazionale dello Stato del PED incaricato non prevedesse siffatta autorizzazione preventiva.

²⁸ Conclusioni *G.K. e a.*, sopra citate. L'AG riconosce che il testo dell'art. 31, par. 3, può prestarsi a più interpretazioni, e ritiene che entrambe le opzioni siano plausibili. Tuttavia, sostiene che il regolamento EPPO mira a creare un sistema efficiente di indagini transfrontaliere e dunque interpretare l'art. 31, par. 3, nel senso di richiedere un doppio controllo giurisdizionale (completo) renderebbe il sistema meno efficiente perfino rispetto alla direttiva OEI. La necessità di avere un'unica autorizzazione giudiziaria del giudice dello Stato del PED assistente garantisce comunque la tutela dei diritti fondamentali attraverso: a) il dialogo tra PED incaricato e PED assistente (art. 31, par. 5 e 7); il controllo giurisdizionale *ex post* (art. 42); b) l'obbligo di rispettare la Carta (artt. 5 e 41 del regolamento EPPO). Sulle conclusioni dell'AG, cfr. 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)*, in *Eucrim*, n. 2, 2023, p. 229 ss.; A. H. WEISS, *Judicial Review of Investigative Measures under the EPPO Regulation. More to It than It Seems? A Recap of the Oral Hearing in G.K & Others*, in *European Law Blog*, April 2023; B. MINUCCI, *Le conclusioni dell'Avvocato generale Čapeta nella prima causa EPPO*, in *BlogDUE*, 27 luglio 2023.

PED assistente, limitata al controllo delle condizioni procedurali di esecuzione della misura secondo il diritto nazionale²⁹.

Tale duplice struttura autorizzativa, secondo la Corte, «riflette la logica sottesa al sistema di cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri, che si fonda sui principi della fiducia e del riconoscimento reciproci»³⁰. Siffatti principi impongono che, analogamente a quanto avviene nel contesto del mandato d'arresto europeo (MAE) e dell'ordine europeo di indagine (OEI), «l'autorità di esecuzione non è tenuta a verificare il rispetto, da parte dell'autorità di emissione, delle condizioni di emissione della decisione giudiziaria che essa deve eseguire»³¹.

In secondo luogo, la Corte, valorizzando i considerando nn. 12, 14, 20 e 60 del regolamento EPPO³², sottolinea come il legislatore abbia inteso istituire un meccanismo investigativo transnazionale *almeno* altrettanto efficiente rispetto agli strumenti di cooperazione giudiziaria previgenti³³. Alla luce di tale obiettivo, la Corte di giustizia esclude la possibilità di interpretare l'articolo 31, par. 3, regolamento EPPO in modo da consentire al giudice dello Stato membro del PED assistente di valutare «gli elementi relativi alla giustificazione e all'adozione della misura di indagine assegnata»; ciò «condurrebbe, nella pratica, a un sistema meno efficiente di quello istituito da tali strumenti giuridici e comprometterebbe quindi l'obiettivo perseguito da tale regolamento»³⁴.

²⁹ *G.K. e a.*, sopra citata, punti 54 e 72-73.

³⁰ *Ivi*, punto 55.

³¹ *Ivi*, punto 64.

³² *Ivi*, punto 65. Tra i considerando citati si riportano i passaggi più significativi: il considerando n. 12 prevede che: «La Procura europea dovrebbe essere un organismo dell'Unione dotato di personalità giuridica e dovrebbe combinare l'indipendenza con l'obbligo di rendere conto delle proprie attività. In qualità di organo dell'Unione, la Procura europea dovrebbe operare nel pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Le misure investigative adottate dalla Procura europea *dovrebbero essere soggette al controllo dei giudici competenti*. L'indipendenza della Procura europea e dei suoi procuratori europei dovrebbe essere garantita, senza pregiudizio dei meccanismi di controllo istituiti da questo regolamento»; il considerando n. 60 stabilisce che: «La Procura europea dovrebbe poter eseguire misure investigative in uno o più Stati membri. A tal fine, è necessario prevedere una *procedura specifica per le indagini transfrontaliere, che consenta un'assistenza efficace e rapida tra i procuratori europei delegati*. Tale procedura dovrebbe essere quanto *più efficiente possibile* e dovrebbe pertanto *discostarsi dagli strumenti esistenti in materia di cooperazione giudiziaria in materia penale*, pur rispettando i diritti della difesa. In tale contesto, le attività di indagine della Procura europea dovrebbero beneficiare *almeno dello stesso livello di efficienza* previsto dagli strumenti giuridici esistenti, come l'ordine europeo di indagine o il mandato d'arresto europeo» (corsivo per enfaticizzare).

³³ *Ivi*, punto 67.

³⁴ *Ivi*, punto 68.

Diversamente, delineando un sistema in cui entrambe le autorità giudiziarie degli Stati membri coinvolte nelle indagini hanno un ruolo di responsabilità nell'autorizzazione di misure investigative, seppure per profili differenti, la Corte concilia – almeno questa pare essere la *ratio* – l'esigenza di efficienza con quella di tutela dei diritti fondamentali³⁵. A questo proposito, infatti, nei passaggi conclusivi la Corte richiama tre aspetti fondamentali: i) l'obbligo per lo Stato membro del PED incaricato di garantire, nel proprio ordinamento, un adeguato controllo giurisdizionale preventivo, tale da assicurare la legalità, la necessità e la proporzionalità delle misure investigative³⁶, nel rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 51, par. 1, CDFUE)³⁷; ii) la necessità di particolari garanzie per le misure intrusive, come quelle incidenti sul diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio, delle comunicazioni e sul diritto di proprietà³⁸; iii) l'importanza del meccanismo di cooperazione interna previsto dall'art. 31, parr. 5 e 6, in base al quale il PED assistente può suggerire misure alternative meno invasive e, in caso di disaccordo, deferire la questione alla camera permanente dell'EPPO³⁹.

3. Segue: *profili critici. L'applicazione estensiva (forse troppo?) dei tradizionali paradigmi della cooperazione giudiziaria penale all'EPPO*

La soluzione adottata dalla Corte, benché accolta con favore da una parte della dottrina⁴⁰, solleva perplessità sotto almeno tre profili: pratico, sistemico e interpretativo⁴¹.

³⁵ Cfr. A. MOSNA, *Effective judicial protection as a central issue in EPPO cross-border investigations: The ECJ's first ruling in G. K. and Others*, in *CMLR*, vol. 61, n. 5, 2024, spec. p. 1353.

³⁶ *G.K. e a.*, sopra citata, punto 75.

³⁷ *Ivi*, punto 73.

³⁸ *Ivi*, punto 74.

³⁹ *Ivi*, punto 77.

⁴⁰ A. MOSNA, *op. cit.*, p. 1354 ss.

⁴¹ N. FRANSSEN, *op. cit.*, restituisce con efficacia l'entusiasmo affrettato che ha accompagnato la reazione iniziale alla sentenza con le seguenti parole: «[J]udging by the image of a visibly delighted EPPO employee posted on LinkedIn, the mood at 11 Avenue John F. Kennedy (i.e. the EPPO's headquarters in Luxembourg) following the ECJ's judgment in Case C-281/22 G.K. appears to have been celebratory, bordering on self-congratulatory. The tone of the EPPO's official statement on the judgment, titled 'EU Court of Justice confirms EPPO's approach to faster and more efficient cross-border investigations', is equally upbeat and echoes the appreciation of a welcome gift befitting the festive season. All joking apart, the statement undoubtedly reflects a sense of relief following a nagging concern that the mechanism in place for cross-border cooperation within the EPPO's ambit would have become much more cumbersome had the Court come to a different appreciation of the relevant articles in Regulation 2017/1939 (the EPPO Regulation) on the occasion. *Even so, the question arises*

Anzitutto sul piano pratico, il meccanismo delineato sembra, in apparenza, offrire il vantaggio di concentrare in un'unica giurisdizione il controllo sul merito della misura investigativa – vale a dire la verifica del rispetto dei presupposti giuridici e fattuali che ne giustificano l'adozione – demandando, invece, agli organi giudiziari dello Stato esecutivo le questioni accessorie legate all'esecuzione pratica della misura⁴². Tuttavia, tale semplificazione sembra essere più apparente che reale. È infatti difficile immaginare che, in concreto, la difesa non intenda impugnare entrambe le autorizzazioni preventive – quella emessa dal giudice dello Stato del PED richiedente e quella rilasciata dal giudice dello Stato del PED assistente – al fine di contestare la legittimità complessiva della misura. Ne deriva il rischio concreto di un duplice contenzioso parallelo, che comporta un inevitabile allungamento dei tempi procedurali, in evidente tensione con i principi di efficienza e concentrazione che dovrebbero caratterizzare l'azione investigativa transnazionale dell'EPPO.

In secondo luogo, sotto il profilo sistemico, lo schema delle due autorizzazioni – coinvolgendo tanto il giudice dello Stato del PED incaricato che il giudice dello Stato del PED assistente e introducendo, di fatto, una ripartizione di compiti e responsabilità all'interno del sistema EPPO – rievoca la classica distinzione tra autorità giudiziarie di emissione e di esecuzione tipica degli strumenti di cooperazione giudiziaria. Eppure, applicare all'EPPO le logiche sottese alla cooperazione interstatale sviscerano la sua stessa ragion d'essere. La Procura europea, infatti, è (o almeno – secondo quanto previsto dal regolamento – dovrebbe essere) un'autorità indivisibile, organizzata su due livelli ma coordinata centralmente, in cui i PED operano come articolazioni di un unico ufficio europeo e non come autorità nazionali autonome. Sebbene la pronuncia della Corte voglia rafforzare l'esigenza di un controllo giurisdizionale effettivo nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso per quel che riguarda gli elementi relativi all'adozione e alla giustificazione della misura⁴³, si deve rammentare che, l'azione dei PED non

as to whether the initial euphoria regarding the outcome of the proceedings might somehow become slightly mitigated if we were to have a closer look at some of the legal and practical consequences of the Court's judgment» (corsivo per enfatizzare). Anche prima della sentenza della Corte in chiave critica, cfr. A. VENEGONI, *op. cit.*; B. MINUCCI, *La procura europea e l'effettività della cooperazione giudiziaria in materia penale: tutele disomogenee e reali progressi*, in *EJ*, n. 3, 2023, spec. pp. 14-16.

⁴² In questi termini, M. CAIANIELLO, *Sometimes the More is Less*, cit., pp. 87-104.

⁴³ E questo anche perché la Corte nelle sentenze relative al MAE (si v. per tutte, Corte giust. 27 maggio 2019, C-508/18 e C-82/19 PPU, *OG e PI*), diversamente dal caso riguardante l'ordine di indagine europeo (Corte giust. 8 dicembre 2020, C-584/19, *A. e a.*, in relazione alla quale si consenta il rinvio a M. LANOTTE, *Il requisito dell'indipendenza del pubblico*

dovrebbe fondarsi né sulla distinzione tra autorità di emissione e di esecuzione, né sui principi di reciproca fiducia⁴⁴ e di

reciproco riconoscimento⁴⁵ – principi che, non a caso, non trovano menzione nel regolamento EPPO –, ma sulla comune appartenenza a una

ministero nell'emissione di un ordine europeo di indagine, in *Cassazione penale*, n. 3, 2021, p. 1060 ss.) ritiene che la nozione di autorità giudiziaria emittente un MAE non ricomprenda le procure di uno Stato membro, come quelle della Germania, posto che queste ultime sono esposte al rischio di essere soggette direttamente o indirettamente a ordini o a istruzioni individuali da parte del potere esecutivo, quale un Ministro della giustizia.

⁴⁴ Sul principio di reciproca fiducia, si vedano, senza pretesa di esaustività e tra i contributi dell'ultimo decennio, V. MITSILEGAS, *The Limits of Mutual Trust in Europe's Area of Freedom, Security and Justice: From Automatic Inter-State Cooperation to the Slow Emergence of the Individual*, in *YEL*, n. 31, 2012, p. 319 ss.; K. LENAERTS, *The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice*, in *DUE*, n. 3, 2015, p. 529 ss.; V. MITSILEGAS, *Conceptualising Mutual Trust in European Criminal Law. The Evolving Relationship Between Legal Pluralism and Rights-Based Justice*, in E. BROUWER, D. GERARD (eds.), *Mapping mutual trust: understanding and framing the role of mutual trust in EU law*, EUI MWP, 2016/13, p. 23 ss.; S. MONTALDO, *On a Collision Course! Mutual Recognition, Mutual Trust and the Protection of Fundamental Rights in the Recent Case-law of the Court of Justice*, in *EP*, vol. 1, n. 3, 2016, p. 965 ss.; K. LENAERTS, *La vie après l'avis: Exploring the Principle of Mutual (yet not Blind) Trust*, in *CMLR*, vol. 54, n. 3, 2017, p. 805 ss.; S. PRECHAL, *Mutual Trust before the Court of Justice of the European Union*, in *EP*, vol. 2, n. 1, 2017, p. 75 ss.; E. PISTOIA, *Lo status del principio di mutua fiducia nell'ordinamento dell'Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l'intruso?*, in *Freedom, Security & Justice*, n. 2, 2017, p. 26 ss.; P. MENGOZZI, *L'applicazione del principio di mutua fiducia e il suo bilanciamento con il rispetto dei diritti fondamentali in relazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *FSJ*, n. 2, 2017, p. 1 ss.; P. MORI, *Quelques réflexions sur la confiance réciproque entre les États membres: un principe essentiel de l'Union européenne*, in AA.VV., *Liber Amicorum A. Tizzano*, Torino, 2018, p. 651 ss.; J. P. JACQUÉ, *État de droit et confiance mutuelle*, in *RTDE*, vol. 54, n. 2, 2018, p. 239 ss.; E. REGAN, *The role of the principles of mutual trust and mutual recognition in EU law*, in *DUE*, n. 2, 2018, p. 231 ss.; J. ÖBERG, *Trust in the Law? Mutual Recognition as a Justification to Domestic Criminal Procedure*, in *ECLR*, vol. 16, n. 1, 2020, p. 33 ss. Con riferimento alle conseguenze sul principio di fiducia reciproca di fronte alla crisi dello stato di diritto, nel senso di evidenziare il ruolo positivo svolto dalla Corte, cfr. L. S. ROSSI, *Fiducia reciproca e mandato d'arresto europeo. Il "salto nel buio" e la rete di protezione*, in *FSJ*, n. 1, 2021, p. 1 ss. Con approccio critico rispetto alle soluzioni poste in essere dalla Corte, cfr. C. RIZCALLAH, *The principle of mutual trust in European Union Law: An Essential Principle Facing a Crisis of Values*, in *Working Papers, Forum Transregionale Studien*, n. 9, 2022; P. BÁRD, D. KOCHENOV, *Kirchberg Salami Lost in Bosphorus: The Multiplication of Judicial Independence Standards and the Future of the Rule of Law in Europe*, in *JCMS*, vol. 60, n. 1, 2022, p. 150 ss.; E. XANTHOPOULOU, *The European Arrest Warrant in a context of distrust: Is the Court taking rights seriously?*, in *ELJ*, vol. 28, 2022, p. 218 ss.; P. BÁRD, *Rule of law. Sustainability and Mutual Trust in a Transforming Europe*, The Hague, 2023; M. BONELLI, M. CORREIA DE CARVALHO, *No need to look, trust me! Mutual trust and distrust in the European arrest warrant system*, in *ELO*, vol. 3, n. 2, 2024, p. 281 ss.

⁴⁵ Sul principio di reciproco riconoscimento nel settore della cooperazione giudiziaria penale, cfr. S. PEERS, *Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: Has the Council Got it Wrong?*, in *CMLR*, vol. 41, 2004, p. 5 ss.; W. VAN BALLEGOOIJ, G. GONZALES, *Mutual Recognition and Judicial Decisions in Criminal Matters: A 'Rule of*

struttura unitaria. In virtù di questa logica, i PED assistenti non dovrebbero riconoscere ed eseguire le misure richieste dal PED incaricato, ma dovrebbero limitarsi ad effettuare le misure investigative che vengono “assegnate” loro dal PED incaricato⁴⁶. Del resto, che l’EPPPO non debba essere assimilata ai tradizionali strumenti di cooperazione giudiziaria emerge con chiarezza anche dal considerando 73 del regolamento, secondo cui il ricorso a strumenti giuridici di reciproco riconoscimento o di cooperazione transfrontaliera ha carattere meramente residuale e non può sostituire le norme specifiche del regolamento⁴⁷, e dall’art. 31, par. 6, che consente al PED assistente, qualora la misura investigativa richiesta non esista nel proprio ordinamento per situazioni puramente interne, di fare ricorso – in accordo con il PED incaricato – a strumenti di cooperazione esterni al regolamento.

Senonché se si assume che anche ad EPPPO si possono applicare i principi di mutua fiducia e riconoscimento – con ciò trascurando le peculiarità

Reason’ for Surrender Procedures?, in A. SCHRAUWEN (ed.) *Rule of Reason: Rethinking another Classic of European Legal Doctrine*, Amsterdam, 2005, p. 163 ss.; V. MITSILEGAS, *The Constitutional Implications of Mutual Recognition in Criminal Matters in the EU*, in *CMLR*, vol. 43, n. 5, 2006, p. 1277; S. ALLEGREZZA, *Cooperazione giudiziaria, mutuo riconoscimento e circolazione della prova penale nello spazio giudiziario europeo*, in T. RAFACI (a cura di), *L’area di libertà sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, Milano, 2007, p. 691 ss.; M. FICHERA, *Mutual Recognition in Criminal Matters: The Emergence of a European Constitutional Criminal Law*, in *ELJ*, vol. 15, 2009, p. 70 ss.; L. BAY LARSEN, *Some Reflections on Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice*, in P. CARDONNEL, A. ROSAS, N. WAHL (eds.), *Constitutionalising the EU judicial system: Essays in Honour of Pernilla Lindh*, Oxford, 2012, p. 139 ss.; C. JANSSENS, *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, Oxford, 2013; D. HELENIUS, *Mutual Recognition in Criminal Matters and the Principle of Proportionality: Effective Proportionality or Proportionate Effectiveness?*, in *NJECL*, vol. 5, n. 3, 2014, 349 ss.; K. LENAERTS, *The Principle of Mutual Recognition*, cit., p. 529 ss.; L. KLIMEK, *Mutual Recognition of Judicial Decisions in European Criminal Law*, Cham, 2017; C. AMALFITANO, M. ARANCI, *La cooperazione giudiziaria penale nei rapporti tra Stati membri dell’Unione europea*, in G. LATTANZI, M. MAUGERI, G. GRASSO, L. CALCAGNO, A. CIRIELLO (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale. 1: Il diritto dell’Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*, Milano, 2023, p. 385 ss.

⁴⁶ In termini simili si esprime H. HERRNFELD, *Art. 31*, cit., p. 288. Infatti, si ricordi che l’art. 31, par. 1, regolamento EPPPO stabilisce che «i procuratori europei delegati agiscono in stretta cooperazione fornendosi reciproca assistenza e consultandosi regolarmente nei casi transfrontalieri. Qualora una misura debba essere intrapresa in uno Stato membro diverso da quello del procuratore europeo delegato 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» (corsivo per enfatizzare).

⁴⁷ Il considerando stabilisce che: «tali meccanismi servono a integrare il regolamento al fine di assicurare che, nello svolgimento delle indagini o dell’azione penale, qualora in un’indagine transfrontaliera si renda necessario il ricorso a una misura che però non è prevista nel diritto nazionale per una situazione puramente interna, essa possa essere utilizzata conformemente alla legislazione nazionale di attuazione del pertinente strumento».

strutturali e funzionali dell'EPPO rispetto agli ordinari meccanismi di cooperazione⁴⁸, – allora si potrà applicare (o quantomeno il dubbio appare del tutto legittimo)⁴⁹ *mutatis mutandis*, anche la giurisprudenza, sviluppata in relazione al MAE, che prevede la possibilità di derogare a tali principi. In particolare, si fa riferimento all'orientamento inaugurato nella nota sentenza *Aranyosi e Căldăraru*⁵⁰ (e nei successivi sviluppi⁵¹) in virtù del quale, la Corte ha ammesso, in casi eccezionali⁵², la possibilità per l'autorità giudiziaria di

⁴⁸ Appare utile evidenziare che la Corte ha completamente ignorato il ragionamento – non necessariamente condivisibile – dell'AG, che aveva elaborato la teoria di una “diversa gradazione” del principio di reciproco riconoscimento (di cui EPPO costituirebbe ad oggi l'espressione più avanzata). Si v. conclusioni *G.K. e a.*, sopra citate, parr. 80 -101 e spec. parr. 97-101.

⁴⁹ Questo profilo è stato sollevato anche da N. GIBELLI, *op. cit.*, spec. pp. 38-39.

⁵⁰ Corte giust. 5 aprile 2016, C-404/15 e C-659/15 PPU, *Aranyosi e Căldăraru*. Sulla sentenza molto commentata, *ex multis*, cfr. G. ANAGNOSTARAS, *Mutual Confidence Is Not Blind Trust! Fundamental Rights Protection and the Execution of the European Arrest Warrant: Aranyosi and Căldăraru*, in *CMLR*, vol. 53, n. 6, 2016, p. 1675; A. LAZOWSKI, *The Sky Is Not the Limit: Mutual Trust and Mutual Recognition après Aranyosi and Căldăraru*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 14, n. 1, 2018 p. 13 ss.; N. LAZZERINI, *Gli obblighi in materia di protezione dei diritti fondamentali come limite all'esecuzione del mandato di arresto europeo: la sentenza Aranyosi e Căldăraru*, in *DUDI*, vol. 10, n. 2, 2016 p. 445 ss. Sulla possibilità di applicare siffatta giurisprudenza ad altri strumenti di cooperazione giudiziaria, A. ROSANÒ, *Once Aranyosi, Always Aranyosi? Considerazioni sulla riproponibilità del test Aranyosi e Căldăraru nell'ambito di alcuni strumenti di cooperazione giudiziaria in materia penale diversi dal mandato d'arresto europeo*, in *SIE*, 2020, p. 163 ss.

⁵¹ Sulle successive applicazioni della sentenza *Aranyosi e Căldăraru* in particolare al caso *LM* (Corte giust. 25 luglio 2018, C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)*), cfr. L. S. ROSSI, *Fiducia reciproca e mandato d'arresto europeo*, cit.; P. BÁRD, W. VAN BALLEGOOIJ, *Judicial Independence as a Pre-condition for Mutual Trust? The CJEU in Minister for Justice and Equality v. LM*, in *NJECL*, vol. 9, n. 3, 2018, p. 353 ss.; A. WILLEMS, *The Court of Justice of the European Union's Mutual Trust Journey in EU Criminal Law: From a Presumption to (Room for) Rebuttal*, in *GLJ*, vol. 20, 2019, p. 468 ss.; T. KONSTADINIDES, *Judicial independence and the Rule of Law in the context of non-execution of a European Arrest Warrant: LM*, in *CMLR*, vol. 56, n. 3, 2019, p. 743 ss.

⁵² Conformemente a quanto affermato anche nel parere 2/13. Cfr. Corte giust. parere 18 dicembre 2014, 2/13, punti 191 e 192. La Corte, come noto, afferma: «191. (...) occorre ricordare che il principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri riveste, nel diritto dell'Unione, un'importanza fondamentale, dato che consente la creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne. Orbene, tale principio impone a ciascuno di detti Stati, segnatamente per quanto riguarda lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, di ritenere, *tranne in circostanze eccezionali*, che tutti gli altri Stati membri rispettano il diritto dell'Unione e, più in particolare, i diritti fondamentali riconosciuti da quest'ultimo. 192. Allorché attuano il diritto dell'Unione, gli Stati membri possono quindi essere tenuti, in forza di quest'ultimo, a presumere il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli altri Stati membri, sicché risulta ad essi preclusa non soltanto la possibilità di esigere da un altro Stato membro un livello di tutela nazionale dei diritti fondamentali più elevato di quello garantito dal diritto dell'Unione, ma anche, *salvo casi eccezionali*, quella di verificare se tale altro Stato membro abbia effettivamente rispettato, in un caso concreto, i diritti fondamentali garantiti dall'Unione» (corsivo per enfatizzare). Le reazioni della dottrina su questo parere sono state moltissime, cfr.

esecuzione di rifiutare l'esecuzione del MAE in presenza di violazioni sistemiche o generalizzate dei diritti fondamentali che si traducono in un rischio concreto di violazione dei diritti per il singolo⁵³. Tale giurisprudenza si è sviluppata a fronte del fatto che il rispetto dei diritti fondamentali non costituisce un motivo di rifiuto (né obbligatorio, né facoltativo) dell'esecuzione del MAE⁵⁴.

S. PEERS, *The CJEU and the EU's accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection*, in *Eu Law Analysis*, 18 December 2014; L. S. ROSSI, *Il Parere 2/13 della CGUE sull'adesione dell'UE alla CEDU: scontro fra Corti?*, in *SidiBlog*, 22 dicembre 2014; L. BESSELINK, *Acceding to the ECHR notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13*, in *VBlog*, 23 December 2014; E. CANNIZZARO, *Unitarietà e frammentazione delle competenze nei rapporti fra l'ordinamento dell'Unione e il sistema della Convenzione europea: in margine al parere della Corte di giustizia 2/2013*, in *DUE*, n. 3, 2015, p. 623 ss.; E. SPAVENTA, *A Very Fearful Court? The Protection of Fundamental Rights in the European Union after Opinion 2/13*, in *MJECL*, vol. 22, n.1, 2015, p. 35 ss.; C. FAVILLI, *La Corte di giustizia rinvia a data da destinarsi l'adesione dell'Ue alla Cedu*, in *Questione giustizia*, 2015. Tra l'altro si segnala la recentissima decisione di sottoporre alla Corte di giustizia una nuova richiesta di parere ex art. 218, par. 11, TFUE circa la compatibilità con i trattati della nuova bozza dell'accordo per l'adesione dell'Unione europea alla CEDU (*Final consolidated version of the draft accession instruments*, 18th Meeting of the CDDH Ad Hoc negotiation group on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, 14-17 marzo 2023, 46+1(2023)36 17 March 2023). Su questo ultimo sviluppo, cfr. I. ANRÒ, *Non c'è due senza tre? La questione dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU di nuovo alla Corte di giustizia, tra attesa e preoccupazione*, in *Rivista del contenzioso europeo*, n. 2, 2025. Per una analisi del "potenziale" accordo e dello stato dei negoziati, v. F. CASOLARI (ed.), *EU Accession to the European Convention on Human Rights, An EU Law Scholar's Perspective*, in *ELL, Weekend Edition*, 14 December 2024; e con riferimento alla questione di come questo accordo tenti di risolvere il nodo più complesso del rispetto del principio di reciproca fiducia, v. E. DI FRANCO, M. CORREIA DE CARVALHO, *Mutual Trust and EU Accession to the ECHR: Are We Over the Opinion 2/13 Hurdle?*, in *EP*, vol. 8, n. 3, 2023, p. 1221 ss.; N. BERGAMASCHI, *Prime considerazioni sul nuovo tentativo di adesione dell'Unione alla CEDU e sui suoi principali ostacoli*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2024, spec. p. 18 ss.

⁵³ Si tratta del c.d. "doppio test". Per approfondire si v. la dottrina citata alla nota n. 45. Per una critica al test elaborato dalla Corte, si leggano i contributi di S. BIERNAT, P. FILIPEK, C. DUPRÉ, A. FRĄCKOWIAK-ADAMSKA, M. BONELLI, presenti nel volume di A. VON BOGDANDY, P. BOGDANOWICZ, I. CANOR, C. GRABENWARTER, M. TABOROWSKI, M. SCHMIDT (eds.), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Berlin, 2021, p. 403 ss.; si consenta anche il rinvio a M. LANOTTE, *I criteri funzionali al riconoscimento di una "carezza sistemica o generalizzata" dei valori fondanti dell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, 2022, p. 132 ss.

⁵⁴ Il problema era già venuto in rilievo, come noto, già nei casi peculiari *Radu* e *Melloni*. In cui la Corte, però, ha stabilito che l'armonizzazione degli standard minimi di tutela dei diritti processuali nell'ambito del MAE preclude agli Stati membri di invocare i propri standard costituzionali nazionali per rifiutarne l'esecuzione. Per una lettura di entrambe le sentenze nell'ottica di comprendere il bilanciamento tra la tutela di tali diritti e l'effettività dei meccanismi di cooperazione giudiziaria operato dalla Corte si legga C. AMALFITANO, *Mandato di arresto: reciproco riconoscimento vs diritti fondamentali*, in *DPC*, 4 luglio 2013. A distanza di un decennio si riscontra un approccio completamente differente nel caso *E.D.L.* (Corte giust. 18 aprile 2023, C-699/21) in cui la Corte, pur ribadendo che i motivi ostativi sono tassativi e da interpretarsi restrittivamente, li integra per via giurisprudenziale, senza che

A ben guardare, il regolamento EPPO non contempla alcun motivo di rifiuto dell'esecuzione della misura investigativa, ma, coerentemente con l'idea che i PED (incaricati e assistenti) facciano parte di un unico organo, e non si ponga un problema di riconoscere le misure investigative, l'art. 31, par. 5, regolamento EPPO stabilisce che in determinate situazioni il PED assistente informa il PED incaricato della supervisione e consulta il PED incaricato del caso «per risolvere la questione a livello bilaterale»⁵⁵.

Il dubbio allora è se a fronte di una applicazione dei principi che caratterizzano gli strumenti di cooperazione giudiziaria penale si possa, altresì applicare ad EPPO anche la giurisprudenza citata, che, invero, non appare coerente con la *ratio* del regolamento di garantire l'operatività dell'EPPO e l'efficienza delle sue indagini.

Infine, sul piano interpretativo, si segnala un ulteriore profilo critico: la soluzione elaborata dalla Corte risulta in contrasto con il contenuto del considerando n. 72 che prevede che nei casi transfrontalieri, in cui le misure investigative richiedono un'autorizzazione giudiziaria sia nella legislazione dello Stato del PED incaricato che in quella del PED assistente, «occorre specificare chiaramente in quale Stato membro essa dovrebbe essere ottenuta,

vi sia una carenza sistemica e, dunque, superando il doppio test *Aranyosi e Caldaru* posto che il diritto che veniva in rilievo era quello assoluto previsto dall'articolo 4 CDFUE. Per un commento dell'ordinanza di rinvio, cfr. C. AMALFITANO, M. ARANCI, *Mandato di arresto europeo e due nuove occasioni di dialogo tra Corte costituzionale e Corte di giustizia*, in *SP*, n. 1, 2022, p. 5 ss.; A. DAMATO, *Mandato d'arresto europeo e diritti fondamentali: le ordinanze n. 216/2021 e n. 217/2021 della Corte costituzionale*, in *Quaderni AISDUE*, 22 gennaio 2022; S. MONTALDO, S. GIUDICI, *Nuove opportunità di tutela degli individui nel sistema del mandato d'arresto europeo: le ordinanze 216 e 217 del 2021 della Corte costituzionale*, in *La Legislazione penale*, 27 marzo 2022. Per un commento della sentenza, v. M. ARANCI, *La tutela della salute può giustificare il rifiuto della consegna del ricercato*, in *RCE*, n. 1, 2023, p. 124 ss.; v. L. TOMASI, *Mandato d'arresto europeo e tutela della salute del ricercato: la Corte costituzionale si pronuncia a valle della sentenza E.D.L. della Corte di giustizia*, *ivi*, n. 2, 2023, p. 107 ss. Per una ricostruzione sistematica in cui si inserisce anche la sentenza *E.D.L.*, v. F. CASOLARI, *Libertà personale e mutua fiducia tra stati membri dell'UE nello Spazio di libertà, sicurezza, giustizia: la giurisprudenza della corte sul mandato di arresto europeo*, in L. MEZZETTI, S. ROMANO (a cura di), *Habeas Corpus. La tutela multilivello della libertà personale*, Pisa, 2023, p. 365 ss.

⁵⁵ L'art. 31, parr. 4 e 5, stabilisce che: «4. Il procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza *intraprende la misura assegnata* o ne dà incarico all'autorità nazionale competente. 5. Se il procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza ritiene che: 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; informa il proprio procuratore europeo incaricato della supervisione e consulta il procuratore europeo delegato incaricato del caso per risolvere la questione a livello bilaterale».

ma in ogni caso *dovrebbe esservene solo una*» (corsivo per enfatizzare). Tale indicazione, pur non vincolante, riflette una precisa intenzione del legislatore che avrebbe meritato maggiore attenzione⁵⁶.

La Corte avrebbe potuto (se non dovuto) tener conto anche del dibattito legislativo che ha accompagnato la genesi degli articoli 31 e 32 – di cui seppure sinteticamente l'AG nelle sue conclusioni ha dato conto⁵⁷ – e valorizzare due circostanze rilevanti. In primo luogo, già la proposta della Commissione del 2013 prevedeva, all'art. 26, par. 4, che le misure investigative dovessero essere soggette all'autorizzazione del giudice dello Stato in cui erano eseguite, disposizione che poi è confluita nell'attuale art. 31, par. 3, comma 1 regolamento EPPO. In secondo luogo, si deve anche ricordare che, il Consiglio dell'UE, nel corso dei negoziati, aveva sollevato e cercato di risolvere un concreto problema operativo in merito alla autorizzazione giudiziaria preventiva del giudice dello Stato del PED assistente⁵⁸. In dettaglio, il problema prospettato riguardava la possibilità che prima di concedere l'autorizzazione preventiva per la misura assegnata il giudice avesse richiesto un'analisi approfondita del fascicolo penale. Questo avrebbe implicato l'invio e la traduzione dell'intero fascicolo processuale, e, dunque, un dispendio significativo di tempo. Per evitare tale scenario, il Consiglio aveva formulato due ipotesi. Una, giudicata “poco realistica”, che consisteva nell'allineare l'EPPO alla direttiva OEI mediante il rinvio alla direttiva o attraverso l'inserimento di disposizioni specifiche⁵⁹. La seconda, più pragmatica, che prevedeva che l'autorizzazione nello Stato assistente si basasse solo su una sintesi del caso, con la possibilità per il giudice di chiedere informazioni supplementari solo ove strettamente necessario⁶⁰.

Tale compromesso lasciava intendere che un'unica autorizzazione giudiziaria, fondata su un controllo completo nel merito, fosse preferibile e

⁵⁶ Si legga sul punto, H. HERRNFELD, *Efficiency contra legem?*, cit.

⁵⁷ Conclusioni *G.K. e a.*, sopra citate, parr. 60-62.

⁵⁸ Council of the European Union, Note from the Presidency to Delegations, *Proposal for a Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office - Examination of the Presidency document, with a primary focus on Articles 17-37 of the draft Regulation*, Doc. 11045/15, 31 July 2015.

⁵⁹ Si v. artt. 9 -11 della direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine in materia penale. Tuttavia, la maggioranza degli Stati membri ha respinto questa opzione e ha concordato un regime sui generis per la Procura europea. Cfr. si legga M. CAIANIELLO, *La nuova Direttiva UE sull'ordine europeo di indagine penale tra mutuo riconoscimento e ammissione reciproca delle prove*, in *Procedura penale e giustizia*, n. 3, 2015, p. 1 ss.

⁶⁰ Rimane comunque la possibilità per il giudice dello Stato dell'autorità giudiziaria assistita di chiedere ulteriori informazioni qualora la sintesi del caso non sia sufficiente per valutare la richiesta.

funzionale all'effettività dell'azione dell'EPPO. Alla luce di tutto ciò, l'opzione seguita dalla Corte – che impone una doppia autorizzazione – risulta non pienamente coerente né con la logica unitaria della Procura europea né con le intenzioni espresse dal legislatore, e rischia di produrre effetti distorsivi tanto sul piano pratico quanto su quello sistemico.

4. *Il controllo giurisdizionale nella forma dell'impugnazione degli atti di indagine dell'EPPO: le cause EPPO/I.R.O. e F.J.L.R.*

Il secondo tipo di controllo giurisdizionale degli atti EPPO è quello previsto dall'art. 42, par. 1, del regolamento EPPO che attribuisce agli organi giurisdizionali nazionali la competenza di controllare la legittimità degli atti procedurali dell'EPPO⁶¹ destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi⁶². L'occasione per la Corte di giustizia di interpretare questa disposizione è originata da un rinvio pregiudiziale del giudice istruttore (n. 6 della Corte centrale) spagnolo, dinnanzi al quale gli indagati hanno impugnato l'atto di citazione a comparire in qualità di testimoni emesso dai PED incaricati⁶³. In dettaglio, il giudice *a quo* si interroga se tale atto rientri nella categoria prevista ex art. 42 regolamento EPPO e se, dunque, possa essere sottoposto al controllo giurisdizionale del giudice nazionale.

La vicenda trae origine da una segnalazione dell'OLAF circa presunte irregolarità nei costi del personale rendicontati da una fondazione spagnola, beneficiaria di fondi europei. I sospetti riguardano spese non adeguatamente giustificate relative al pagamento dell'attività di due ricercatori (Y.C. e I.M.B.), sotto la direzione di I.R.O. e F.J.L.R., indagati nel caso di specie.

⁶¹ La disposizione conferisce una competenza ai tribunali nazionali per esaminare la legalità (o la mancata adozione) di un atto processuale dell'EPPO nonostante quest'ultimo sia un organo dell'Unione, e nonostante il controllo giudiziario sugli atti procedurali dell'EPPO, in virtù degli artt. 19 TUE, 263 e 265 TFUE, sarebbe di competenza della Corte di giustizia. Il Consiglio ha ritenuto, in considerazione della natura ibrida dell'EPPO e della sua grande dipendenza dal diritto processuale nazionale, di conferire questa competenza ai tribunali nazionali, escludendo anche la competenza della Corte ai sensi degli articoli 263 e 265 TFUE, ad eccezione dei casi specifici di cui ai paragrafi 3 e 8.

⁶² Sull'art. 42 regolamento EPPO con riferimento alla nozione autonoma di "giurisdizione" (e con particolare riguardo al ruolo del pubblico ministero quale potenziale organo di rinvio), cfr. A. CIPRANDI, *La nozione di "giurisdizione" alla prova del regolamento istitutivo della procura europea: una legittimazione del pubblico ministero a proporre rinvio pregiudiziale?*, in *RCE*, n. 1, 2025, p. 1 ss. Legato al tema della nozione di giurisdizione vi è anche quello relativo al requisito dell'indipendenza si v. A. CIPRANDI, *L'indipendenza della magistratura requirente, dalle procure nazionali a EPPO: quale modello europeo di pubblico ministero?*, in *Quaderni AISDUE*, n. 4, 2023, p. 81 ss.

⁶³ *I.R.O., F.J.L.R.*, sopra citata. V. per la dottrina nota n. 19.

Dopo una prima fase condotta dalle autorità spagnole, il Tribunale Supremo ha stabilito la competenza dell'EPPO, che ha avvocato il procedimento e avviato un'indagine. Durante tale indagine, i PED hanno convocato I.R.O. e F.J.L.R. per l'udienza volta ad informare ciascun di essi della qualità di indagato e successivamente hanno citato Y.C. e I.M.B. a comparire dinnanzi ad essi in qualità di testimoni.

I difensori degli indagati hanno impugnato la citazione, ritenendola inidonea e non necessaria, poiché uno dei due testimoni era già stato sentito dal giudice di primo grado e istruttore (n. 1, Getafe) prima che l'indagine fosse avvocata dall'EPPO. Tuttavia, la normativa spagnola che attua il regolamento EPPO non prevede la possibilità di ricorso contro questo tipo di atto⁶⁴.

Il giudice nazionale dinnanzi a cui pende l'impugnazione, però, ritiene che l'atto di citazione a comparire del testimone produca effetti giuridici nei confronti di terzi e deve poter essere impugnato ai sensi dell'art. 42 del regolamento. In particolare, egli osserva che la citazione obbliga i testimoni a presentarsi in un luogo e a un'ora determinata, incidendo sul loro diritto alla libertà personale (art. 6 della CDFUE) e potenzialmente anche sui loro diritti di difesa (art. 48 CDFUE), in quanto, in base al diritto spagnolo, i testimoni non possono essere assistiti da un avvocato e devono comunque dichiarare la verità, anche quando sussista una ragionevole possibilità che possano emergere elementi di loro responsabilità penale. Egli rileva, altresì, che tale atto potrebbe avere ricadute giuridiche anche sugli indagati in quanto le dichiarazioni rese dai testimoni potrebbero costituire prove utilizzabili contro di loro. Tra le altre argomentazioni, il giudice *a quo* evidenzia che disporre nuovamente la citazione di un testimone già ascoltato da un giudice in fase preliminare potrebbe anche incidere sul diritto dell'indagato a che la propria causa sia esaminata entro un termine ragionevole.

Così con quattro distinte questioni pregiudiziali, il giudice *a quo* chiede se la normativa spagnola che attua il regolamento EPPO e che non permette il controllo giurisdizionale di una decisione con la quale il PED incaricato cita a comparire testimoni, sia compatibile con il diritto dell'Unione e in particolare, con gli artt. 42 regolamento EPPO; 6, 47 e 48 CDFUE; 2 e 19 TUE e 86, par. 3, TFUE⁶⁵.

⁶⁴ Artt. 42, 43 e 90 della LO n. 9/2021.

⁶⁵ Si riportano qui, per maggiore precisione, i quesiti sottoposti alla Corte: «1) Se l'articolo 42, paragrafo 1, del regolamento [2017/1939] debba essere interpretato nel senso che osta a una norma nazionale come l'articolo 90 della [LO 9/2021], che esclude dal controllo giurisdizionale un atto procedurale della Procura europea produttivo di effetti giuridici nei confronti di terzi (nel senso precisato), quale la decisione di citare i testimoni adottata dal procuratore europeo delegato con l'ordinanza del 2 febbraio 2023. 2) Se gli articoli 6 e 48

In primo luogo, con riguardo alla portata degli “atti procedurali [...] destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi”, la Corte afferma che si tratta di una nozione autonoma di diritto dell’Unione, la cui interpretazione deve prescindere dal diritto nazionale applicabile⁶⁶. Infatti, la Corte specifica che il riferimento che l’art. 42, par. 1, regolamento EPPO fa al diritto nazionale «riguarda unicamente le modalità secondo le quali gli organi giurisdizionali nazionali competenti procedono al controllo giurisdizionale degli atti in discussione, e non la portata della nozione di “atti procedurali dell’EPPO”»⁶⁷.

Quanto alla nozione di “atto procedurale”, la Corte ha confermato che essa comprende qualsiasi provvedimento adottato dal PED nell’ambito di un’indagine. La decisione oggetto del giudizio rientra pertanto pacificamente in tale nozione⁶⁸.

In secondo luogo, per verificare che l’atto sia “destinato a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi”, la Corte richiama il criterio elaborato in relazione all’art. 263, quarto comma, TFUE⁶⁹. Ciò significa che gli atti

della [Carta] e l’articolo 7 della direttiva [2016/343] debbano essere interpretati nel senso che osano a una norma nazionale come l’articolo 90 in combinato disposto con l’articolo 42, paragrafi 1 e 3, e l’articolo 43 della [LO 9/2021], che esclude dal controllo giurisdizionale un atto procedurale della Procura europea, quale la decisione del procuratore europeo delegato di citare, in qualità di testimone, un terzo di cui si presume ragionevolmente la partecipazione ai reati oggetto di indagine. 3) Se l’articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e l’articolo 86, paragrafo 3, TFUE debbano essere interpretati nel senso che osano a un sistema di controllo giurisdizionale come quello previsto dagli articoli 90 e 91 della LO 9/2021 con riguardo agli atti dei procuratori europei delegati emanati ai sensi dell’articolo 42, paragrafo 1, e dell’articolo 43 della medesima legge, che esclude dal controllo giurisdizionale un atto d’indagine disposto dal procuratore europeo delegato nell’esercizio dei suoi poteri d’indagine e che non trova alcuna corrispondenza nelle disposizioni processuali nazionali che disciplinano l’impugnazione delle decisioni adottate dai giudici istruttori nell’esercizio dei loro poteri d’indagine. 4) Se l’articolo 2 TUE, che sancisce i valori inerenti allo Stato di diritto su cui si fonda l’Unione, in combinato disposto con il diritto a un ricorso effettivo e il diritto ad un processo [equo] di cui all’articolo 47 della [Carta] e con il principio di effettività di cui all’articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, debba essere interpretato nel senso che esso osta a un sistema di controllo giurisdizionale degli atti dei procuratori europei delegati che limita i casi di impugnazione a un numero chiuso di casi, come quello previsto dalla normativa spagnola agli articoli 90 e 91 della LO 9/2021».

⁶⁶ *I.R.O., F.J.L.R.*, sopra citata, punti 51 e 58.

⁶⁷ *Ivi*, punto 53.

⁶⁸ *Ivi*, punti 57, 58, 60.

⁶⁹ *Ivi*, punto 61. In relazione all’art. 263, comma 4, TFUE, con riferimento ai legittimati attivi e agli atti impugnabili, la dottrina è amplissima. Senza pretesa di esaustività, cfr. *ex multis*, A. BARAV, *Direct and Individual Concern: An Almost Insurmountable Barrier to the Admissibility of Individual Appeal to the EEC Court*, in *CMLR*, vol. 11, n. 2, 1974, p. 191 ss.; B. NASCIMBENE, *Il ricorso ex art. 173 del Trattato CEE. Recenti problemi interpretativi e prospettive*, in *Jus*, n. 2, 1988, p. 39 ss.; G. TESAURO, *Il controllo diretto della legalità degli atti comunitari e le esigenze di protezione giurisdizionale dei singoli*, in B. NASCIMBENE, L.

procedurali dell'EPPO possono essere impugnati dai singoli qualora abbiano effetti vincolanti nei loro confronti, nel senso che incidano sui loro interessi modificando in misura rilevante la loro situazione giuridica⁷⁰. Ne deriva che il richiamo ad un criterio analogo a quello di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE, debba intendersi non nel senso di limitare il controllo giurisdizionale vincolante degli atti procedurali della Procura europea a talune categorie specifiche di atti procedurali, bensì di estendere tale controllo a *qualsiasi atto di natura procedurale*⁷¹. In altri termini, la Corte evidenzia che non è il *nome iuris* dell'atto che conta, ma «occorre riferirsi alla sostanza di detto atto e valutarne gli effetti alla luce di criteri obiettivi, come il contenuto dell'atto in discussione, tenendo conto eventualmente del contesto in cui esso è stato adottato nonché dei poteri dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo dell'Unione da cui esso promana»⁷². In terzo luogo, con preciso riguardo alla espressione “terzi”, la Corte sostiene che in questa categoria vi rientrano «non solo l'“indagato” e la “vittima”, ma anche “altri interessati i cui diritti

DANIELE (a cura di), *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità europea*, 1998, p. 135 ss.; P. MANZINI, *Ricorso di annullamento: riforma e controriforma*, in *DUE*, n. 4, 2002, p. 717 ss.; P. DE PASQUALE, *Per i ricorsi di annullamento la Corte mantiene le distanze dai singoli*, in *DPCE*, 2002, p. 1906 ss.; C. AMALFITANO, *La protezione giurisdizionale dei ricorrenti non privilegiati nel sistema comunitario*, in *DUE*, vol. 8, n. 1, 2003, p. 13 ss.; A. WARD, *Locus Standi under Article 230(4) of the EC Treaty: Crafting a Coherent Test for a 'Wobbly Polity'*, in *YEL*, vol. 22, n. 1, 2003, p. 45 ss.; M. CONDINANZI, *Il ricorso diretto ai giudici europei: quadro giurisprudenziale e costituzione europea*, in *QC*, n. 3, 2004, p. 628 ss.; C. COHK, *Locus standi of private applicants under the EU Constitution: preserving gaps in the protection of individuals' right to an effective remedy*, in *ELR*, vol. 30, n. 4, 2005, p. 511 ss.; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, p. 109 ss.; A. M. ROMITO, *Il ricorso per annullamento ed i limiti alla tutela dei ricorrenti non privilegiati*, in *SIE*, n. 3, 2013, p. 525 ss.; R. MASTROIANNI, A. PEZZA, *Access of Individuals to the European Court of Justice of the European Union under the New Text of Article 263, par. 4, TFEU*, in *RIDPC*, Supplemento speciale 2014, p. 923 ss.; C. SCHEPISI, *Completezza e coerenza del sistema giurisdizionale dell'Unione europea alla luce del nuovo quarto comma dell'art. 263 TFUE*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauo*, Napoli, 2014, p. 1254 ss.; C. AMALFITANO, *Standing (Locus Standi): Court of Justice of the European Union (CJEU)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, 2021, p. 1 ss.; K. LENAERTS, K. GUTMAN, J. T. NOWAK, *EU Procedural Law*, 2^a ed., Oxford, 2023, p. 275 ss.; F. BUONAMENNA, *Impugnativa degli atti dell'Unione ex art. 263, 4° c., TFUE: rilettura, tra prassi restrittive e possibili scenari di sviluppo*, in *EJ*, n. 1, 2025, p. 227 ss.

⁷⁰ *I.R.O., F.J.L.R.*, sopra citata, punto 62.

⁷¹ *Ivi*, punto 63. Si aggiunga che la Corte al punto 65 specifica che al considerando n. 87 del regolamento EPPO, il legislatore europeo, al fine di esemplificare la nozione di «atti procedurali che non sono destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi», fa espresso riferimento solo alla nomina di esperti e al rimborso delle spese sostenute dai testimoni. Il fatto che si tratti di un unico esempio comporta che la categoria è ampia e non si può escludere, a priori, che una decisione di citazione a comparire come testimoni, che non figura tra gli atti procedurali menzionati in detto considerando 87, possa rientrarvi.

⁷² *Ivi*, punto 67.

potrebbero essere pregiudicati da tali atti»⁷³. Siffatta ricostruzione della nozione di atto procedurale ai sensi dell'art. 42 del regolamento EPPO, secondo la Corte, sarebbe l'unica coerente con la definizione dell'Unione come "Unione di diritto"⁷⁴.

Senonché, dopo questa analisi dettagliata, la Corte ha ritenuto che la questione nel caso di specie non potesse essere decisa in modo astratto e generale, ma necessitasse di una valutazione in concreto demandata al giudice nazionale. Quest'ultimo deve, dunque, esaminare l'atto di citazione dei testimoni «alla luce, in particolare, della qualità di "terzi" che contestano tale atto, del contenuto di quest'ultimo, del contesto in cui esso è stato adottato e dei poteri dell'organo che ne è l'autore»⁷⁵.

Quanto alle forme del controllo giurisdizionale, la Corte ha sottolineato che, in assenza di un ricorso diretto previsto dalla normativa nazionale, è comunque sufficiente garantire un controllo giurisdizionale in via incidentale, in linea con i diritti di difesa e il diritto a un ricorso effettivo previsti dalla Carta⁷⁶. Infatti, l'obbligo previsto ai sensi dell'art. 47 CDFUE «implica soltanto che a ogni individuo sia riconosciuto il diritto di esperire un rimedio giurisdizionale contro un atto che gli arreca pregiudizio tale da ledere tali diritti e tali libertà, e non necessariamente che il titolare del summenzionato diritto a un ricorso effettivo disponga di un rimedio giurisdizionale diretto, mirante, in via principale, a contestare una misura determinata»⁷⁷. Il controllo incidentale deve essere effettuato dal giudice che deve essere competente «a verificare che le prove sulle quali si fonda l'atto in questione non siano state ottenute o utilizzate in violazione dei diritti e delle libertà garantiti all'interessato dal diritto dell'Unione»⁷⁸.

Infine, la Corte ha affrontato il tema del rispetto dei principi di equivalenza ed effettività, corollari del principio di autonomia procedurale. Sul punto ha ribadito che un controllo incidentale soddisfa il requisito dell'effettività⁷⁹, mentre la verifica del rispetto del principio di equivalenza – ossia della parità di trattamento tra atti procedurali dell'EPPO e atti analoghi delle autorità

⁷³ *Ivi*, punto 64.

⁷⁴ Corte giust. 23 aprile 1986, 294/83, *Parti écologiste Les Verts/Parlamento*, punto 23, in cui si parla di "Comunità di diritto", poi divenuta "Unione di diritto" nella sentenza del 3 ottobre 2013, C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, punto 91.

⁷⁵ *I.R.O., F.J.L.R.*, sopra citata, punto 69. Si legga anche a completamento del ragionamento della Corte in relazione alla valutazione del giudice nazionale in punti 70-75.

⁷⁶ *Ivi*, punto 77.

⁷⁷ *Ivi*, punto 79.

⁷⁸ *Ivi*, punto 80.

⁷⁹ *Ivi*, punto 90.

nazionali – è demandata al giudice del rinvio. Quest’ultimo ha rilevato che gli indagati in un procedimento condotto dall’EPPO in Spagna si trovano in una posizione meno favorevole rispetto a chi sia sottoposto a indagine da parte di un giudice istruttore, potendo questi ultimi beneficiare di un ricorso diretto⁸⁰.

La Corte ha così concluso che l’articolo 42, par. 1, del regolamento EPPO – letto alla luce dell’articolo 19, par. 1, secondo comma, TUE, e degli articoli 47 e 48 CDFUE, nonché dei principi di equivalenza ed effettività – osta a una normativa nazionale che esclude qualsiasi forma di sindacato giurisdizionale su atti procedurali dell’EPPO che siano idonei a produrre effetti giuridici vincolanti tali da incidere in modo rilevante sulla situazione giuridica delle persone interessate. In tali casi, il diritto nazionale deve prevedere almeno un rimedio incidentale. Tuttavia, se rispetto ad atti analoghi adottati da autorità nazionali è prevista la possibilità di un ricorso diretto, tale possibilità dovrà essere riconosciuta anche per gli atti dell’EPPO, in applicazione del principio di equivalenza.

5. Segue: *profili critici. L’(in)evoluzione interpretativa che conduce all’(in)efficacia delle indagini EPPO?*

Sebbene a una prima lettura la sentenza possa apparire condivisibile nella misura in cui sembra rafforzare gli standard di tutela dei diritti fondamentali nel processo penale, un’analisi più attenta rivela una decisione poco meditata, le cui implicazioni giuridiche – forse non adeguatamente ponderate – sono invero significative⁸¹. Due sono i profili critici che meritano di essere segnalati.

In primo luogo, sembra che la Corte si sia pronunciata senza cogliere appieno – causa anche le omissioni del giudice *a quo* – la complessità del contesto giuridico e fattuale. La sentenza appare il frutto di una comprensione incompleta sia della cornice giuridica sia delle peculiarità del settore entro cui si colloca la questione. Sebbene la domanda pregiudiziale fosse chiara nella richiesta, ovvero a stabilire se la non impugnabilità della citazione di un testimone nell’ambito di una indagine dell’EPPO violasse il diritto dell’Unione, la risposta alla domanda avrebbe meritato un approfondimento su una ulteriore questione connessa, e cioè se l’impugnazione costituisce l’unico rimedio disponibile nell’ordinamento nazionale. Infatti, senza intraprendere un’analisi comparata dei diversi sistemi processuali penali nazionali sul tema

⁸⁰ *Ivi*, punto 88.

⁸¹ J. OBERG, *op. cit.*

della prova⁸² – tanto perché eccedente l’oggetto della presente disamina, quanto per estraneità alla specifica area di competenza –, è, comunque, opportuno ricordare un dato di contesto. In molti ordinamenti, tra cui quello spagnolo, la disciplina degli atti, e in particolare dei mezzi di prova (tra cui evidentemente la testimonianza), è corredata da un sistema di invalidità volto a colpire l’atto probatorio “affetto da patologie”, ovvero sia l’atto che si è formato o è stato raccolto in violazione dei requisiti di legge o delle garanzie processuali⁸³. In tali contesti è possibile che l’atto sia sanzionato attraverso l’inutilizzabilità, ovvero sia l’inidoneità a produrre effetti probatori nel processo. Questo dato appare importante posto che se anziché considerare l’impugnazione come l’unico strumento di tutela in caso di violazione dei diritti fondamentali o delle garanzie difensive, si fosse tenuta in debita considerazione la complessità delle regole processuali nazionali – e, quindi, anche la possibilità che la prova ottenuta in modo illecito venga “esclusa” dal giudizio – la risposta della Corte di giustizia avrebbe potuto essere significativamente diversa⁸⁴. In termini più generali, si intende sottolineare che

⁸² Su questo punto cfr. B. GARAMVÖLGYI, K. LIGETI, A. ONDREJOVÁ, M. VON GALEN, *Admissibility of Evidence in Criminal Proceedings in the EU*, in *Eucrim*, n. 3, 2020, p. 201 ss.

⁸³ Nell’ordinamento spagnolo vige, infatti, la “regola di esclusione della prova illecita”, in virtù della quale le prove illecite non possono produrre alcun effetto giuridico nel processo, sono dunque inutilizzabili. La regola di esclusione è stata configurata dal legislatore come una garanzia di natura processuale, volta a tutelare i diritti fondamentali dell’imputato e a salvaguardare la fiducia della collettività nel sistema giudiziario. Essa svolge anche una funzione dissuasiva nei confronti delle autorità investigative, scoraggiando comportamenti lesivi dei diritti fondamentali nella ricerca della verità. Le violazioni di tali diritti, infatti, sono ritenute particolarmente gravi e, proprio per questo, comportano l’inutilizzabilità degli elementi di prova così acquisiti. Questa regola trova fondamento nell’art. 11.1 della Legge Organica del Potere Giudiziario (LOPJ) che prevede: «No surtirán efectos las pruebas obtenidas, directa o indirectamente, violentando los derechos fundamentales» e in specifiche disposizioni previste dal codice di procedura penale spagnolo (cfr. artt. 678, 785 e 786 Ley de Enjuiciamiento Criminal - LeCrim). Cfr. P. PEZOA GALLEGOS, N. CUMMING VEGA, J. MÉNDEZ PINEDA, R. CERDA SAN MARTÍN, *La exclusión probatoria por ilicitud y el derecho a probar*, in *Revista de la justicia penal electrónica*, n. 15, 2022, p. 87 ss.

⁸⁴ Non è un caso che nel documento dell’Unione delle Camere penali italiane (Osservatorio Europa) nella nota informativa sulla sentenza in commento (rinvenibile al seguente sito: www.camerepenali.it/public/file/Documenti/Osservatorio%20Europa/2025-04-28_Oss-Europa_Sent-Corte-Giust-controllo-atti-giud-EPPPO.pdf) si è discusso, seppure sinteticamente, dell’impatto della sentenza nell’ordinamento italiano. Si legge nel comunicato che nel contesto italiano il diritto ad un controllo giurisdizionale ai sensi dell’art. 42 del regolamento EPPPO è già garantito da alcune norme del codice di procedura penale concernenti l’inutilizzabilità delle dichiarazioni rese da chi avrebbe dovuto sin dall’inizio essere sentito in qualità di persona sottoposta alle indagini (articolo 63 c.p.p.) e la nullità conseguente alle violazioni dei diritti difensivi (articolo 178 lett. c c.p.p.). Si legge, infatti, che «nell’ottica del diritto dell’Unione, le predette inutilizzabilità e nullità potrebbero garantire una soglia effettiva di tutela per l’indagato, considerato altresì che, come visto, il controllo sugli atti

se gli atti compiuti dai PED sono disciplinati, in assenza di specifiche previsioni del regolamento EPPO, dal diritto procedurale nazionale – che, dunque, svolge una funzione integrativa del quadro normativo dell’Unione –, tale commistione strutturale tra fonti nazionali ed europee richiederebbe tanto all’organo giurisdizionale nella redazione dell’ordinanza di rinvio pregiudiziale, quanto alla Corte di giustizia nell’interpretazione delle disposizioni del regolamento EPPO – magari attraverso una richiesta di chiarimenti all’organo giurisdizionale *ex art. 101* del regolamento di procedura della Corte⁸⁵ – una maggiore contestualizzazione e attenzione anche al sistema processuale interno in cui l’atto della Procura si colloca. Perché solo tenendo conto di tutte le regole relative all’equilibrio tra le parti, al concreto assetto delle garanzie difensive e agli strumenti di tutela effettivamente previsti a livello nazionale è possibile assicurare una lettura coerente e funzionale del regolamento EPPO. In caso contrario, si rischia di giungere – come avvenuto nel caso di specie – ad applicare all’EPPO, *mutatis mutandis*, la giurisprudenza elaborata, in ambito OEI, nel caso *Gavanozon II*⁸⁶. In tale pronuncia la Corte ha di fatto operato un’armonizzazione minima implicita dei sistemi processuali penali europei in materia di rimedi, imponendo agli Stati membri di predisporre mezzi di impugnazione contro tutti gli atti di indagine. Trasporre un simile approccio

procedurali dell’EPPO viene riconosciuto effettivo dalla Corte di Giustizia anche se demandato ad un successivo stato del procedimento; le invalidità potrebbero pertanto essere dichiarate dal «giudice... incaricato della pronuncia» (cui fa espresso riferimento il § 80 della sentenza) o, ancor prima, da quello chiamato ad una pronuncia incidentale (p.e. in sede cautelare)». È verosimile che una soluzione analoga possa essere rinvenuta anche nell’ordinamento spagnolo alla luce di quanto già evidenziato nella presente nota; in ogni caso, si tratta di un profilo che avrebbe meritato quantomeno una riflessione.

⁸⁵ C. NAÔMÉ, *Art. 101*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell’Unione europea*, Napoli, 2017, p. 637 ss.

⁸⁶ Corte giust. 11 novembre 2021, C-852/19, *Gavanozon II*. La Corte afferma una violazione del diritto a un ricorso effettivo posto che la legislazione nazionale (nel caso specifico, quella bulgara) non prevedeva alcun rimedio legale per contestare l’emissione di un OEI per misure investigative significative come perquisizioni domiciliari, sequestri o l’audizione di testimoni. Di conseguenza, un OEI che ordina l’esecuzione di misure investigative la cui legittimità non può essere contestata secondo la legislazione nazionale dello Stato membro emittente non può essere emesso. Secondo la Corte, l’art. 6 della direttiva 2014/41, in combinato disposto con l’art. 47 CDFUE e con l’art. 4, par. 3, TUE, deve essere interpretato nel senso che esso osta all’emissione, da parte dell’autorità competente di uno Stato membro, di un OEI il cui scopo è l’esecuzione di perquisizioni e sequestri nonché l’audizione di un testimone mediante videoconferenza, qualora la normativa di tale Stato membro non preveda alcun ricorso giurisdizionale contro l’emissione di tale ordine europeo di indagine. Cfr. A. HERNANDEZ WEISS, *Effective protection of rights as a precondition to mutual recognition: Some thoughts on the CJEU’s Gavanozon II decision*, in *NJECL*, vol. 13, n. 2, 2022; O. CALAVITA, *Un mezzo di impugnazione per ogni atto di indagine? Da Gavanozon II un ulteriore stimolo della Corte di giustizia verso l’armonizzazione dei sistemi processuali penali nazionali*, in *Legislazione penale*, 8 marzo 2022.

all'EPPO rischierebbe di compromettere gravemente l'effettività e l'operatività della Procura.

Un secondo aspetto meritevole di attenzione riguarda la soluzione prospettata dalla Corte, secondo cui l'atto di citazione di un testimone del PED incaricato delle indagini *potrebbe* rientrare nella nozione di "atto procedurale che produce effetti nei confronti dei terzi" e, in quanto tale, *dovrebbe* essere assoggettato a un controllo giurisdizionale pieno, laddove previsto per i procedimenti nazionali non di competenza dell'EPPO. Il condizionale è d'obbligo, poiché la Corte demanda al giudice nazionale una valutazione concreta dell'atto da impugnare, da compiersi alla luce di una serie di elementi: la qualifica dei soggetti che contestano l'atto, il contenuto dell'atto stesso, il contesto in cui è stato adottato e i poteri dell'autorità che lo ha emanato.

Una simile impostazione appare criticabile sotto un duplice profilo: da un lato, per ragioni di politica giudiziaria; dall'altro, per motivi di coerenza giuridica e sistematica.

Con riferimento al primo aspetto, la scelta della Corte di definire per la prima volta, nel contesto del regolamento EPPO, una nozione autonoma, senza tuttavia specificare se l'atto in questione vi rientri o meno, risulta, in questo specifico caso, particolarmente problematica.

Il richiamo ai requisiti *ex art. 263, comma 4, TFUE* per l'individuazione della categoria degli "atti processuali che producono effetti giuridici nei confronti dei terzi" non è sufficiente a definire chiaramente la categoria di atti già solo per il fatto che si tratta di una nozione che viene trapiantata per essere applicata in un contesto specifico e peculiare: il processo penale. La mancanza di una chiara qualificazione *ex ante* degli atti impugnabili genera incertezza in merito all'oggetto del controllo giurisdizionale, oltre a determinare un'eccessiva discrezionalità del giudice. Entrambi questi elementi mal si coniugano con la necessaria tipicità degli atti e dei rimedi nel processo penale che costituisce presidio imprescindibile del principio di legalità processuale e di prevedibilità delle armi processuali. Nondimeno, in un contesto caratterizzato dalla frammentarietà derivante dalla pluralità dei sistemi processuali nazionali, chiarire specificatamente se l'atto con cui il PED cita a comparire il testimone sia un atto impugnabile avrebbe offerto l'opportunità di fissare un primo punto fermo utile a garantire uniformità interpretativa e lo sviluppo rapido ed efficiente delle indagini e dell'azione penale che coinvolgono uno o più Stati membri⁸⁷.

⁸⁷ Cfr. considerando n. 20 regolamento EPPO, cit.

Ancora meno convincente è la sostanza della scelta di ritenere l'atto di citazione del testimone, sì atto procedurale, ma produttivo di effetti giuridici nei confronti di terzi e, dunque, sottoposto al controllo giurisdizionale⁸⁸.

Una analisi più attenta suggerirebbe, invece, che si tratti, in generale, di un atto non definitivo, ma "preparatorio", che assume rilevanza processuale solo quando il testimone viene poi escusso in sede dibattimentale davanti ad un giudice, il quale, poi, deciderà, sulla base del suo libero convincimento, come utilizzare le dichiarazioni a fondamento della propria decisione. A tal proposito occorre ricordare che la testimonianza, infatti, costituisce una prova complessa, che implica una valutazione non solo del contenuto dichiarativo, ma anche della credibilità soggettiva del dichiarante. Il giudice, pertanto, non si limita ad accogliere acriticamente quanto riferito dal testimone, ma è chiamato a valutarne l'attendibilità, sulla base di parametri cognitivi e percettivi propri della dinamica dibattimentale. Ne deriva che neppure una testimonianza che dovesse risultare una prova a carico dell'imputato può costituire una prova di colpevolezza, né implicare alcuna valutazione anticipata della responsabilità penale dell'imputato.

Da ciò consegue che l'"estromissione" preventiva del testimone dal procedimento, mediante l'impugnazione dell'atto di citazione, finirebbe per ostacolare indebitamente l'attività investigativa, privando il pubblico ministero e, poi il giudice, di elementi potenzialmente rilevanti ai fini dell'accertamento della verità. Ciò appare ancor più evidente nella fase delle indagini, nella quale impedire la citazione del testimone a comparire dinnanzi al PED si tradurrebbe in un'ingerenza sproporzionata nel potere d'indagine pregiudicando la raccolta degli elementi probatori e, in ultima analisi, il corretto esercizio della giurisdizione. Un uso improprio o eccessivo degli strumenti di impugnazione in fase investigativa può tradursi in una forma di ostruzionismo all'esercizio legittimo del potere d'indagine da parte del pubblico ministero, specie se tale uso non è giustificato da una reale e attuale lesione dei diritti fondamentali dell'indagato. Ciò è ancora più vero nel contesto del regolamento EPPO, dove l'attività investigativa si fonda su un delicato equilibrio tra diritto dell'Unione e diritto nazionale, e pertanto è ancora più importante evitare che impugnazioni strumentali vengano utilizzate per paralizzare o rallentare le indagini. In assenza di effetti giuridici immediati lesivi per l'indagato (come nel caso della semplice citazione di un testimone), l'intervento del giudice dovrebbe essere differito, come di regola avviene nel processo penale, alla fase in cui si valutano le prove nel contraddittorio.

⁸⁸ Il dubbio è espresso, con argomentazioni diverse, anche da J. OBERG, *op. cit.*

Si aggiunga, inoltre, che l'indagato, dal canto suo, dispone comunque di adeguati strumenti difensivi: può chiedere l'ammissione di testimoni a discarico, sollevare eccezioni (di nullità o inutilizzabilità) legate alla ammissione e raccolta della prova e contestarne la rilevanza e la credibilità della testimonianza nel contraddittorio dibattimentale, oltre che di fronte al giudice dell'impugnazione qualora una sentenza di condanna si fondi su una prova illegittima o illecita o che non avrebbe dovuto essere utilizzata. Inoltre, come emerso anche nel rinvio pregiudiziale, l'ordinamento spagnolo prevede la possibilità di ricorso straordinario in ipotesi analoghe, offrendo così un ulteriore presidio giurisdizionale.

In conclusione, l'impugnazione immediata dell'atto di citazione del testimone – lungi dal rafforzare le garanzie difensive – rischia piuttosto di compromettere l'effettività delle indagini e, conseguentemente, di ridurre sensibilmente l'effetto utile del regolamento EPPO. Una simile prospettiva, se generalizzata, potrebbe compromettere l'efficace attuazione del nuovo sistema di giustizia penale europea.

6. Conclusioni: prudenza della Corte e occasioni mancate

L'analisi congiunta delle sentenze *G.K. e a.* e *EPPO/I.R.O. e F.J.L.R.* mette in luce la “prudenza” dell'approccio interpretativo della Corte di giustizia in una materia in cui – paradossalmente – esisterebbe una solida base giuridica per favorire un avanzamento del processo di integrazione. Come noto, in altri momenti storici la Corte non ha esitato, pur in assenza di un fondamento normativo, a delineare soluzioni innovative e a forte impatto sistemico. Nel settore penale si pensi all'introduzione di obblighi per gli Stati membri di prevedere sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive per rispondere a condotte lesive di beni giuridici europei con la nota sentenza *Mais*

*Greco*⁸⁹, e ciò in particolare in materia ambientale⁹⁰; o ancora in materia processuale, nel controverso caso *Melloni*⁹¹, la Corte ha promosso una lettura fortemente integrativa e armonizzante, orientata alla massima effettività del diritto dell'Unione. Eppure, nel contesto dell'EPPO, la Corte invece sembra

⁸⁹ Corte giust. 21 settembre 1989, 68/88, *Commissione/Grecia*, punto 24. La Corte afferma che gli Stati membri «pur conservando la scelta delle sanzioni, devono segnatamente vegliare a che le violazioni del diritto comunitario siano sanzionate (...) e che, in ogni caso, conferiscano alla sanzione stessa carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva». A tale pronuncia è seguita anche la sentenza della Corte del 13 luglio 1990, C-2/88, *Zwartveld*, nella quale i giudici di Lussemburgo hanno ulteriormente specificato che in relazione alle violazioni più gravi *solo sanzioni a carattere formalmente penale* dovevano ritenersi in possesso dei requisiti di effettività, proporzionalità e dissuasività. Cfr. F. GIUFFRIDA, *Effectiveness, Dissuasiveness, Proportionality of Sanctions and Assimilation Principle: The Long-Lasting Legacy of the Greek Maize Case*, in V. MITSILEGAS, A. DI MARTINO, L. MANCANO (eds.), *The Court of Justice and European Criminal Law - Leading Cases in a Contextual Analysis*, Oxford, 2021, p. 107 ss. Sul tema si consenta il rinvio M. LANOTTE, *La proporzionalità della sanzione: un principio ritrovato? Note a margine della sentenza NE*, in *Quaderni AISDUE - Serie speciale*, 2023, p. 341 ss.; S. MONTALDO, *Domestic Sanctions and the Greek Maize Obligation to Impose Effective, Proportionate and Dissuasive Penalties: Empowering National Courts*, in L. GROSSIO, S. MONTALDO, V. MITSILEGAS (eds.), *Proportionality of criminal penalties in EU law*, Oxford, 2025, p. 217 ss.

⁹⁰ Si fa riferimento alle sentenze Corte giust. 13 settembre 2005, C-176/03, *Commissione/Consiglio*; 23 ottobre 2007, C-440/05, *Commissione/Consiglio*. Nella prima sentenza la Corte annulla la decisione quadro 2003/80/GAI in materia ambientale perché adottata sul terzo pilastro (ex Titolo VI TUE, cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale). Secondo la Corte, quando l'obiettivo principale è la tutela dell'ambiente, materia che rientrava nel primo pilastro, il Consiglio non può ricorrere al terzo pilastro: ciò violava l'art. 47 UE, che vietava di adottare atti su basi giuridiche diverse se l'oggetto apparteneva già alle competenze comunitarie. Sennonché la Corte ha precisato che il diritto comunitario del primo pilastro può includere obblighi penali accessori, se necessari a garantirne l'efficacia, sostanzialmente introducendo degli obblighi di criminalizzazione a livello UE. In particolare, su questo ultimo punto la Corte stabilisce che: «(...) in via di principio, la legislazione penale, così come le norme di procedura penale, non rientrano nella competenza della Comunità (...)». Quest'ultima constatazione non può tuttavia impedire al legislatore comunitario, allorché l'applicazione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive da parte delle competenti autorità nazionali costituisce una misura indispensabile di lotta contro violazioni ambientali gravi, di adottare provvedimenti in relazione al diritto penale degli Stati membri e che esso ritiene necessari a garantire la piena efficacia delle norme che emana in materia di tutela dell'ambiente» (parr. 47 e 48). Con la seconda sentenza la Corte annulla la decisione quadro 2005/667/GAI (sulla repressione dell'inquinamento provocato dalle navi) perché adottata ancora sul terzo pilastro, quando la materia era già disciplinata dal diritto comunitario (direttiva CE), ribadendo così quanto previsto nella prima sentenza. Cfr. in dottrina, A. DAMATO, P. DE PASQUALE, N. PARISI, *Argomenti di diritto penale europeo*, Torino, 2014; più recente, V. MANES, M. CAIANIELLO, *Introduzione al diritto penale europeo*, Napoli, 2020, spec. pp. 31-40.

⁹¹ Vedi nota n. 52 e si legga anche A. TORRES PÉREZ, *Melloni in Three Acts: From Dialogue to Monologue*, in *ECLR*, n. 10, 2014, p. 308 ss.; ID., *The federalizing force of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 15, n. 4, 2017, p. 1080 ss., spec. p. 1089.

rifugiarsi in logiche tradizionali e rassicuranti, quasi che il “vecchio” perché noto, sia preferibile al “nuovo”, perché inesplorato.

Nel caso *G.K. e a.*, la Corte, optando per una soluzione che impone una doppia autorizzazione giudiziaria preventiva per le misure investigative “intrusive”, ricalca lo schema classico degli strumenti di cooperazione giudiziaria interstatale ed elabora una interpretazione che, oltre a non essere in linea con il testo del regolamento EPPO, non valorizza la struttura unitaria e la natura sovranazionale di quest’ultima. Non scevra da criticità è anche l’omissione della Corte di definire la nozione di “misure intrusive” a cui si accompagna la possibilità (o meglio il rischio) di generare un regime differenziato, che però meriterebbe di essere chiarita e sistematizzata in maniera coerente⁹².

Nel caso *EPPO/I.R.O e F.J.L.R.* la Corte, pur introducendo una nozione autonoma di “atto procedurale che produce effetti giuridici nei confronti di terzi”, non chiarisce se vi rientri l’atto di citazione a comparire del testimone, rimettendo tale valutazione al giudice nazionale. Questa scelta solleva questioni delicate: anzitutto un possibile *vulnus* al principio di legalità e, in secondo luogo, il rischio di impugnazioni strumentali, più volte orientate a ostacolare l’attività investigativa dell’EPPO che a tutelare effettivamente i diritti fondamentali.

In aggiunta, la previsione, in virtù del principio di equivalenza, secondo cui il controllo giurisdizionale deve essere pieno e completo – e non meramente incidentale – qualora ciò sia previsto dall’ordinamento interno per le indagini nazionali, rischia di compromettere l’efficacia delle indagini EPPO. In questa prospettiva, meriterebbe qualche riflessione ulteriore il ruolo che svolge il principio di autonomia procedurale e dei suoi corollari in relazione a tale regolamento. Il rinvio espresso dell’art. 5 regolamento EPPO al diritto nazionale per tutti gli aspetti non disciplinati dal regolamento stesso implica (o dovrebbe implicare) che le disposizioni nazionali siano lette in funzione dello sviluppo e del buon funzionamento dell’organo europeo. In altri termini, non si è di fronte a una classica ipotesi di mera applicazione del diritto procedurale nazionale, bensì a un fenomeno più complesso, in cui le norme interne devono essere integrate in un quadro sistemico sovranazionale, colmando le lacune e rafforzando l’efficienza e l’effettività dell’azione dell’organo che svolge un compito di tutela degli stessi valori dell’Unione⁹³.

⁹² Cfr. N. GIBELLI, *op. cit.*, spec. p. 42 che parla di «doppio binario».

⁹³ In questo senso cfr. S. CRESPI, *Il ruolo della Procura europea (EPPO) nella tutela dello Stato di diritto dell’Unione europea*, in *FSJ*, n. 2, 2025, p. 42 ss.

Occorre, allora, che la Corte sia pronta a cogliere le sfide che questo strumento pone, creando un quadro in cui legalità, certezza del diritto ed efficienza dell'EPPO siano preservate e valorizzate⁹⁴.

⁹⁴ Per una lettura estremamente positiva del ruolo della Corte in relazione al regolamento EPPO, cfr. J. A. E. VERVAELE, *Closing remarks*, in *NJECL*, vol. 14, n. 1, 2023, p. 100 ss.

ABSTRACT (ita)

Il contributo analizza congiuntamente le pronunce *G.K. e a. e EPPO/I.R.O. e F.J.L.R.*, primi interventi della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla Procura europea (EPPO), evidenziandone i profili critici. Pur costituendo un punto di partenza, tali decisioni non si distinguono per un approccio costruttivo o evolutivo, mancando una lettura teleologica coerente con la natura sovranazionale dell'EPPO. Se la tutela dei diritti fondamentali rappresenta un pilastro imprescindibile dello spazio giudiziario europeo, essa non dovrebbe compromettere la funzionalità e l'effettività operativa dell'organo. Le pronunce in esame, invece, sembrano privilegiare schemi e principi tipici della cooperazione giudiziaria tradizionale, quali il reciproco riconoscimento e la reciproca fiducia, poco adatti alla struttura unitaria e sovranazionale della Procura europea. Si sostiene, pertanto, la necessità di un mutamento interpretativo che valorizzi le specificità istituzionali e operative dell'EPPO.

ABSTRACT (eng)

This article jointly analyses the *G.K. and Others and EPPO v. I.R.O. and F.J.L.R.* judgments, which were the Court of Justice of the European Union's first rulings on the European Public Prosecutor's Office (EPPO). It highlights the critical aspects of these rulings. While these decisions represent an initial step, they do not adopt a constructive or evolutionary approach, lacking a teleological interpretation consistent with the EPPO's supranational nature. Although the protection of fundamental rights is a key pillar of the European judicial area, this should not compromise the functionality and operational effectiveness of the Office. Instead, the rulings seem to favour paradigms and principles typical of traditional judicial cooperation, such as mutual recognition and trust, which are ill-suited to the EPPO's unitary, supranational structure. The article, therefore, argues for an interpretative shift that fully acknowledges the institutional and operational specifics of the EPPO.