

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

5/2022

DIRETTORE RESPONSABILE Gian Luigi Gatta
VICE DIRETTORI Guglielmo Leo, Luca Luparia

ISSN 2704-8098

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Cerasa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Maserà, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Risicato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti

COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI) Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Ennio Amodio, Gastone Andreazza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia

REDAZIONE Francesco Lazzeri (coordinatore), Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Silvia Bernardi, Carlo Bray, Pietro Chiaraviglio, Stefano Finocchiaro, Beatrice Fragasso, Alessandra Galluccio, Cecilia Pagella, Tommaso Trinchera, Maria Chiara Ubiali

Sistema penale (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salvo le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2022, p. 5 ss.

IL PRIMO ANNO DI EPPO: APPUNTI PER UNA REVISIONE CRITICA

di Ludovica Tavassi

Il bilancio del primo anno di attività dell'European public prosecutor's office mette in luce un difetto di coordinamento fra l'esigenza di reprimere più efficacemente i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione Europea e l'armonizzazione dei sistemi penali dei singoli Stati. È indifferibile un riequilibrio dei rapporti fra l'esercizio della pretesa punitiva e il rispetto dei diritti individuali dei cittadini europei.

SOMMARIO: 1. Una mancata occasione di armonizzazione. – 2. Segue: l'esigenza di una profonda revisione normativa. – 3. La flessibilità delle regole di competenza. - 4. Aspetti procedurali e tutela del contraddittorio.

1. Una mancata occasione di armonizzazione.

L'entrata in vigore dell'*European public prosecutor's office* non è stata accompagnata dalla costruzione di un sistema integrato di regole sostanziali e processuali a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini europei¹. Il difetto di coordinamento fra l'esigenza di reprimere più efficacemente i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione Europea e l'armonizzazione dei sistemi penali dei singoli Stati pone la questione, indifferibile, di prevedere regole processuali comuni che assicurino il rispetto di quel nucleo di diritti fondamentali sanciti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, a cui l'art. 6 TUE riconosce il rango di principi generali dell'Unione europea².

¹ L. LUCCHINI, *Della dignità politica del diritto penale. Prolusione al corso di diritto e procedura penale*, Siena, Tip. Sordo-Muti di Lazzeri, 1878, pp. 7 e 24; ID., *Elementi di procedura penale*, II ed., Firenze, 1899, p. 7, evidenziò come la fisionomia del processo penale costituisca «l'indice più sicuro del grado di civiltà e di politica libertà di una nazione». Oggi questa riflessione potrebbe essere usata per valutare la cifra politica dell'azione dell'Unione europea.

² A. BERNARDI, *I controlimiti al diritto dell'Unione europea e il loro discusso ruolo in ambito penale*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017, XIV, denuncia che l'esaltazione dei principi in tutela dei diritti fondamentali dell'individuo nella giurisprudenza di Lussemburgo, nella Carta di Nizza e nelle direttive della *road map* di Stoccolma, cela in realtà «una strategia intesa a rendere accettabile il primato delle fonti europee ai Paesi membri, tranquillizzandoli di fronte al rischio di restare altrimenti esposti all'obbligo di recepire strumenti normativi di origine esterna capaci di travolgere il nucleo garantista delle proprie Costituzioni».

Non basta perciò stilare un bilancio del primo anno di attività della Procura europea per apprezzare l'effettività repressiva degli strumenti di lotta alle frodi IVA, occorre anche interrogarsi su quale sia il percorso da compiere per giungere a regole processuali omogenee in grado di riequilibrare il rapporto fra l'esercizio del potere pubblico e il rispetto dei diritti individuali³.

La legittimità dell'azione affidata alla Procura europea deve essere misurata, anzitutto, sul paradigma della legalità⁴, prendendo atto che, con l'ingresso in campo dei procuratori europei, è mutata anche la fisionomia del processo penale.

In particolare, l'accertamento dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea richiede un intervento che si muova oltre i confini nazionali. Per raggiungere questo scopo, è necessario uno statuto normativo comune che disciplini non soltanto i poteri del pubblico ministero europeo, ma che stabilisca anche, su scala europea, la condizione di parità fra le parti, il diritto di difesa, le regole per la giurisdizione e una disciplina probatoria trasversale a tutto lo spazio giuridico europeo⁵, nel rispetto del principio di "territorialità europea" avanzato nella Proposta di regolamento del Consiglio per l'istituzione della Procura europea COM (2013)534⁶.

2. Segue: l'esigenza di una profonda revisione normativa.

Al termine del primo anno di attività della Procura europea, il bilancio delle attività svolte mette in evidenza come il Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, emanato il 12 ottobre 2017, (GU Serie Generale n. 30 del 05-02-2021)⁷, sia rimasto un

³ Allo stesso modo, anche L. MARAFIOTI, *Cooperazione multidisciplinare e protezione degli interessi UE*, in *Arch. n. proc. pen.*, 2019, n. 6, p. 545.

⁴ D. NEGRI, *Diritto costituzionale applicato: destinazione e destino del processo penale*, in *Proc. pen. giust.*, 2019, n. 2, p. 559, intravede negli atti normativi dell'Unione europea «una tavola di valori d'una giustizia penale capovolta dove predominano le componenti repressive all'insegna del bisogno di sicurezza dei cittadini».

⁵ Tale progetto era stato intrapreso da M. DELMAS-MARTY, *Corpus Juris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*, Paris, 1997, *passim*, e poi rivisitato in *ID.*, *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Intersentia, Utrecht, 2000, *passim*.

In Italia, l'Opera è stata ripresa da G. GRASSO, *Corpus juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Milano, 1997, *passim*, e successivamente da G. GRASSO-R. SICURELLA, *Il Corpus juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano, 2003, *passim*.

Ancora più di recente, alcuni studi a riguardo sono stati condotti da K. LIGETI, *Towards a European Public Prosecutor's Office*, Hart Publishing, Londra, 2012, *passim*; G. DI PAOLO, *Note a margine della recente proposta di Istituzione di una Procura europea contenuta nelle Model Rules for the procedure of the european public prosecutor's office*, in *Processo penale, lingua e Unione Europea*, a cura di F. Ruggieri-T. Rafaraci-G. Di Paolo-S. Marcolini-R. Belfiore, Padova, 2013, *passim*.

⁶ All'art. 25 par. 1 della Proposta di regolamento del Consiglio per l'istituzione della Procura europea COM (2013)534, adottata il 17.7.2013, si decretava che «ai 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».

⁷ Per un commento al Regolamento (UE) 2017/1939 e per un'analisi del travagliato percorso legislativo, cfr. L. CAMALDO, *L'istituzione della Procura europea: il nuovo organo investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 958 ss.; L. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura*

prodotto normativo imperfetto non in grado di raggiungere i risultati sperati neanche in termini repressivi.

Nel Report annuale dell'Eppo 2021 (consultabile su www.eppo.europa.eu) si mette in evidenza come la Procura europea abbia esaminato 2832 segnalazioni e aperto 576 indagini, in cui il danno causato al bilancio dell'UE è stato stimato in 5,4 miliardi di euro. Al 31 dicembre 2021, risultano tuttavia soltanto 515 indagini attive:

- Il 17,6% di esse riguardano le frodi IVA, per un danno stimato di 2,5 miliardi di euro;

- Il 27,5% di esse ha una dimensione transfrontaliera (atti commessi sul territorio di più paesi o che hanno causato danni a più paesi) (p. 10).

Il livello di individuazione dei reati che colpiscono gli interessi finanziari dell'UE non è ottimale, ci sono diversi Stati membri che non sono riusciti a segnalare alcuna grave frode IVA e si è raccolto un numero sorprendentemente basso di segnalazioni riguardanti frodi doganali (p. 10).

Per quanto riguarda specificamente l'Italia, i dati segnalano un'attività ancora embrionale, 102 indagini in corso, sequestri per 40 milioni di euro, un solo processo pendente e nessuna decisione definitiva. Il dato più rilevante riguarda però la tipologia dei reati, essendo stati segnalati ben 34 casi di indagini su reati connessi, ossia reati che non sarebbero di competenza EPPO ma che vengono attratti ad essa per connessione.

È facile prevedere che quando l'EPPO entrerà in funzione a pieno regime, le questioni di compatibilità della sua disciplina sia con i principi europei sia con quelli costituzionali saranno portate all'attenzione delle giurisdizioni superiori con il rischio concreto di interventi demolitori capaci di mandare in frantumi l'intero sistema. Sarebbe quindi auspicabile un intervento preventivo dello stesso legislatore europeo ispirato alla complessiva revisione critica di una disciplina che, anche alla luce delle prime esperienze applicative, potrebbe essere utilmente emendata almeno negli aspetti di maggiore tensione con i principi fondamentali.

europea, in *Arch. pen.*, 2017, n. 3, p. 19 ss.; E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, *ivi*, 2019, n. 3, pp. 1 ss.

Sulla genesi della Procura europea, fra gli altri, v. anche F. DE LEO, *Da Eurojust al pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 1432 ss.; R.E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo e indagini 'nazionalizzate'*, in *Cass. pen.*, 2013, p. 4740; P. MOSCARINI, *Eurojust e il pubblico ministero europeo: dal coordinamento investigativo alle indagini coordinate*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, p. 635; R. ORLANDI, *Qualche rilievo intorno alla vagheggiata figura di un pubblico ministero europeo*, in *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione europea*, a cura di L. Picotti, Milano, 1999, p. 210; M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del pubblico ministero europeo (ovvero, ologramma di un accusatore continentale)*, in *Profili del processo penale nella costituzione europea*, a cura di M.G. Coppetta, Torino, 2005, p. 215; V. PATANÈ, *Procura europea, attività d'indagine ed esercizio dell'azione penale: quali poteri, quali controlli?*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso – G. Illuminati – R. Sicurella – S. Allegrezza, Milano, 2013, p. 416; T. RAFARACI, *Il controllo giurisdizionale delle attività del pubblico ministero europeo e l'innesto delle indagini nel procedimento nazionale*, in *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea*, Milano, 2015, p. 323; oltre a G. TESAURO, *Una Procura europea per l'Unione del futuro*, in *Scritti in onore di Ugo Draetta*, a cura di N. Parisi – M.F. Meraviglia – A. Santini – D. Rinoldi, Napoli, 2011, p. 724, che immaginò uno «scenario giudiziario integrato».

3. La flessibilità delle regole di competenza.

Proprio il tema della determinazione della competenza investigativa e poi giurisdizionale rappresenta uno dei punti più delicati di tutta la costruzione dell'EPPO. Il rischio del *forum shopping* non può dirsi scongiurato dalla disciplina del regolamento che pone seri problemi di compatibilità tanto con le fonti primarie europee, quanto con il controlimita costituzionale rappresentato dal principio del giudice naturale precostituito per legge.

Sul punto specifico, il Regolamento (UE) 2017/1939 si presenta come un prodotto legislativo semilavorato che affida alle prassi giudiziarie il compito di integrare una disciplina volutamente elastica.

Il diritto ad un giudice imparziale, indipendente e precostituito per legge è garantito, oltre che dall'art. 47 par. 2 della Carta di Nizza («ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge»)⁸, anche dall'art. 6 par. 1 Cedu che sancisce il diritto ad un «un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti»⁹.

Al riguardo, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha precisato che

a) un tribunale deve essere «costituito per legge» per «assicurare che l'ordinamento giudiziario di una società democratica non dipenda dalla discrezionalità dell'esecutivo, ma sia regolato da una legge promulgata dal Parlamento» (ECHR, 2th section, case Coëme and Others v. Belgium, judgment of 22 June 2000, § 98; ECHR, 4th section, case Richert v. Poland, judgment of 25 October 2011, § 42);

b) l'organizzazione dell'ordinamento giudiziario non può essere affidata alla discrezionalità delle autorità giudiziarie stesse, anche se questo non significa che i tribunali non abbiano, entro certi limiti, la possibilità di interpretare le disposizioni rilevanti di diritto interno (ECHR, 2th section case Coëme and Others v. Belgium, cit., § 98, ECHR, 2th section, case Gorgiladze v. Georgia, judgment of 20 October 2009, § 69)¹⁰.

Dunque, una normativa carente nella individuazione delle regole di competenza, come si dimostra essere il Regolamento Eppo, integra, già sul piano astratto, una violazione dell'art. 47 par. 2 della Carta di Nizza e dell'art. 6 par. 1 della Cedu in quanto non consente di individuare, sulla base di criteri predeterminati rispetto alla commissione del reato, il giudice che sarà competente a esercitare la funzione giurisdizionale e l'ordinamento nazionale nei cui limiti i procuratori europei delegati

⁸ Sul tema, fra gli altri, cfr. F.R. DINACCI, *Giudice terzo e imparziale quale elemento "presupposto" del giusto processo tra Costituzione e fonti sovranazionali*, in *Arch. pen.*, 2017, n. 3, p. 1 ss.

⁹ Per un commento, v. M. CHIAVARIO, *Sub art. 6*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole – B. Conforti – G. Raimondi, Padova, 2011, p. 186.

¹⁰ Cfr., anche, *Jorgic v. Germany*, § 64; *Richert v. Poland*, § 41). Ed invero, in una società democratica, un organo che non fosse precostituito per legge sarebbe privo della legittimazione necessaria per poter esprimere il proprio sindacato su ricorsi individuali (*Lavents v. Latvia*, § 114; *Gorgiladze v. Georgia*, cit., § 67; *Kontalexis v. Greece*, § 38).

potranno agire, disponendo degli stessi poteri dei procuratori nazionali (art. 13 Regolamento Eppo)¹¹.

Queste distonie renderanno necessario il rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 del TFUE per rimettere alla Corte di giustizia la questione circa l'interpretazione e la validità delle norme del Regolamento Eppo in contrasto con l'articolo 47 della Carta di Nizza, come previsto dall'art. 42 par. 2 lett. b dello stesso Regolamento.

In controtuce, la disciplina del regolamento Eppo sembra addirittura incentivare il *forum shopping*, come si può evincere dalla normativa tesa a prevedere che i procuratori europei siano destinatari di comunicazioni da parte degli Stati membri riguardo ai reati per i quali è ammesso l'impiego delle intercettazioni di conversazioni e di comunicazioni. Si tratta di un invito, nemmeno troppo velato, a scegliere, sulla base di queste informazioni, l'ordinamento nazionale che - sul piano processuale - concede maggiori spazi istruttori o che - sul piano sostanziale - prevede un trattamento sanzionatorio più grave.

Il Regolamento, sotto il profilo materiale, ha individuato le fattispecie di competenza dell'EPPO attraverso il rinvio alla macrocategoria dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione¹² di cui alla direttiva (UE) 2017/1371 (cd. Direttiva PIF)¹³, senza tuttavia stabilire di quali delitti si tratti secondo i più precisi criteri che attengono al titolo del reato o alla quantità della pena edittale¹⁴. Questi requisiti variano di Stato in Stato, nonostante le prescrizioni della Direttiva PIF tese a elaborare una definizione comune di frode che dovrebbe ricomprendere «la condotta fraudolenta dal lato delle entrate, delle spese e dei beni ai danni del bilancio generale dell'Unione europea,

¹¹ Sul punto, A. D'AMATO, *La nuova normativa sulla Procura europea*, in *Ind. pen.*, 2021, n. 2, p. 559 ss.; A. BARLETTA, *Pubblico Ministero Europeo: il nodo della competenza e le sfide per il diritto di difesa*, in *www.giurisprudenzapenale.com*, 2020 (12), pp. 3 ss.; G. DE AMICIS, "Competenza" e funzionamento della procura europea nella cognizione del giudice, in *Leg. pen.*, 2022, p. 1 ss.

¹² Per un'analisi dell'argomento, fra gli altri, A. VENEGONI, *Il concetto di "interessi finanziari dell'Unione europea" e il diritto penale*, in *Cass. pen.*, 2018, n. 12, p. 4382.

¹³ La direttiva PIF è stata recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. 14 luglio 2020, n. 75, in *Gazz. Uff., Serie generale*, n. 177 del 15 luglio 2020.

Per alcuni commenti, v. B. BALLINI, *Le novità introdotte dal d.lgs. 14 luglio 2020, n. 75 in attuazione della c.d. direttiva Pif*, in *Discrimen*, 28.07.2020, 1 ss.; G. FLORA, *Prime riflessioni sulle problematiche penalistiche del recepimento della "direttiva PIF" nel settore dei reati tributari e della responsabilità "penale" degli enti*, in *Discrimen*, 2019, fasc. 3, p. 77; F. GIUNTA, *Europa e diritto penale. Tra linee di sviluppo e nodi problematici*, in *Criminalia*, 2020, 1; M. GROTTI, *Direttiva PIF e d.lgs. n. 231. La repressione penale delle gravi frodi iva e la responsabilità degli enti per reati tributari, tra situazione attuale e prospettive future*, in *Cass. pen.*, 2020, n. 10, p. 3926; M. LANOTTE, [Sistema penal-tributario per la protezione degli interessi finanziari europei: adeguato e rispondente agli obblighi comunitari?](#), in questa *Rivista*, 2021, fasc. n. 3, p. 109; E. MAZZANTI, [La riforma delle frodi europee in materia di spese. Osservazioni a prima lettura sull'attuazione della "Direttiva PIF" \(D.lgs. 14 luglio 2020, n. 75\)](#), in questa *Rivista*, 2020, pp. 1 ss.; M. PELLISSERO, *I reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea di competenza del Pubblico ministero europeo*, in *Dir. prat. trib.*, 2019, n. 3, p. 1121.

¹⁴ Con toni critici, si sono espressi sull'argomento anche S. MANACORDA, *Il pubblico ministero europeo e le questioni aperte di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, p. 666, e R. SICURELLA, *Spazio europeo e giustizia penale: l'istituzione della Procura europea*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, p. 849.

comprese operazioni finanziarie quali l'assunzione e l'erogazione di prestiti» (Considerando 4 Direttiva PIF).

Nell'ambito dell'eterogena categoria delle frodi IVA individuate nell'art. 3 par. 2 lett. d) direttiva PIF, la competenza dell'Eppo si radica soltanto per quelle ipotesi in cui le relative azioni od omissioni siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro (art. 22 par. 1 Regolamento EPPO).

Non c'è nessuna specificazione che indichi con precisione come individuare in quale degli Stati membri coinvolti si radichi maggiormente la condotta, né quindi a quale delle giurisdizioni nazionali debba essere affidato l'accertamento dell'ipotesi delittuosa¹⁵.

In questi casi, si attiva, presumibilmente, il procuratore europeo delegato dello Stato che ha avuto per primo la notizia di reato, oppure quello che si ritrova in una posizione migliore per svolgere le indagini o esercitare l'azione penale (art. 25 par. 4 Regolamento Eppo). Ma questi canoni, rocambolesco il primo e del tutto vago il secondo, si discostano da ogni aspirazione alla determinatezza.

A tale magistrato spetterà poi il compito di stabilire se il danno presumibilmente procurato dalla condotta oggetto della *notitia criminis* sia pari o superiore alla soglia dei 10 milioni di euro. Dunque, si affida un tema del giudizio, la stima del danno, a una prognosi di natura astratta effettuata dal procuratore europeo delegato che potrà decidere di affidare la titolarità delle indagini al pubblico ministero locale se non ritenesse, di primo acchito, raggiunta la soglia menzionata.

Il Regolamento, infatti, non attribuisce alla Procura europea una competenza esclusiva e inderogabile sui "reati PIF", piuttosto le riconosce un potere di agire che, nei casi di cui all'art. 25 par. 3 del Regolamento, può esercitare discrezionalmente, decidendo di lasciare la competenza su di essi alle autorità nazionali.

Allo stesso modo, nell'art. 27 par. 3 del Regolamento, si afferma soltanto un diritto di avocazione in capo all'Eppo, dunque, nessun obbligo di richiamare alla propria competenza quelle indagini già intraprese da un pubblico ministero nazionale in relazione ad un'ipotesi di reato per la quale potrebbe essere legittimato ad agire.

Si delinea un modello di azione discrezionale in capo alla Procura europea, in contrasto con il principio di obbligatorietà di cui all'art. 112 Cost. che traduce nel processo il principio di uguaglianza e di legalità (artt. 3 e 25 Cost.). Non a tutti i cittadini accusati di aver commesso lo stesso reato sarebbe riservato il medesimo trattamento: alcuni potrebbero essere indagati dal Procuratore europeo delegato, magari in uno Stato diverso, altri dal pubblico ministero nazionale secondo lo statuto domestico¹⁶. Se l'azione

¹⁵ A riguardo, alcune osservazioni sono state formulate anche da S. RUGGIERI, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova Procura europea*, in *Proc. pen. giust.*, 2018, n. 3, pp. 608-609.

¹⁶ A riguardo, fra gli altri, v. M. CAIANIELLO, *The Decision to Drop the Case: Res Iudicata or Transfer of Competence?*, in *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, a cura di L. Bachmaier Winter, Cham, 2018, p. 113; L. LUPARIA, *Profili dell'azione penale europea*, in *Il Corpus Juris 2000. Nuova formulazione e prospettive di attuazione*, a cura di L. Picotti, Padova, 2004, p. 236; ID., *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *Giur. it.*, 2002, 1752; M. PANZAVOLTA, *Lo statuto del pubblico ministero europeo (ovvero, ologramma di un accusatore continentale)*, cit., p. 181; A. PERRODET, *Quante figure di pubblico*

viene comunque garantita, rimangono non prevedibili le modalità di esercizio della stessa¹⁷.

La competenza EPPO riguarda anche il reato di partecipazione a un'organizzazione criminale quando la finalità del sodalizio sia incentrata sulla commissione dei reati PIF. La scelta del termine "incentrata" si presta a valutazioni discrezionali volte ad individuare, in via preliminare e giocoforza astratta, la finalità prevalente dell'organizzazione criminale.

L'art. 22 par 3 del Regolamento prescrive, poi, che «l'EPPO è altresì competente per qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso a una condotta criminosa rientrante nell'ambito di applicazione del paragrafo 1 del presente articolo». Questo rappresenta il criterio più elastico e, al tempo stesso, maggiormente impiegato. Non si può tacere, allora, il rischio concreto di una fin troppo facile elusione del diritto a non essere distolti dal giudice naturale precostituito per legge¹⁸.

L'art. 26 par. 4 del Regolamento prevede che «un caso è di norma aperto e trattato da un procuratore europeo delegato dello Stato membro in cui si trova il centro dell'attività criminosa oppure, se sono stati commessi più reati connessi di competenza dell'EPPO, dello Stato membro in cui è stata commessa la maggior parte dei reati». Mentre, il considerando 56 del Regolamento, contrariamente alle indicazioni precedenti, afferma che «tuttavia, l'EPPO dovrebbe avere il diritto di esercitare competenza anche nei casi di reati indissolubilmente connessi in cui il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione non sia prevalente in termini di livello delle sanzioni, ma l'altro reato indissolubilmente connesso sia ritenuto di carattere accessorio poiché meramente strumentale al reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione, in particolare qualora tale altro reato sia stato commesso principalmente al fine di creare le condizioni per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione, come un reato strettamente finalizzato a procurarsi i mezzi materiali o giuridici per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione o per assicurarsi il relativo profitto o prodotto».

D'altra parte, l'art. 25 par. 6 del Regolamento stabilisce che la risoluzione del conflitto insorto tra l'EPPO e le procure nazionali, in caso di disaccordo sull'attribuzione della competenza, debba essere affidata all'autorità nazionale designata dallo Stato di appartenenza¹⁹.

ministero..., in *Procedure penali d'Europa (Belgio, Francia, Germania, Inghilterra, Italia). Sintesi nazionali e analisi comparatistiche*, coordinate sotto la direzione di M. Delmas-Marty, a cura di M. Chiavario, Padova, 2001, p. 413; F. RUGGIERI, *Il pubblico ministero europeo*, in *L'area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio tra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, a cura di T. Rafaraci, Milano, 2007, p. 575.

¹⁷ Un'approfondita analisi del tema è stata compiuta da F. FALATO, *L'azione penale verso le nuove misure d'indagine europee (Metodo e contenuti di una categoria dommatica rivisitata alla luce della entrata in funzionamento della Procura europea tra fisiologie regolamentari e difetti della legge delega)*, in *Arch. pen.*, 2020, n. 3, pp. 1 ss.

¹⁸ Per una disamina del concetto di naturalità del giudice, si rinvia a M. NOBILI, *Commento all'art. 25, I comma*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Rapporti civili*, Art. 24-26, Bologna, 1988, pp. 135-226.

¹⁹ Sul punto, si è soffermato diffusamente anche G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Milano, 2021, p. 78.

In attuazione di tale disposizione, l'art. 16 del d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 9²⁰ ha incaricato il Procuratore generale presso la Corte di cassazione del compito di decidere, in caso di contrasto, a chi spetti la competenza, applicando, in quanto compatibili, gli articoli in materia del codice di procedura penale (artt. 54, 54 -bis, 54 ter e 54-quater c.p.p.).

In Francia, con la legge di adeguamento interno n. 2020-1672 relativa al *Parquet européen*, è stato incaricato, invece, il giudice istruttore della medesima incombenza e si è prevista la possibilità per la Procura europea, per il pubblico ministero nazionale o per le parti, di impugnare la decisione del giudice istruttore dinanzi alla *chambre criminelle della Cour de cassation*.

In Italia, non è stato previsto questo doppio grado di giudizio, il Procuratore generale presso la Cassazione resta l'autorità di ultima istanza e rimane il dubbio se sia legittimato a sollevare una eventuale questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia.

L'art. 267 TFUE riconosce questa prerogativa solo in capo alla "giurisdizione", concetto dal quale gli orientamenti del giudice di Lussemburgo escludono gli organi requirementi²¹. In dottrina, forzando il dato normativo, si è provato a sostenere che «le note caratteristiche di indipendenza proprie del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, combinate con la sua natura di unica autorità nazionale competente a decidere sull'attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale a livello nazionale, ai sensi dell'art. 25.6 del regolamento, dovrebbero tuttavia legittimare agli occhi dei giudici di Lussemburgo la piena ricevibilità delle questioni pregiudiziali di sua provenienza»²². La conclusione, tuttavia, non convince, posto che il pubblico ministero rimane, a tutti i livelli, inconciliabile con la giurisdizione difettando il requisito essenziale della terzietà.

²⁰ Il d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 9 è stato pubblicato in *Gazz. Uff.*, n. 30 del 5.2.2021, p. 5.

Alcuni commenti anche sugli aspetti funzionali della Procura europea, sono stati offerti da G. BARONE, *L'entrata in funzione dell'Eppo tra nodi (ancora) da sciogliere e dubbi di effettività*, in *Cass. pen.*, 2020, n. 12, p. 4766; R. BELFIORE, *I procuratori "super distrettuali" per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea: un nuovo "terzo binario" investigativo*, in *www.sistemapenale.it*, 2021, p. 65; M. GIALUZ, *L'attività di indagine della Procura europea tra ambiguità normative e tutela dei diritti fondamentali*, in *Pol. dir.*, 2022, n. 1, p. 3; F. LOMBARDI, *La Procura europea. Dal Corpus Juris al Decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Proc. pen. giust.*, 2021, n. 4, M.R. MARCHETTI, *Procura europea: la normativa interna di collegamento*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, n. 7, p. 859 ss.; B. PIATTOLI GIRARD, *Il nuovo quadro delle regole di procedura interne*, in *Proc. Pen. Giust.*, 2021, n. 4, pp. 953 ss.; G. PIAZZOLLA, *L'adattamento dell'ordinamento italiano all'istituzione della procura europea*, in *Cass. pen.*, 2021, n. 9, p. 2964; L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *www.sistemapenale.it*, 2021, n. 4, p. 65; A. VENEGONI, *Ancora un passo verso l'operatività dell'EPPO: l'Italia adotta le proprie norme interne*, in *Il Penalista*, 8.3.2021, pp. 2 ss.; E. ZANETTI, *La via italiana alla procura europea nella delega per l'implementazione del Regolamento (UE) 2017/1939*, in *Proc. pen. giust.*, 2020, n. 1 p. 264 ss.

²¹ V., in particolare, sentenze Torresi, nelle cause riunite C- 58/13 e C-59/13; Miles e a., C-196/09, nonché Belov, C-394/11.

²² L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al Regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, cit., 65.

4. Aspetti procedurali e tutela del contraddittorio.

Sotto il profilo procedurale, le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione e le autorità degli Stati membri competenti devono comunicare all'EPPO, senza ritardo, i fatti di cui vengano a conoscenza suscettibili di ledere il bilancio dell'Unione. Se, a seguito della segnalazione, conformemente al diritto nazionale, sussistono ragionevoli motivi per ritenere che, sulla base di tali vaghi, imprecisi e indeterminati criteri, sia stato commesso un reato suscettibile di ledere gli interessi finanziari dell'UE, un Procuratore europeo delegato (cd. PED) nello Stato membro avvia un'indagine e lo annota nel sistema informatico di gestione dei fascicoli (art. 26 Regolamento Eppo).

Nell'art. 14 comma 3 del d.lgs. n. 9/2021 è stata prevista l'istituzione di un apposito registro delle notizie di reato di competenza della Procura europea, ma non c'è nessun accenno alle modalità di accesso per l'indagato, per la persona offesa e per i loro rispettivi difensori, ove ne facciano richiesta, come assicurato dall'art. 335 comma 3 c.p.p. in ottemperanza al diritto dell'accusato di essere informato nel più breve tempo possibile dell'accusa elevata nei suoi confronti (art. 111 comma 3 Cost., art. 6 par. 3 Cedu e art. 14 par. 3 lett. a Patto internazionale, oltre alla Direttiva 2012/13/UE)²³.

Esso costituisce una preconditione per l'effettivo esercizio del diritto di difesa che nei processi sui reati transnazionali si mostra in forte crisi.

Il legislatore europeo non si è particolarmente interessato del riequilibrio delle situazioni giuridiche soggettive. Sull'accusato ricade il costo di una assistenza difensiva che deve organizzare le proprie attività su scala europea. Non si tratta, però, soltanto dell'eventualità di espletare investigazioni difensive oltre i confini nazionali, ma anche della necessità di far fronte, ad esempio, al costo dei diritti di copia degli atti dell'accusa magari espletati in un altro Stato.

Il concreto esercizio del diritto di difesa dipenderà perciò ancor più sensibilmente dalle capacità economiche dell'incolpato di un reato transnazionale in violazione della condizione di parità su cui devono essere poste le parti²⁴.

Ma il vero punto dolente è l'art. 37 del Regolamento Eppo, secondo cui le prove presentate a un organo giurisdizionale dai procuratori dell'EPPO o dall'imputato non sono escluse per il solo motivo che sono state raccolte in un altro Stato membro o conformemente al diritto di un altro Stato membro. Al tempo stesso, ogni giudice avrà la facoltà di valutare liberamente le prove presentate dall'imputato o dai procuratori dell'EPPO.

²³ Si rinvia sul tema a S. CIAMPI, *Diritto all'informazione nei procedimenti penali: il recepimento low profile della direttiva 2012/13/UE da parte del d.lgs. 1° luglio 2014 n. 101*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 2014, p. 1-29; ID., *L'informazione dell'indagato nel procedimento penale*, Milano, 2010, *passim*.

²⁴ Sul tema, fra gli altri, cfr. E. AMODIO, *Diritto di difesa e diritto alla prova nello spazio giudiziario europeo*, in *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, a cura di A. Lanzi-F. Ruggieri -L. Camaldo, Padova, 2002, p. 103.

Tale previsione è inconciliabile con la struttura del nostro processo penale fondata sul principio di separazione delle fasi²⁵ e potrebbe consentire l'aggiramento del principio del contraddittorio nella formazione della prova (art. 111 comma 4 Cost.)²⁶.

Il regolamento Eppo non contempla la distinzione fra gli atti di indagine e la prova in senso stretto, né tantomeno rinvia alle regole nazionali per l'acquisizione delle prove. Esso sancisce, piuttosto, una «clausola di non discriminazione» della prova estera²⁷ che ripropone il modello tradizionale delle rogatorie internazionali, oggi sostituite dall'Ordine europeo di indagine²⁸.

²⁵ Per una disamina del principio, v. E. AMODIO, *Fascicolo processuale e inutilizzabilità degli atti*, in *Lezioni sul nuovo processo penale*, Milano, 1989, pp. 172-173; M. CHIAVARIO, *La riforma del processo penale*, Torino, 1990, p. 259; M. NOBILI, *Concetto di prova e regime di utilizzazione degli atti nel nuovo codice di procedura penale*, in *Foro it.*, 1989, V, c. 275; ID., *Il nuovo diritto alla prova ed un rinnovato concetto di prova*, in *Commento al nuovo codice di procedura penale*, a cura di M. Chiavario, II, Torino, 1990, p. 399.

In particolare, sul tema della circolazione delle prove nella dimensione transnazionale, fra gli altri, v. R. BELFIORE, *Immediatezza e prova transnazionale*, in *Cass. pen.*, 2021, p. 2197; A. CABIALE, *I limiti alla prova nella procedura penale europea*, Milano, 2019, p. 287.

²⁶ Senza nessuna pretesa di esaustività, sul principio cardine del processo penale, fra la vastissima letteratura, cfr. P. FERRUA, *Contraddittorio e verità nel processo penale*, in ID., *Studi sul processo penale*, II, *Anamorfosi del processo accusatorio*, Torino, 1992, pp. 75 ss.; ID., *La regola d'oro del processo accusatorio: l'irrelevanza probatoria delle contestazioni*, in AA. VV., *Il giusto processo tra contraddittorio e diritto al silenzio*, a cura di R.E. Kostoris, Torino, 2002, p. 5; ID., *Il giusto processo tra contraddittorio e diritto al silenzio*, Torino, 2002, p. 5; ID., *Il processo penale dopo la riforma dell'art. 111 della Costituzione*, in *Quest. giust.*, 2000, p. 54; G. GIOSTRA, *Contraddittorio (principio del): II Diritto processuale penale*, *Diritto processuale penale*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VIII, Roma, 2001, p. 5; E. MARZADURI, *La riforma dell'art. 111 Cost. tra spinte contingenti e ricerca di un modello costituzionale del processo penale*, in *Leg. pen.*, 2000, p. 270; O. MAZZA, *Contraddittorio (principio del)*, (*dir. proc. pen.*), in *Enc. dir.*, Annali, VII, Milano, 2014, p. 359; ID., *Le deroghe costituzionali al contraddittorio per la prova*, in ID., *Il garantismo al tempo del giusto processo*, Milano, 2011, p. 9; P. TONINI, *Il contraddittorio: diritto individuale e metodo di accertamento*, in *Dir. pen. proc.*, 2000, pp. 1388 ss.

²⁷ S. ALLEGREZZA-A. MOSNA, *Cross-border criminal evidence and the future European Public Prosecutor. One step back on Mutual Recognition?*, cit., p. 159.

Per ulteriori osservazioni, v. anche G. FIORELLI, *Il pubblico ministero europeo, tra poteri investigativi nazionali e regole probatorie 'in bianco'*, in *Proc. pen. giust.*, 2020, n. 1, 196; G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, cit., p. 150; R.E. KOSTORIS, *Pubblico ministero europeo e indagini "nazionalizzate"*, cit., p. 4742.

²⁸ Sull'istituto in questione, tra i tanti, si rinvia a AA.VV., *L'ordine europeo di indagine. Criticità e prospettive*, a cura di T. Bene – L. Lupària – L. Marafioti, Torino, 2016, *passim*; A. CABIALE, *Novità sovranazionali. Pubblicata la direttiva 2014/41/UE sull'ordine europeo d'indagine penale: semplificazioni, (s)fiducia reciproca e compromessi, per tentare di superare le rogatorie*, in *Proc. pen. e giust.*, 2014, n. 5, pp. 15 ss.; M. CAIANIELLO, *La nuova direttiva UE sull'ordine europeo di indagine penale tra mutuo riconoscimento e ammissione reciproca delle prove*, in *Proc. pen. e giust.*, 2015, n. 3, p. 1; L. CAMALDO, *La direttiva sull'ordine europeo di indagine penale (OEI): un congegno di acquisizione della prova dotato di molteplici potenzialità, ma di non facile attuazione*, in *Dir. pen. cont.*, 27 maggio 2014; M. DANIELE, *La metamorfosi del diritto delle prove nella direttiva sull'ordine europeo d'indagine penale*, in *Dir. pen. cont.*, 11 marzo 2019; G. DE AMICIS, *Dalle rogatorie all'ordine europeo di indagine: verso un nuovo diritto della cooperazione giudiziaria penale*, in *Cass. pen.*, 2018, n. 1, pp. 22 ss.; R. KOSTORIS-M. DANIELE, *L'ordine europeo di indagine penale. Il nuovo volto della raccolta transnazionale delle prove nel d. lgs. n. 108 del 2017*, Torino, 2017, *passim*; P.P. PAULESU, *Operazioni sotto copertura e ordine europeo d'indagine penale*, in *Arch. pen.*, 2018, n. 1, pp. 25 ss.; D. SIRACUSANO, *Il contraddittorio fra Costituzione e legge ordinaria*, in *Dir. pen. proc.*, 2000, pp. 1427 ss.; ID., *Vecchi schemi e nuovi modelli per l'attuazione di un processo di parti*, in ID., *Introduzione allo studio del nuovo processo penale*, Milano, 1989, p. XII; G. SPANGHER, *Oralità, contraddittorio, aspettative di verità*, in AA. VV., *Le erosioni silenziose del contraddittorio*, cit., pp. 27 ss.; G. UBERTIS, *Giusto processo (dir. proc. pen.)*, in *Enc. dir.*,

Si ammette, dunque, su uno standard di garanzie epistemologiche più basso²⁹, la valutazione di atti probatori raccolti in un altro Stato membro o conformemente al diritto di un altro Stato membro, ma non necessariamente secondo il metodo dialettico imposto dalla nostra Costituzione³⁰.

Annali, II, 1, pp. 419 ss.; ID., *Sistema di procedura penale*, I, *Principi generali*, Torino, 2013, pp. 147 ss.; ID., *Alla ricerca di un processo penale «giusto». Itinerari e prospettive*, cit., p. 269; ID., *La prova penale. Profili giuridici ed epistemologici*, Torino, 1995, p. 15; ID., *Profili di epistemologia giudiziaria*, cit., pp. 60 ss.; G. VASSALLI, *Il diritto alla prova nel processo penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1968, pp. 5 ss.; ora in *Scritti giuridici*, III, *Il processo e la libertà*, Milano, 1997, p. 454.

²⁹ S. ALLEGREZZA, *L'incertezza dei limiti probatori nel progetto Corpus Juris*, in *Il Corpus Juris 2000. Nuova formulazione e prospettive di attuazione*, a cura di L. Picotti, Padova, 2004, p. 254, ricorda come «nell'ordinamento italiano, il diritto delle prove [abbia assunto] anche il compito di proteggere un'opzione epistemologica».

In generale sul tema di assoluta centralità nel processo, fra la vasta letteratura sul tema, cfr. G. CONSO, *Considerazioni in tema di contraddittorio nel processo penale italiano*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1966, pp. 405 ss.; C. CONTI, *Le due "anime" del contraddittorio nel nuovo art. 111 Cost.*, in *Dir. pen. proc.*, 2000, p. 197; ID., *Giusto processo: a) diritto processuale penale*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, V, 2001, p. 633; ID., *Giusto processo (proc. pen.)*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, III, Milano, 2006, pp. 2816 ss.; F. CORDERO, *Ideologie del processo penale*, Milano, 1966, p. 220; ID., *Riti e sapienza del diritto*, Bari, 1981, p. 760; A. DE FRANCESCO, *Il principio del contraddittorio nella formazione della prova nella Costituzione italiana. Analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di prova penale*, Milano, 2005, pp. 53 ss.; F.R. DINACCI, *Il contraddittorio per la prova nel processo penale*, Padova, 2012, *passim*; O. DOMINIONI, *Oralità, contraddittorio e principio di non dispersione della prova*, in *Il giusto processo*, Milano, 1998, pp. 79 ss.; L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., pp. 23 ss.; P. FERRUA, *La prova nel processo penale*, Torino, 2017, p. 132; ID., *Il contraddittorio tra declino della legge e tirannia del diritto vivente*, in AA. VV., *Le erosioni silenziose del contraddittorio*, cit., pp. 11 ss.; ID., *Contraddittorio e verità nel processo penale*, in ID., *Studi sul processo penale*, II, *Anamorfofi del processo accusatorio*, Torino, 1992, pp. 75 ss.; G. GIOSTRA, *Contraddittorio (principio del) - II Diritto processuale penale*, cit., pp. 1 ss.; A. GIULIANI, *Il concetto di prova. Contributo alla logica giuridica*, Milano, 1971, p. 227; V. GREVI, *Alla ricerca di un processo penale «giusto». Itinerari e prospettive*, Milano, 2000, p. XV; G. ILLUMINATI, *Ammissione e acquisizione della prova nell'istruzione dibattimentale*, in AA. VV., *La prova nel dibattimento penale*, Torino, 1999, pp. 75 ss.; ID., *Giudizio*, in *Compendio di procedura penale*, diretto da G. Conso-V. Grevi-M. Bargis, Padova, 2012, p. 775; G. LOZZI, *I principi dell'oralità e del contraddittorio*, in *Riv. it., dir. proc. pen.*, 1997, pp. 687 ss.; E. MARZADURI, *Premessa*, in *Commento alla l. cost. 23/11/1999, n. 2*, in *Leg. pen.*, 2000, pp. 757 ss.; O. MAZZA, *Le deroghe costituzionali al contraddittorio per la prova*, in ID., *Il garantismo al tempo del giusto processo*, cit., pp. 7 ss.; ID., *Contraddittorio (dir. proc. pen.)*, cit., p. 359; R. ORLANDI, *L'attività argomentativa delle parti nel dibattimento penale*, in AA. VV., *La prova nel dibattimento penale*, Torino, 2010, pp. 52 ss.; P. TONINI, *L'alchimia del nuovo sistema probatorio: una attuazione del «giusto processo»?», in AA. VV., *Giusto processo. Nuove norme sulla formazione e valutazione della prova (legge 1° marzo 2001, n. 63)*, a cura di P. Tonini, Padova, 2001, pp. 3 ss.*

³⁰ In dottrina, si ritiene in via interpretativa che «nel caso di divergenza tra *lex loci* (spazio di indagine) e *lex fori*

(luogo del processo), la sola diversità delle tradizioni giuridiche dei due Stati non precluderà l'ingresso della prova nell'ordinamento ricevente, se comunque la modalità di acquisizione probatoria abbia superato il vaglio di ammissibilità alla luce dei diritti fondamentali di matrice europea e costituzionale» (F. LOMBARDI, *La Procura europea. Dal Corpus Juris al Decreto legislativo n. 9 del 2021*, cit., p. 938). Dello stesso avviso è anche L. PRESACCO, *Indagini e promovimento dell'azione penale del pubblico ministero europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, n. 4, 1385.

Hanno rilevato il rischio di consegnare una disciplina incerta in tema di diritto probatorio affidandosi ai canoni dell'equo processo e dei diritti della difesa anche Z. DURDEVIĆ, *Judicial control in Pre-Trial Criminal Procedure Conducted by the European Public Prosecutor's Office*, in *Toward a Prosecutor for the European Union*, I, *A Comparative Analysis*, a cura di K. Ligeti, Oxford-Portland, 2013, p. 998; D. HELENIUS, *Admissibility of Evidence and The European Public Prosecutor's Office*, in P. Asp (Ed.), *The European Public Prosecutor's Office*:

Legal and Criminal Policy Perspectives, Skriftserien, no. 83, p. 196 ss.; I. ZERBES, *Collecting and Using Evidence: a Patchwork of Legal Orders*, in *The European Public Prosecutor's Office - Legal and Criminal Policy Perspectives*, Stockholm: Stiftelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, 2015, p. 223 ss.