



L'autonomia dell'ordinamento dell'UE rispetto al diritto nazionale a fronte di nuovi organi e modelli decisionali: il caso della Procura europea

Marta Ramat*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'EPPO e la sua singolarità nel panorama istituzionale UE. – 3. Scrutinio giurisdizionale sugli atti dell'Unione e autonomia: alcune coordinate. – 3.1. La relazione tra competenze della Corte e autonomia. – 3.2. La Corte e lo scrutinio giurisdizionale sugli atti dell'Eurojust e dell'OLAF, sui poteri di *enforcement* esercitati da attori UE e sugli atti adottati tramite procedure multilivello. – 4. Scrutinio sulla validità degli atti procedurali di EPPO e autonomia del diritto dell'Unione: profili critici. – 4.1. Il profilo giurisdizionale. – 4.2. Il profilo sostanziale. – 4.3. Profili problematici per l'autonomia del diritto dell'Unione. – 5. Riflessioni conclusive.

1. *Introduzione*

Il principio di autonomia dell'ordinamento dell'Unione, tanto rispetto al diritto nazionale quanto a quello internazionale, è uno dei capisaldi su cui si fonda e si è sviluppato l'ordinamento UE. Esso «deriva

* Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca. Il presente scritto prende le mosse dalla relazione presentata alla V edizione dell'Incontro fra i giovani studiosi del Diritto dell'Unione europea promosso da AISDUE. L'Autrice desidera ringraziare il presidente della sessione, Prof. Massimo Condanzi, la *discussant*, Prof.ssa Patrizia De Pasquale, i Proff. Bernardo Cortese, Luigi Daniele e Carlo Tovo, e il/la revisore anonimo/a, per i preziosi commenti e spunti di riflessione. Ogni errore od omissione è imputabile esclusivamente all'Autrice.

dalle caratteristiche essenziali dell'Unione e del suo diritto»¹ e si declina secondo numerosi corollari². Com'è noto, alcuni di essi riguardano il controllo di validità degli atti di istituzioni, organi, organismi e agenzie dell'UE: sul piano giurisdizionale, la Corte di giustizia ("CGUE" o "Corte") gode della giurisdizione esclusiva a dichiarare l'invalidità di detti atti³; parallelamente, sul piano sostanziale, la (in)validità di un atto emanato a livello UE può dipendere, di regola, soltanto dall'ordinamento dell'Unione stessa⁴. Come chiarito dalla Corte, tale duplice condizione assicura l'unità dell'ordinamento UE e l'uniforme applicazione del suo diritto⁵, caratteristiche a loro volta funzionali alla preservazione dell'autonomia di tale ordinamento.

Il principio in discorso e i due corollari appena menzionati informano, dunque, la disciplina del controllo di legalità degli atti adottati da istituzioni, organi, organismi e agenzie dell'Unione. Come si vedrà, essi trovano applicazione, seppur con specifiche declinazioni, anche nello scrutinio sugli atti di agenzie e altri soggetti operanti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia⁶, su quelli adottati da istituzioni,

¹ Corte giust. parere 30 aprile 2019, 1/17, *Accord ECG UE-Canada*, punto 109.

² Su tale principio, si vedano, *ex multis*: B. CORTESE, *L'ordinamento dell'Unione europea tra autocostituzione, collaborazione e autonomia*, Torino, 2018; K. LENAERTS, J. A. GUTIERREZ-FONS, S. ADAM, *Exploring the Autonomy of the European Union Legal Order*, in *HJIL*, vol. 81, 2021, p. 47 ss.; L. LIONELLO, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Significato, portata e resistenze alla sua applicazione*, Torino, 2024.

³ Corte giust. 22 ottobre 1987, 314/85, *Foto-Frost*, punti 15-18.

⁴ Ciò emerge, in primo luogo, dalle cause stesse di invalidità di cui all'art. 263 TFUE, ossia – com'è noto – incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, sviamento di potere. Tale regola è emersa anche nella giurisprudenza della CGUE in alcuni contesti più specifici, e.g. Corte giust. 3 dicembre 1992, C-97/91, *Oleificio Borelli/Commissione*, punti 11-13; Corte giust. 21 marzo 2000, C-6/99, *Greenpeace France e.a.* La possibile influenza degli ordinamenti nazionali sulla validità degli atti dell'UE, e i relativi limiti sostanziali e procedurali, è stata esaminata *ex multis* da F. BRITO BASTOS, *The Borelli Doctrine Revisited: Three Issues of Coherence in a Landmark Ruling for EU Administrative Justice*, in *REALaw.blog*, vol. 8, n. 2, 2015, p. 269 ss.; ID., *Derivative Illegality in European Composite Administrative Procedures*, in *CMLR*, vol. 55, n. 1, 2018, p. 101 ss.

⁵ *Foto-Frost*, sopra citata, punto 15.

⁶ La cd. *agencification* è un fenomeno che investe l'intera architettura istituzionale dell'UE: M. CHAMON, *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, New York, 2016. Tale fenomeno si è progressivamente verificato anche nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, assumendo una forma peculiare stante la natura concorrente delle competenze UE in tale ambito e la

organi e organismi UE nell'esercizio di poteri di *law enforcement*⁷, e su quelli scaturenti da procedure decisionali cd. multilivello⁸.

In questo quadro, la Procura europea (altresì nota con l'acronimo inglese "EPPO"), seppur presenti alcune analogie con gli attori e i meccanismi sopracitati, si contraddistingue per rilevanti peculiarità, dalle quali scaturiscono problematiche inedite. Il quadro giuridico definito dal regolamento (UE) 2017/1939⁹ risulta, infatti, singolare sotto vari profili. Tra questi, figura la disciplina – sia sostanziale, sia processuale – del controllo di validità sugli atti adottati dalla Procura stessa nell'esercizio delle sue funzioni requirenti. Tale disciplina, che sarà illustrata in dettaglio *infra*, si caratterizza essenzialmente per una singolare centralità degli ordinamenti degli Stati membri: mentre l'EPPO si qualifica a pieno titolo quale organo *dell'Unione* (art. 3 del regolamento), l'impugnazione dei relativi atti procedurali avviene – di regola – dinanzi alle giurisdizioni *nazionali* sulla base di regole non armonizzate. Anche i parametri di validità dei suoi atti sono in larga parte dettati dal diritto interno. Un siffatto sistema, in cui lo scrutinio di validità sulla pressoché totalità degli atti di un organo UE è affidato ai giudici nazionali, presenta notevoli implicazioni per l'autonomia del diritto UE rispetto agli ordinamenti degli Stati membri, e rende dunque necessaria qualche riflessione rispetto ai meccanismi che ne consentono la salvaguardia. Tali riflessioni paiono oltremodo rilevanti in un momento in cui, mentre la Corte è investita di nuove questioni pregiudiziali riguardanti il regolamento, si è aperto il dibattito

particolare sensibilità per la sovranità nazionale: K. LIGETI, A. MARLETTA, *EU Criminal Justice Actors. Accountability and Judicial Review vis-à-vis the EU Citizen*, in *NJECL*, n. 2, 2016, p. 182. Sui diversi filoni di evoluzione dello Spazio, più ampiamente: C. HONORATI, *Lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia come laboratorio costituzionale dell'identità europea*, in *Unione europea e Diritti*, 2025, p. 1 ss.

⁷ Per uno studio approfondito di tale tipologia di attore istituzionale, si veda M. LUCHTMAN, K. LIGETI, J. VERVAELE (eds.), *EU Enforcement authorities. Punitive Law Enforcement in a Composite Legal Order*, Oxford, 2023.

⁸ Per una sintesi onnicomprensiva dei possibili modelli di cd. *governance* multilivello e i profili problematici sollevati per lo scrutinio giurisdizionale degli atti adottati in tale contesto, *ex multis*: M. ELIANTONIO, *Judicial Review in an Integrated Administration: The Case of Composite Procedures*, in *REALaw*, vol. 7, n. 2, 2014, p. 65 ss. Per uno studio ampio sulle agenzie dell'Unione: J. ALBERTI, *Le agenzie dell'Unione europea*, Milano, 2018; C. TOVO, *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, Napoli, 2016.

⁹ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»).

accademico e istituzionale che potrebbe portare ad una revisione del regolamento stesso e, più ampiamente, della cd. *EU Anti-Fraud Architecture*.

Alla luce di tali premesse, il presente contributo muove dalla sintetica illustrazione di alcune specificità dell'EPPO, che emergono dalla comparazione di questa con gli attori e i meccanismi istituzionali ad essa simili sopra menzionati (2); l'analisi prosegue concentrandosi sui diversi filoni di giurisprudenza in materia di correlazione tra competenze della CGUE e principio di autonomia (3). Su tali basi, il contributo affronta le problematiche poste, per il principio di autonomia, dalla disciplina dello scrutinio di validità sugli atti dell'EPPO, sotto il profilo tanto procedurale quanto sostanziale (4). L'articolo si conclude con alcune riflessioni sul ruolo del rinvio pregiudiziale nella soluzione delle specifiche problematiche individuate (5).

2. *L'EPPO e la sua singolarità nel panorama istituzionale UE*

Sarebbe certamente impossibile in questa sede offrire un'analisi dettagliata di tutte le specificità della Procura o delle svariate sfide e criticità poste dalla sua introduzione¹⁰. Tuttavia, vale la pena ricordare brevemente la natura dei poteri dell'EPPO e la sua struttura, al fine di sottolinearne l'unicità.

Sul primo versante, è necessario premettere che l'EPPO non è il primo attore sovranazionale ad occuparsi, nell'ordinamento UE, di indagini su gravi reati, ivi comprese condotte lesive degli interessi finanziari dell'UE¹¹. Basti pensare, a tal riguardo, all'Agenzia

¹⁰ Per un'analisi ampia, si vedano L. BACHMAIER WINTER (ed.), *The European Public Prosecutor's Office: The Challenges Ahead*, Cham, 2018; G. DI PAOLO, L. PRESSACCO, R. BELFIORE, T. RAFARACI (a cura di), *L'attuazione della Procura europea*, Napoli, 2022; L. ERKELENS, A. W. H. MEIJ, M. PAWLIK (eds.), *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, Cham, 2015; W. GEELHOED, L. ERKELENS, A. W. H. MEIJ (eds.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Cham, 2018; K. LIGETI, M. J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (eds.), *The European Public Prosecutor's Office at Launch*, Milano, 2020. Per un'analisi del più ampio tema della protezione degli interessi finanziari dell'UE: A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, Bari, 2018.

¹¹ I reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE costituiscono, secondo quanto precisato agli artt. 22-25 del regolamento EPPO, l'ambito di competenza di quest'ultimo. Per il parallelismo tra EPPO e le agenzie tipiche dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia,

dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust)¹² o all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)¹³. La prima, composta da membri nazionali distaccati da ciascuno Stato membro, svolge primariamente funzioni di supporto e coordinamento delle indagini svolte dalle autorità nazionali che abbiano ad oggetto alcune «forme gravi di criminalità»¹⁴. Il secondo – che è un ufficio interno alla Commissione ma dotato di un particolare *status* indipendente – svolge indagini amministrative, sia all'esterno che all'interno di istituzioni, organi e organismi UE, aventi ad oggetto presunte condotte lesive degli interessi finanziari dell'Unione, e successivamente redige una relazione che viene trasmessa alle autorità nazionali competenti.

Al di fuori dell'ambito penale, l'apparato istituzionale dell'Unione esercita talvolta funzioni di *law enforcement* particolarmente intrusive nella sfera individuale, svolgendo perfino ispezioni presso le sedi di persone giuridiche (talvolta anche fisiche), con eventuale accesso a documenti e audizione di persone informate¹⁵. A titolo di esempio, può menzionarsi il caso della Commissione nell'esercizio dei suoi poteri in

si veda, *ex multis*: J. VERVAELE, *Judicial and Political Accountability for Criminal Investigations and Prosecutions by a European Public Prosecutor's Office in the EU: The Dissymmetry of Shared Enforcement*, in M. SCHOLTEN, M. LUCHTMAN (eds.), *Law Enforcement by EU Authorities*, Cheltenham, 2017, p. 247 ss.

¹² Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio.

¹³ Regolamento (UE, Euratom) 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) 1074/1999 del Consiglio, artt. 1-11.

¹⁴ Le funzioni di Eurojust sono individuate agli artt. 2 e 4 del regolamento (UE) 2018/1727; la competenza *ratione materiae* dell'agenzia è enucleata all'art. 3, mentre la struttura è descritta in dettaglio agli artt. 6-18.

¹⁵ L'EPPO figura a pieno titolo nel novero delle cd. autorità europee di *punitive law enforcement*, al pari della BCE e della DG COMP della Commissione – e dell'OLAF – secondo M. LUCHTMAN, *Setting the Scene: The Rise of EU Law Enforcement Authorities*, in M. LUCHTMAN, K. LIGETI, J. VERVAELE (eds.), *EU Enforcement Authorities: Punitive Law Enforcement in a Composite Legal Order*, Oxford, 2023, p. 16 ss.

materia di concorrenza¹⁶, o della BCE, nell'ambito delle sue competenze di vigilanza sugli enti creditizi¹⁷.

Cionondimeno, considerando la natura dei suoi poteri e il contesto in cui li svolge, l'EPPO rappresenta un *quid pluris* rispetto ai soggetti sopracitati. Come risulta dalla base giuridica del regolamento istitutivo – ossia, l'art. 86 TFUE – l'EPPO è una vera e propria procura sovranazionale, «competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio [...] gli autori di reati» lesivi degli interessi finanziari dell'UE¹⁸. Essa è dunque dotata di poteri di indagine particolarmente intrusivi, che esercita anche nei confronti di persone fisiche, decide sull'esercizio dell'azione penale e svolge le funzioni di pubblico ministero nei procedimenti di sua competenza fino alla pronuncia della sentenza definitiva¹⁹. In particolare, l'EPPO è dotato del potere di svolgere perquisizioni (anche di abitazioni private, oggetti o indumenti personali, sistemi informatici), richiedere la produzione di oggetti, documenti e dati informatici archiviati, disporre intercettazioni telefoniche e il tracciamento di oggetti, nonché di disporre misure cautelari conservative di varia natura²⁰. Trattandosi di una Procura, l'EPPO può altresì disporre

¹⁶ Regolamento (CE) 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, artt. 19-21.

¹⁷ Regolamento (UE) 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, artt. 11-12. Commissione e BCE non sono gli unici attori istituzionali UE dotati di simili poteri. Accanto a esse figura anche, a titolo meramente esemplificativo, l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (nota con l'acronimo inglese ESMA), che è perfino dotata del potere di richiedere la documentazione relativa al traffico telefonico e al traffico dati: art. 23 *quater*, regolamento (CE) 1060/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, relativo alle agenzie di rating del credito (cd. CRAR) e art. 25 *octies*, regolamento (UE) 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni (cd. EMiR).

¹⁸ Le competenze *ratione materiae, personarum e loci* dell'EPPO sono definite agli artt. 22-23 del regolamento 2017/1939.

¹⁹ Considerando n. 31 del regolamento 2017/1939. Per completezza, è necessario precisare che taluni Stati membri non consentono ai PED di rappresentare l'accusa dinanzi alla corte suprema: L. DE MATTEIS, *The EPPO's Legislative Framework: Navigating Through EU Law, National Law and Soft Law*, in *NJECL*, vol. 14, n. 1, 2023, p. 15.

²⁰ Tali poteri sono enumerati all'art. 30, par. 1, del regolamento; secondo il par. 4 del medesimo articolo, ciascun PED può inoltre chiedere o disporre qualsiasi misura di cui disporrebbe ai sensi del diritto nazionale del proprio Stato membro in casi analoghi.

o richiedere – tramite il PED competente – la custodia cautelare dell’indagato/imputato, o l’emissione di un mandato d’arresto europeo²¹ nei suoi confronti. A indagine conclusa, spetta direttamente all’EPPO decidere se procedere con il rinvio a giudizio²² o con l’archiviazione²³ o se, eventualmente, fare ricorso a modalità negoziate – definite, nel regolamento, «procedure semplificate» – di esercizio dell’azione penale, ove previste dal diritto nazionale applicabile²⁴. Infine, l’EPPO è competente a proporre e sostenere eventuali impugnazioni²⁵, rappresentando l’accusa fino alla sentenza definitiva²⁶.

Emerge dunque l’assoluta novità dell’EPPO. A differenza dell’Eurojust, essa non si limita a coordinare o indirizzare le indagini, ma le svolge personalmente – la conduzione dell’indagine spetta al procuratore europeo delegato (“PED”, *infra*) incaricato del caso (art. 28, par. 1), ma anche il livello centrale (*infra*) è coinvolto nella catena di comando. Un’indagine EPPO differisce anche profondamente da quelle condotte dall’OLAF o dagli attori UE dotati di poteri di *law enforcement*: solo la prima può infatti avere come conseguenza *diretta* la sottoposizione dell’interessato/a ad un processo penale e l’imposizione di una pena privativa della libertà.

Sotto il profilo della struttura e dei meccanismi decisionali interni, l’EPPO può, in certa misura, essere visto come un’evoluzione di modelli precedentemente esistenti. L’ordinamento dell’Unione ha infatti assistito al progressivo affermarsi di un’amministrazione multilivello, con procedure decisionali caratterizzate dalla compartecipazione tra il livello nazionale e quello sovranazionale: questa avviene all’interno di schemi di varia complessità, che richiedono l’interazione tra una o più autorità nazionali e uno o più attori a livello UE – istituzioni, agenzie, comitati, meccanismi – al fine di adottare atti a portata individuale²⁷. Tuttavia,

²¹ Art. 33 del regolamento 2017/1939.

²² *Ivi*, art. 36.

²³ *Ivi*, art. 39.

²⁴ *Ivi*, art. 40.

²⁵ *Ivi*, art. 36.

²⁶ *Ivi*, art. 4 e considerando n. 31.

²⁷ Il fenomeno in esame, spesso definito come *governance* multilivello, amministrazione composita o *decision-making* integrato, appare estremamente variegato e frammentato. A mero titolo di esempio, possono menzionarsi la procedura di risoluzione di enti creditizi e finanziari significativi, regolata dall’art. 18 del regolamento (UE) 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014

anche rispetto a tali forme di amministrazione e *decision-making* multilivello, l'EPPO presenta elementi di assoluta unicità. Come afferma l'art. 8 del regolamento istitutivo, esso è infatti «un organo [...] indivisibile che opera come un ufficio unico». Cionondimeno, presenta una struttura ibrida, che si compone di due livelli. Il livello centrale, con sede a Lussemburgo, è costituito da un procuratore europeo per ogni Stato membro partecipante²⁸, dal/la procuratore/trice capo e dal direttore amministrativo, nonché da strutture collegiali con poteri decisionali distinti, quali il collegio²⁹ e le camere permanenti³⁰. Le funzioni del livello centrale sono molteplici: mentre il collegio si occupa, essenzialmente, di adottare linee guida, della «supervisione generale delle attività» e di «questioni strategiche»³¹, le camere permanenti «monitorano e indirizzano» specifiche indagini e, in tale contesto, hanno competenza a decidere su questioni importanti quali l'inizio dell'indagine, il rinvio a giudizio, l'archiviazione o il ricorso ad una procedura semplificata³². Inoltre, i procuratori europei sono competenti

, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) 1093/2010; la procedura di autorizzazione dell'acquisizione di partecipazioni qualificate in enti creditizi, di cui all'art. 15 del regolamento (UE) 1024/2013, cit.; la procedura di ricomposizione dei conflitti tra autorità nazionali per la protezione dei dati, di cui agli artt. 60 e 64 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati). Tali esempi sono citati ed illustrati da D. SARMIENTO, *Integrated Decision-Making in the EU and Judicial Review. Can the puzzle be fixed?*, in *ELL*, 2024. Per un più vasto tentativo di sistematizzazione e tipizzazione dei vari schemi decisionali esistenti: M. ELIANTONIO, *op. cit.*, p. 68 ss.

²⁸ Il regolamento 2017/1939 è stato adottato sottoforma di cooperazione rafforzata, a seguito della procedura di “freno di emergenza” di cui all'art. 86 TFUE. Esso vede oggi la partecipazione di 24 Stati membri, a seguito dell'adesione di Polonia e Svezia nel 2024; restano per il momento escluse Irlanda, Danimarca e Ungheria.

²⁹ Art. 9, par. 1, regolamento 2017/1939, cit., «composto dal procuratore capo europeo e da un procuratore europeo per Stato membro».

³⁰ *Ivi*. Ad oggi, le camere permanenti sono 15, ciascuna delle quali è composta da un presidente e due membri permanenti: art. 10, par. 1, regolamento 2017/1939, cit.; artt. 15-17, *Internal Rules of Procedure of the European Public Prosecutor's Office*, decisione del Collegio 003/2020, versione consolidata a seguito di modifica del 7 febbraio 2024; art. 2, *Decision on the Permanent Chambers*, decisione del Collegio 015/2020.

³¹ *Ivi*, art. 9.

³² *Ivi*, art. 10.

per la supervisione delle singole indagini seguendo, se del caso, le istruzioni fornite dalla camera permanente³³. Al livello centrale si aggiunge il livello decentrato, rappresentato dai PED – nel numero di almeno due per Stato membro³⁴ – che conducono attivamente l’indagine nello Stato membro di appartenenza. Al termine dell’indagine, essi presentano una relazione al procuratore europeo competente per la supervisione del caso³⁵, propongono alla camera permanente di riferimento la propria ipotesi di scelta tra rinvio a giudizio, archiviazione o ricorso a procedura semplificata³⁶, e forniscono alla camera permanente una proposta di decisione rispetto all’eventuale appello della sentenza di primo grado³⁷. In tali casi, la camera permanente potrebbe poi seguire la proposta del PED o discostarsi da essa³⁸ e il PED sarebbe, in ogni caso, vincolato alle istruzioni ricevute³⁹. In varie circostanze, dunque, l’EPPO riproduce schemi decisionali multilivello: un PED agisce eseguendo istruzioni provenienti dal livello centrale, e/o fornisce a quest’ultimo proposte di decisione⁴⁰.

Tuttavia, vi è una differenza fondamentale tra le procedure decisionali previste dal regolamento EPPO e i meccanismi di *decision-making* multilivello classici. Nel caso dell’EPPO, l’interazione tra soggetti aventi *sede fisica* negli Stati membri (il PED) e livello centrale (il Procuratore europeo e la Camera permanente) non rispecchia in alcun modo un’interazione tra *autorità nazionali* e autorità UE; al contrario, questa costituisce una forma di cooperazione tra due livelli di un unico organo dell’Unione. È importante sottolineare che, a differenza delle

³³ *Ivi*, art. 12.

³⁴ *Ivi*, artt. 8, par. 4, e 13, par. 2.

³⁵ *Ivi*, art. 35.

³⁶ *Ivi*, art. 36.

³⁷ *Ivi*, art. 36, par. 7.

³⁸ Salvo in un caso eccezionale, previsto dall’art. 63, par. 1, del regolamento n. 2017/1939: «a camera permanente non può decidere di archiviare il caso se un progetto di decisione propone di portarlo in giudizio».

³⁹ Alcuni esempi si trovano all’art. 35, par. 2, e all’art. 36, par. 7, del regolamento 2017/1939.

⁴⁰ Peraltro, l’interazione tra soggetti differenti avviene anche all’interno del livello centrale, nella gestione dei casi concreti oggetto di indagine: le camere permanenti possono infatti fornire istruzioni al procuratore europeo, e garantiscono al contempo che le singole indagini vengano svolte nel rispetto delle decisioni adottate dal collegio su questioni generali o strategiche.

procedure decisionali previste per altri organi o agenzie UE⁴¹, nel caso dell'EPPO le procure nazionali non sono *mai* coinvolte in quanto tali. Da un lato, i Procuratori europei (membri delle Camere permanenti e del Collegio) sono nominati dal Consiglio su proposta dello Stato membro di provenienza⁴², e non siedono dunque nel livello centrale dell'EPPO in virtù di una posizione di vertice eventualmente ricoperta in seno alla magistratura nazionale; similmente, i PED sono nominati dal Collegio (su proposta del Procuratore capo europeo e previa designazione loro Stato membro⁴³) e diventano in tal modo membri di un organo UE, agendo unicamente «per conto» di questo e «nell'interesse dell'Unione nel suo complesso»⁴⁴.

3. Scrutinio giurisdizionale sugli atti dell'Unione e autonomia: alcune coordinate

Chiarite tali necessarie premesse, le problematiche poste dal sistema di tutela giurisdizionale avverso gli atti procedurali dell'EPPO sotto il profilo del principio di autonomia del diritto UE derivano, essenzialmente, dall'ampia deroga alla giurisdizione della Corte prevista dall'art. 42 del regolamento.

Dunque, per meglio illustrare la singolarità delle questioni analizzate, pare utile partire da una sintesi generale del legame tra competenze della CGUE e tutela del principio di autonomia, per come delineato dalla Corte stessa (3.1.). Su tale base, si evidenzierà come tale legame si manifesti,

⁴¹ A titolo meramente esemplificativo, si vedano: art. 21, regolamento (UE) 2019/942 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (rifusione); art. 40, regolamento (UE) 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione.

⁴² Art. 16, regolamento 2017/1939, cit.

⁴³ *Ivi*, art. 17.

⁴⁴ *Ivi*, artt. 6 e 13. Per tale ragione, Sarmiento qualifica l'EPPO quale modello di *decision-making* integrato orizzontale, in quanto richiama in sé autorità nazionali rendendole parte di un organo UE: D. SARMIENTO, *op. cit.*, p. 5. Peraltro, in virtù del principio di indipendenza, anche i PED sono soggetti all'assoluto divieto di «[sollecitare o accettare] istruzioni da persone esterne all'EPPO, Stati membri dell'Unione europea, istituzioni, organi, uffici o agenzie dell'Unione»: art. 6, regolamento 2017/1939, cit.

e persista, nello scrutinio sugli atti dell'Eurojust e dell'OLAF – attori UE operanti in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale – sulle decisioni di esercizio di poteri investigativi da parte di istituzioni e agenzie UE, e sugli atti adottati all'esito di procedure composite (3.2.).

3.1. *La relazione tra competenze della Corte e autonomia*

Come ricordato *supra*, la Corte ha giurisdizione esclusiva sulla validità – e sull'interpretazione – del diritto dell'Unione e degli atti adottati da questa. Tale esclusività mira, come emerge sin dalla sentenza *Foto-Frost*, a tutelare l'uniforme applicazione del diritto UE, nonché l'unità stessa dell'ordinamento dell'Unione⁴⁵. La Corte ha successivamente esplicitato come tale garanzia di coerenza e unità sia strettamente funzionale alla «preservazione delle caratteristiche specifiche e dell'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione»⁴⁶.

Proprio in virtù di questo nesso inscindibile, la CGUE è stata chiamata a più riprese a pronunciarsi su meccanismi che rappresentavano una deviazione dal quadro delle competenze della Corte per come definite dai Trattati. Ciò è avvenuto prevalentemente a fronte di accordi internazionali che prevedevano, a vario titolo, il coinvolgimento di istanze giurisdizionali i cui poteri avrebbero interferito con l'interpretazione o applicazione del diritto dell'Unione. In estrema sintesi, da tali casi emerge che la deroga alle disposizioni del Trattato in materia di giurisdizione della CGUE non è necessariamente incompatibile, di per sé, con il diritto primario⁴⁷. Le criticità sorgono,

⁴⁵ *Foto-Frost*, sopra citata, punto 15.

⁴⁶ Corte giust. 24 giugno 2019, C-619/18, *Commissione/Polonia* (Indipendenza della Corte suprema), punto 44; corsivo aggiunto.

⁴⁷ Nel caso della stipula di accordi internazionali da parte dell'UE stessa (o, in precedenza, della Comunità), il potere di istituire o designare un sistema di corti chiamate a statuire sull'applicazione e interpretazione dell'accordo stesso sarebbe insito nella competenza dell'UE a concludere tali accordi: *ex multis* Corte giust. parere 14 dicembre 1991, 1/91, *Accord EEE – I*, punto 40; parere 18 dicembre 2014, 2/13, *Adhésion de l'Union à la CEDH*, punto 182; parere 1/17, sopra citato, punto 106. Per un'analisi onnicomprensiva del principio di autonomia nelle relazioni esterne, *ex multis*: C. CONTARTESE, *The Autonomy of the EU Legal Order in the ECJ's External Relations Case Law: From the "Essential" to the "Specific Characteristics" of the Union and Back Again*, in *CMLR*, vol. 54, n. 6, 2017, p. 1627 ss.; C. CONTARTESE, *The Principle of Autonomy in EU External Relations Law*, Milan, 2024.

tuttavia, nell'ipotesi in cui la deviazione sia tale da ledere l'essenza delle competenze delle istituzioni UE, minando in tal modo l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione⁴⁸. Tale essenza consiste proprio, nel caso della Corte stessa, nel potere/dovere di assicurare «il rispetto dell'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione quale istituito dai Trattati»⁴⁹. Dunque, visto il legame tra controllo sulla validità degli atti UE e autonomia del suo diritto, la detta essenza delle competenze della Corte sarebbe lesa proprio laddove la sua giurisdizione esclusiva di legittimità e il carattere vincolante delle sue pronunce non fossero rispettati⁵⁰.

Su tali premesse si fonda la particolare rilevanza dell'istituto del rinvio pregiudiziale in rapporto al principio di autonomia. Com'è noto, l'istituto di cui all'art. 267 TFUE costituisce la «chiave di volta» del sistema di rimedi istituito dai trattati⁵¹, consentendo il dialogo tra i giudici nazionali, *juge commun* del diritto UE nei rispettivi Stati membri, e la Corte, competente secondo l'art. 19 TUE ad «[assicurare] il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati»⁵². Proprio il meccanismo previsto all'art. 267 TFUE a garantire che solo la CGUE possa dichiarare l'invalidità degli atti adottati da istituzioni, organi e organismi dell'UE: quando l'atto UE rilevante non può essere contestato direttamente dinanzi alla Corte, tramite il ricorso in annullamento o l'eccezione d'invalidità, la questione sarà sottoposta alla CGUE dai giudici nazionali tramite rinvio pregiudiziale⁵³. La Corte ha dato, peraltro, una lettura particolarmente ampia dell'ambito di applicazione del rinvio pregiudiziale di validità, estendendo il proprio sindacato alla legittimità degli atti di istituzioni, organi, organismi e agenzie dell'UE

⁴⁸ Corte giust. parere 18 aprile 2002, 1/00, *Accord sur la création d'un espace aérien européen commun*, punto 21.

⁴⁹ Corte giust. parere 8 marzo 2011, 1/09, *Accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets*, punto 67. Per un commento del parere, J. ALBERTI, *Il parere della Corte di giustizia sul Tribunale dei brevetti europeo e comunitario*, in *DUE*, n. 2, 2012, p. 367 ss.

⁵⁰ Parere 1/00, sopra citato, punti 23-26; per quanto attiene al controllo sulla compatibilità del diritto derivato col diritto primario, si veda anche parere 1/17, sopra citato, punti 150-151.

⁵¹ *Ex multis*, Corte giust. 6 marzo 2018, C-284/16, *Achmea*, punto 37.

⁵² *Ivi*, punti 35-37 e 58. Per un commento, M. ANDENAS, C. CONTARTESE, *EU Autonomy and Investor-State Dispute Settlement under inter se Agreements Between EU Member States: Achmea*, in *CMLR*, vol. 56, n. 1, 2019, p. 157 ss.

⁵³ Corte giust. 23 aprile 1986, 294/83, *Les Verts/Parlamento*, punto 23.

privi di effetti vincolanti, anche ove siano stati contestati dinanzi al giudice del rinvio da soggetti che non ne sono direttamente e individualmente riguardati⁵⁴.

3.2. *La Corte e lo scrutinio giurisdizionale sugli atti dell'Eurojust e dell'OLAF, sui poteri di enforcement esercitati da attori UE e sugli atti adottati tramite procedure multilivello*

Chiarito, in termini generali, il nesso tra giurisdizione della Corte e principio di autonomia, si procederà con la rapida illustrazione della normativa e della giurisprudenza che regolano lo scrutinio da parte della Corte sugli attori istituzionali e meccanismi decisionali sopracitati.

Tale affinità esiste, in primo luogo, con Eurojust e OLAF, come ricordato *supra*. Cominciando dall'Eurojust, essa svolge funzioni di supporto e coordinamento delle indagini svolte da autorità nazionali; per svolgere tali funzioni, essa può richiedere alle proprie controparti nazionali di compiere alcuni specifici atti – quali, a titolo esemplificativo, l'avvio di indagini o l'adozione di misure investigative speciali⁵⁵. Tuttavia, il potere di compiere atti procedurali non spetta mai all'Agenzia in quanto tale, ma resta di competenza delle autorità nazionali (o, al più, dei membri nazionali dell'Eurojust). È su questo presupposto che il regolamento 2018/1727 riconosce la giurisdizione dei giudici nazionali nello scrutinio sugli atti procedurali compiuti nell'ambito di indagini coordinate da Eurojust⁵⁶; tuttavia, il regolamento non esclude che, in linea di principio, un atto adottato dall'Eurojust nell'esercizio dei suoi poteri di coordinamento possa essere impugnato dinanzi alla CGUE. Tale ipotesi rimarrebbe, quindi, regolata dall'art. 263 TFUE, e spetterebbe alla Corte decidere su ricorsi in annullamento proposti avverso gli atti di Eurojust giuridicamente vincolanti⁵⁷. Simili

⁵⁴ Per un riferimento recente, si veda Corte giust. 15 luglio 2021, C-911/19, *FBF*, punti 52-65.

⁵⁵ Art. 4, regolamento (UE) 2018/1727, cit.

⁵⁶ È quanto si evince dalla lettura del considerando n. 15 del regolamento (UE) 2018/1727; sul punto, T. HUISIES, S. TOSZA, *Eurojust: Mechanisms Controlling the Agency for Coordination in Criminal Matters*, in M. SCHOLTEN, A. BRENNINKMEIJER (eds.), *Controlling EU Agencies*, Cheltenham, 2020, p. 244.

⁵⁷ La natura *de jure* vincolante di alcuni atti adottati da Eurojust nell'esercizio delle sue funzioni di supporto e coordinamento è dibattuta: sul punto, T. HUISIES, S. TOSZA, *op. cit.*, p. 239 ss. Sull'eventualità che la Corte possa negare l'ammissibilità di ricorsi

considerazioni si applicano altresì allo scrutinio sugli atti compiuti dall'OLAF. Anche in questo caso, in linea di principio, il regolamento 883/2013 non nega la giurisdizione della Corte sulla validità degli atti adottati da tale Ufficio nelle sue funzioni d'indagine. È vero che la CGUE ha escluso l'impugnabilità delle relazioni redatte in conclusione di un'inchiesta OLAF, ma ciò soltanto in virtù del loro carattere non vincolante per le autorità nazionali competenti per l'eventuale instaurazione di un'azione penale⁵⁸.

La questione dell'allocazione della giurisdizione si è posta anche nella giurisprudenza e nella normativa applicabili all'esercizio di poteri investigativi da parte di istituzioni con compiti di vigilanza e *law enforcement*, quali Commissione e BCE. Le origini dell'odierna disciplina risalgono alla sentenza *Roquette Frères*, riguardante il settore della concorrenza, in cui la Corte ha optato per uno scrutinio condiviso tra CGUE e giudici nazionali⁵⁹. Tale architettura si riflette oggi nella disciplina di cui all'art. 20 del regolamento 1/2003. La disposizione prevede che la Commissione possa avvalersi dell'assistenza delle autorità nazionali nel compimento delle proprie funzioni investigative, in particolare per far fronte all'opposizione dell'impresa sottoposta ad accertamento facendo ricorso a provvedimenti coercitivi implicanti l'uso della forza pubblica. Così, il regolamento 1/2003 permette agli Stati membri di prevedere che tale assistenza sia soggetta ad autorizzazione giudiziaria preventiva da parte di giudici nazionali. Tuttavia, la competenza di questi ultimi è limitata alla valutazione dell'autenticità della decisione della Commissione e dell'eventuale carattere arbitrario o sproporzionato dei provvedimenti in questione, senza che possa essere sindacata dal giudice interno la necessità dell'accertamento in sé o la legalità della decisione della Commissione. Resta quindi ferma

proposti avverso atti non formalmente vincolanti, ma che *de facto* producono significativi effetti nella sfera degli indagati e imputati coinvolti, si veda il commento critico di K. LIGETI, A. MARLETTA, *EU Criminal Justice Actors. Accountability and Judicial Review vis-à-vis the EU Citizen*, in *NJECL*, vol. 7, n. 2, 2016, p. 186.

⁵⁸ Tribunale 4 ottobre 2006, T-193/04, *Tillack/Commissione*, punti 67-87.

⁵⁹ Corte giust. 22 ottobre 2002, C-94/00, *Roquette Frères*, punti 39 e 40.

l'esclusiva competenza della CGUE a giudicare sulla validità dell'atto investigativo adottato da un'istituzione dell'UE⁶⁰.

Considerazioni sostanzialmente analoghe si applicano ai poteri ispettivi della BCE, anch'essa autorizzata dal regolamento 1024/2013 ad avvalersi della cooperazione di autorità nazionali. Tale regolamento ammette che non solo l'assistenza fornita dalle autorità nazionali ma anche l'ispezione stessa possano essere soggette allo scrutinio delle corti nazionali⁶¹. Tuttavia, anche in questo caso, queste ultime non possono giudicare sulla necessità in sé dell'ispezione, né sulla legittimità della decisione adottata dalla BCE, che restano nel perimetro della giurisdizione esclusiva della CGUE.

Tale suddivisione di competenze tra giudici nazionali e Corte è sostanzialmente riprodotta anche in strumenti più recenti e riguardanti alcune agenzie dell'Unione; un esempio in tal senso è rappresentato dal regolamento (UE) 1227/2011, che regola, tra il resto, i poteri ispettivi dell'Agenzia UE per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER)⁶². Anche in questo contesto, l'ispezione da parte dell'ACER o l'assistenza ad essa prestata dall'autorità nazionale competente può essere soggetta ad autorizzazione preventiva da parte dei giudici interni, se previsto dalla normativa nazionale applicabile. Lo scrutinio è però circoscritto alla verifica dell'autenticità della decisione dell'ACER e del carattere non sproporzionato né arbitrario delle misure da adottare nel quadro dell'ispezione; anche in questo caso, «solo la Corte di giustizia può riesaminare la decisione dell'Agenzia» di disporre un'ispezione⁶³.

⁶⁰ Sul punto, la Corte gode di giurisdizione piena, e svolge un controllo su questioni sia di fatto sia di diritto: Corte giust. 18 giugno 2015, C-583/13 P, *Deutsche Bahn/Commissione*, punti 24-45.

⁶¹ Sulle differenze tra il sistema di tutela avverso le decisioni di ispezione adottate dalla BCE e quelle adottate dalla Commissione in materia di concorrenza: Tribunale 7 dicembre 2022, T-275/19, *PNB Banka/BCE*, punti 100-111.

⁶² Regolamento (UE) 1227/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso.

⁶³ Art. 13 *bis*, par. 9-10, regolamento 1227/2011; nonostante l'ACER disponga, come altre agenzie, di una Commissione dei ricorsi interna (cd. *Board of appeals*) ai sensi degli artt. 25-29 del regolamento 2019/942, l'art. 13 *bis*, par. 10, del regolamento 1227/2011 prevede un'espressa deroga. Sulle commissioni di ricorso interne alle agenzie UE si veda, *ex multis*, J. ALBERTI, *The position of Boards of Appeal: between Functional Continuity and Independence*, in M. CHAMON, A. VOLPATO, M. ELIANTONIO

Pare qui opportuno sottolineare un tratto comune agli esempi sopra citati: in ognuno di essi, seppur con modalità differenti, la giurisdizione esclusiva della Corte sulla validità degli atti adottati da istituzioni e agenzie dell'Unione risulta preservata.

Tale giurisdizione resta ferma anche nello scrutinio sugli atti adottati all'esito di procedure decisionali multilivello. Come ricordato, vi sono procedure in cui l'atto finale è emanato dal livello UE, ma uno o più atti intermedi sono adottati dal livello nazionale – o viceversa; in tali casi, si è posto il problema di quale fosse la giurisdizione competente a statuire sulla legalità dei diversi atti emanati durante la procedura. Prendendo le mosse dalle più risalenti sentenze nelle cause *Borelli*⁶⁴ e *Greenpeace*⁶⁵, la posizione della Corte può oggi essere riassunta con quanto affermato nel caso *Berlusconi e Fininvest*⁶⁶. La Corte ha qui chiarito che, laddove il potere decisionale sia stato attribuito esclusivamente al livello UE, la CGUE conserva la propria giurisdizione esclusiva a statuire sulla validità non soltanto dell'atto finale, ma anche a pronunciarsi in via incidentale su eventuali profili di illegittimità dell'atto preparatorio adottato a livello nazionale, e a stabilire se e in che misura questi compromettano la validità dell'atto UE. La competenza dei giudici nazionali sussisterebbe soltanto, eccezionalmente, ove l'atto adottato a livello interno fosse vincolante per l'istituzione o l'organo UE coinvolto nel passaggio successivo della procedura; in ogni caso, anche in tale ultima ipotesi, le

(eds.), *Boards of Appeal of EU Agencies. Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford, 2022, p. 246 ss.

⁶⁴ *Borelli*, sopra citata. Per un commento, *ex multis*: F. BRITO BASTOS, *op. cit.*; R. CARANTA, *Sull'impugnabilità degli atti endoprocedimentali adottati dalle autorità nazionali nelle ipotesi di coamministrazione*, in *Foro amministrativo*, 1994, p. 752 ss.

⁶⁵ *Greenpeace*, sopra citata. Per un commento, *ex multis*: G. GAJA, *Case C-6/99, Association Greenpeace France and Others v. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche and Others. Judgment of the Full Court of 21 March 2000, not yet Reported*, in *CMLR*, vol. 37, n. 6, 2017, p. 1427 ss.; R. CARANTA, *Coordinamento e divisione dei compiti tra Corte di giustizia delle comunità europee e giudici nazionali nelle ipotesi di coamministrazione: il caso dei prodotti modificati geneticamente*, in *DPCE*, 2000, p. 1133 ss.

⁶⁶ Corte giust. 19 dicembre 2018, C-219/17. Tale macro-filone giurisprudenziale risulta ancora in via di definizione con riguardo ad alcuni schemi decisionali più complessi; ne è un esempio il caso dello scrutinio giurisdizionale sulle decisioni esito del meccanismo di coerenza previsto dal regolamento 2016/679: I. HUNA, *The CJEU and the Ship of Theseus. Acts of mixed authorship and composite administrative procedure*, in *ELL*, 2025; A. MIGLIO, *The Confusions of direct Concern: AG Čapeta's Opinion in WhatsApp Ireland v. EDPB*, *ibidem*, 2025.

corti nazionali sarebbero chiamate unicamente a statuire sulla (in)validità dell'atto preparatorio, non già sulle eventuali conseguenze dell'illegittimità dell'atto interno per la validità dell'atto finale successivamente adottato a livello UE⁶⁷. Ai fini della presente analisi, pare specialmente rilevante sottolineare che la *ratio* di tale scelta interpretativa risiede, secondo la Corte stessa, nella necessità di scongiurare il più possibile «rischi di valutazioni divergenti nell'ambito di uno stesso procedimento», che comprometterebbero anche la giurisdizione esclusiva della Corte⁶⁸.

4. Scrutinio sulla validità degli atti procedurali di EPPO e autonomia del diritto dell'Unione: profili critici

Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale fin qui delineato, è ora possibile esaminare la disciplina dello scrutinio sulla legalità degli atti procedurali dell'EPPO. È, in particolare, dalla combinazione delle norme relative all'allocazione della giurisdizione (4.1.) con quelle che dettano i parametri sostanziali di validità di tali atti (4.2.), lette attraverso la lente del principio di autonomia, che sorgono numerosi problemi inediti per tale principio (4.3).

4.1. Il profilo giurisdizionale

In via preliminare, è opportuno precisare che la previsione di regole *ad hoc* per il controllo di validità degli atti procedurali dell'EPPO è sicuramente ammessa, se non *richiesta*, dalla base giuridica del regolamento 2017/1939: il par. 3 dell'art. 86 TFUE prevede infatti che il legislatore UE detti «le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che [l'EPPO] adotta nell'esercizio delle sue funzioni»⁶⁹. Peraltro, anche l'art. 263, par. 5, TFUE – non strettamente rilevante in quanto non richiamato né nel testo del regolamento EPPO,

⁶⁷ *Berlusconi e Fininvest*, sopra citata, punti 44-45. Per un commento, *ex multis*: P. DERMINE, M. ELIANTONIO, *CJEU (Grand Chamber), Judgment of 19 December 2018, C-219/17, Silvio Berlusconi and Finanziaria d'Investimento Fininvest SpA (Fininvest) v Banca d'Italia and Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS)*, in *REALaw*, vol. 12, n. 2, 2019, p. 237 ss.

⁶⁸ *Berlusconi e Fininvest*, sopra citata, punto 50.

⁶⁹ Disposizione richiamata, infatti, dal considerando n. 86 del regolamento 2017/1939.

né nella Proposta iniziale⁷⁰ – consente agli «atti che istituiscono gli organi e organismi dell'Unione [di] prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti». Nel caso dell'EPPO, secondo il preambolo del regolamento, la previsione dell'art. 86, par. 3, TFUE e la necessità di derogare parzialmente alle norme ordinarie in materia di scrutinio sugli atti UE sarebbero il «riflesso della natura specifica dei compiti e della struttura dell'EPPO, che è diversa da tutti gli altri organi e agenzie dell'Unione»⁷¹.

La principale disposizione dedicata alla tutela giurisdizionale nel regolamento è l'art. 42, che regola *inter alia* l'impugnazione degli atti adottati dall'EPPO «nell'esercizio delle sue funzioni volte a svolgere indagini, esercitare l'azione penale o portare casi in giudizio»⁷². Rispetto alle scelte normative operate in altri strumenti e alla giurisprudenza descritte *supra*, la disciplina di cui all'art. 42, parr. 1-4 del regolamento risulta del tutto singolare⁷³.

La disposizione più significativa è il par. 1 dell'art. 42, ai sensi del quale il controllo sulla (in)validità degli atti procedurali dell'EPPO, ove «destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi», rientra nella giurisdizione degli «organi giurisdizionali nazionali competenti» – e non della CGUE, come ci si attenderebbe *ex art.* 263, par. 1, TFUE. Inoltre, sempre ai sensi dell'art. 42, par. 1, del regolamento, lo scrutinio giurisdizionale dinanzi alle corti nazionali non avviene seguendo norme armonizzate, bensì secondo «[le] procedure e [i] requisiti stabiliti dal diritto nazionale». La disposizione è già venuta all'attenzione della CGUE, in sede di rinvio pregiudiziale, nella causa *EPPO*⁷⁴. Per quanto

⁷⁰ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, COM (2013) 534final.

⁷¹ Considerando n. 86 del regolamento 2017/1939, cit.

⁷² Tale definizione degli atti procedurali emerge, *a contrario*, dal considerando n. 89 del regolamento 2017/1939, che qualifica come «decisioni amministrative» di EPPO tutte quelle *non* adottate nell'esercizio delle funzioni indicate nel testo.

⁷³ Per un commento ampio al tema della tutela giurisdizionale nei confronti dell'EPPO, si veda: M. LANOTTE, *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.*, in *Unione europea e Diritti*, n. 3, 2025, p. 1 ss.

⁷⁴ Corte giust. 8 aprile 2025, C-292/23, *EPPO* (contrôle juridictionnel des actes de procédure). Per un primo commento, J. ÖBERG, *Effective Remedies and Procedural*

attiene alla categoria degli atti impugnabili, la Corte ha chiarito che l'espressione «[atto destinato] a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi» costituisce una nozione autonoma di diritto UE, che corrisponde a quella elaborata ai fini dell'art. 263, par. 1, TFUE; ne consegue il divieto per gli Stati membri di fissare, in via generale e astratta, una lista tassativa di atti EPPO impugnabili⁷⁵.

Tuttavia, per stabilire in concreto se un atto sia idoneo ad essere produttivo di effetti verso i terzi – e ad essere quindi impugnabile – è necessario avere riguardo ad un insieme di fattori obiettivi, tra cui le garanzie procedurali applicabili all'adozione e al compimento dell'atto processuale in questione nello Stato membro in cui ha sede il PED competente⁷⁶. Come rimarcato dalla Corte stessa, dette garanzie restano, ad oggi, ampiamente sottratte all'armonizzazione⁷⁷. Differenze tra Stati membri permangono anche per quanto concerne le regole processuali inerenti ai ricorsi proposti *ex art.* 42, par. 1: in tale contesto, trova infatti applicazione il principio di autonomia procedurale, in virtù della riserva contenuta nel regolamento in favore delle «procedure e [dei] requisiti stabiliti dal diritto nazionale». Ciò implica che gli Stati membri sono liberi – nei limiti dei principi di equivalenza ed effettività – di scegliere tra la previsione di un controllo giurisdizionale diretto e immediato dell'atto oggetto delle doglianze, o la garanzia di uno scrutinio successivo, incidentale, operato dal giudice penale del merito.

Per quanto attiene alle azioni *dirette* avverso atti processuali dell'EPPO, la regola della giurisdizione in capo ai giudici nazionali presenta tre eccezioni rilevanti ai fini della presente analisi⁷⁸.

Innanzitutto, ai sensi dell'art. 42, par. 3, del regolamento, le decisioni di archiviazione devono essere contestate dalle persone fisiche o giuridiche in sede di ricorso per annullamento, promosso ai sensi dell'art.

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*, 2025.

⁷⁵ *EPPO (contrôle juridictionnel des actes de procédure)*, sopra citata, punto 63.

⁷⁶ Nonché tutti i criteri che normalmente si considerano per stabilire se un atto sia produttivo di effetti giuridici vincolanti ai fini dell'art. 263 TFUE, quali il contenuto dell'atto, il contesto in cui è stato adottato e i poteri dell'istituzione, organo o organismo UE che l'ha adottato: *EPPO (contrôle juridictionnel des actes de procédure)*, sopra citata, punto 67.

⁷⁷ *Ivi*, punti 71-73.

⁷⁸ *Ex art.* 42, par. 5-8, del regolamento 2017/1939, la CGUE ha giurisdizione in vari ricorsi *non* aventi ad oggetto la legalità di atti procedurali.

263, par. 4, TFUE. Anche questa disposizione dà luogo ad alcuni dubbi interpretativi, seppur non ancora posti all'attenzione della Corte nel momento in cui si scrive. L'art. 42, par. 3, del regolamento sottopone infatti decisioni di archiviazione alla giurisdizione della CGUE soltanto «nella misura in cui siano contestate direttamente sulla base del diritto dell'Unione»; sebbene le cause di archiviazione siano elencate tassativamente all'art. 39 del regolamento, quest'ultima disposizione rimanda in certa misura al diritto nazionale applicabile, come si dirà più ampiamente *infra*. Pare, dunque, naturale domandarsi se e in quali circostanze una decisione di archiviazione possa ritenersi validamente contestata *non* direttamente sulla base del diritto UE, e su quale sia il giudice – nazionale o sovranazionale – competente in tale eventualità⁷⁹. Inoltre, è emerso da un'analisi comparativa delle diverse disposizioni nazionali di adeguamento al regolamento 2017/1939 che alcuni Stati membri estendono ai casi EPPO i medesimi meccanismi di autorizzazione giudiziaria dell'archiviazione che si applicherebbero alle indagini puramente interne⁸⁰.

Una seconda eccezione all'art. 42, par. 1, del regolamento riguarda i ricorrenti privilegiati: per questi ultimi, il considerando n. 89 del regolamento fa salva la possibilità di impugnare qualsiasi atto dell'EPPO, anche procedurale, direttamente dinanzi alla Corte *ex art.* 263, par. 2, TFUE.

La terza circostanza in cui la CGUE può essere chiamata, in sede di ricorso diretto, a giudicare sulla legalità di un atto EPPO è prevista dall'art. 42, par. 4, del regolamento, che sancisce la giurisdizione della Corte sulle azioni di responsabilità extracontrattuale promosse contro l'EPPO. È vero che, secondo giurisprudenza consolidata, i ricorsi di cui agli artt. 268 e 340 TFUE costituiscono un rimedio autonomo rispetto all'azione di annullamento, in quanto perseguono un obiettivo diverso: i primi mirano a risarcire un danno subito dal ricorrente, le seconde a

⁷⁹ M. BÖSE, *Judicial Control of the European Public Prosecutor's Office*, in T. RAFARACI, R. BELFIORE (eds.), *EU Criminal Justice*, Cham, 2019, p. 196.

⁸⁰ È ciò che si evince da Compliance assessment of measures adopted by the Member States to adapt their systems to Council regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("the EPPO"), p. 74. Il Report e i relativi allegati sono disponibili al seguente [link](#).

eliminare un atto dall'ordinamento con effetti *erga omnes*⁸¹. Cionondimeno, è pur sempre vero che l'azione di responsabilità extracontrattuale potrebbe sempre essere esperita indicando, quale *condotta* dannosa, un *atto* di un'istituzione, un organo o un organismo UE⁸². Ne consegue che la (non) conformità di un atto EPPO con il diritto UE – *rectius*, con «una regola superiore di diritto intesa a tutelare i singoli»⁸³ – potrebbe venire all'attenzione della CGUE anche in tale contesto⁸⁴.

La Corte può poi essere chiamata a giudicare sulla validità di atti procedurali dell'EPPO tramite un ricorso *indiretto*, ossia il rinvio pregiudiziale proposto ai sensi dell'art. 42, par. 2, del regolamento (sul quale si veda più ampiamente *infra*).

4.2. Il profilo sostanziale

Le norme del regolamento riguardanti i parametri di validità degli atti procedurali dell'EPPO lasciano ancor più spazio al diritto nazionale rispetto alle disposizioni in materia di giurisdizione.

In via generale, l'art. 5, par. 3, del regolamento prevede che la normativa interna dello Stato membro del PED incaricato del caso si

⁸¹ *Ex multis*: Corte giust. 6 ottobre 2020, C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran/Consiglio*, punto 33. A. LA PERGOLA, *L'azione di responsabilità extracontrattuale*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il diritto processuale dell'Unione europea*, Torino, 2025, p. 224 ss.

⁸² La possibilità di ricorrere *ex artt.* 268 e 340 TFUE sussiste *anche* ove il ricorrente non avesse prima ottenuto l'annullamento dell'atto asseritamente dannoso – purché l'azione di danno non miri ad aggirare i termini previsti dall'art. 263, par. 6, TFUE – e l'inammissibilità del ricorso in annullamento eventualmente proposto non preclude, di per sé, l'ammissibilità dell'azione di danno: R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, p. 374.

⁸³ Com'è noto, la violazione sufficientemente qualificata di una norma superiore preordinata a conferire diritti ai singoli è la definizione dell'illiceità rilevante ai fini della responsabilità contrattuale, come chiarito *inter alia* in: Corte giust. 4 luglio 2000, C-352/98 P, *Bergaderm e Goupil/Commissione*, punto 42.

⁸⁴ Per limiti di spazio, non si affronteranno nel presente scritto le interessanti questioni poste dal carattere stringente delle condizioni cumulative che consentono l'affermazione della responsabilità extracontrattuale dell'UE. Vale comunque la pena sottolineare come tali questioni risultino particolarmente problematiche quando venga in rilievo la responsabilità di un'agenzia che esercita poteri congiuntamente alle autorità nazionali: al riguardo, si vedano le recenti pronunce: Corte giust. 5 marzo 2024, C-755/21 P, *Kočner/EUROPOL*; 18 dicembre 2025, C-679/23 P, *WS e a./Frontex (Opération de retour conjointe)*.

applichi a tutti i profili non disciplinati nel regolamento. Similmente, in materia di garanzie procedurali, l'art. 41 richiama l'applicabilità della Carta e delle direttive UE in materia di diritti procedurali⁸⁵; tuttavia, al di là di questo sintetico riferimento, la disposizione fa ampio rinvio ai diritti di cui indagato, imputato e altri soggetti coinvolti godono ai sensi del diritto nazionale. Allo stesso modo, le disposizioni in materia di misure investigative e privative della libertà (artt. 30-33 del regolamento) non dettano particolari garanzie armonizzate. Il risultato del quadro appena descritto è un organo UE la cui azione è regolata, in gran parte, dal diritto nazionale⁸⁶. Tale circostanza ha una conseguenza – quasi ovvia – per i parametri di validità degli atti procedurali dell'EPPO, esplicitata al considerando n. 88, 2° e 3° capoverso. Quest'ultimo chiarisce infatti che lo scrutinio può fondarsi non soltanto sul diritto UE, ma anche sulla normativa nazionale applicabile. Similmente, i giudici nazionali sono autorizzati ad invalidare un atto procedurale se lo considerano sproporzionato ai sensi del diritto nazionale.

Neppure la disciplina delle cause di archiviazione va totalmente esente dalle influenze del diritto nazionale. Da un lato, come già ricordato, un'indagine EPPO può essere archiviata soltanto sulla base dei motivi tassativi indicati all'art. 39 del regolamento⁸⁷. D'altro canto,

⁸⁵ Trattasi delle direttive adottate, sulla base dell'art. 82, par. 2, TFUE a partire dalla *Radmap on procedural rights* del 2009, in particolare: direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali; direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali; direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari; direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali; direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo.

⁸⁶ V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, in *MJECL*, vol. 28, n. 2, 2021, p. 254.

⁸⁷ La natura esaustiva della lista di motivi di archiviazione di cui all'art. 39 è affermata espressamente nel considerando n. 81 del regolamento.

tuttavia, la sussistenza di una delle circostanze ivi annoverate rileva soltanto se rende «l'esercizio dell'azione penale [...] impossibile a norma del diritto [nazionale applicabile]»; quest'ultimo è, inoltre, implicitamente richiamato anche in singole cause di archiviazione, quali la sussistenza di un'immunità, o la scadenza dei termini di prescrizione⁸⁸.

4.3. *Profili problematici per l'autonomia del diritto dell'Unione*

L'unicità «dei compiti e della struttura dell'EPPO» e la sua diversità rispetto a qualsiasi altro organo o agenzia⁸⁹ richiedevano certamente regole speciali in materia di controllo giurisdizionale. In particolare, la centralità assegnata ai giudici nazionali deriva, secondo il preambolo del regolamento, dal fatto che gli atti adottati durante l'indagine siano «strettamente collegati all'azione penale che ne può conseguire, e pertanto produc[a]no i loro effetti negli ordinamenti giuridici [degli Stati membri]»⁹⁰. Stante anche la pluralità di aspetti della disciplina delle indagini EPPO regolati dal diritto nazionale, tale scelta pare tutt'altro che incomprensibile.

Tuttavia, non è difficile immaginare che il quadro normativo sopra descritto abbia attirato le attenzioni critiche della dottrina. Da un punto di vista ermeneutico e squisitamente teorico, ci si è domandati se l'art. 86, par. 3, TFUE lasciasse realmente libero il legislatore europeo di discostarsi a tal punto dall'ordinario sistema di tutela avverso gli atti degli organi UE delineato dai Trattati⁹¹. Si è peraltro osservato che, anche ipotizzando una lettura dell'art. 86 alla luce dell'art. 263, par. 5, TFUE, quest'ultimo consentirebbe soltanto la previsione di «condizioni e modalità specifiche» limitate a quanto strettamente necessario per tener conto delle particolarità di alcuni organi o agenzie, non una pressoché

⁸⁸ H.-H. HERRNFELD, *Article 42. Judicial Review*, in H.-H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD (eds.), *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article Commentary*, London, 2020, p. 433.

⁸⁹ Considerando n. 86 del regolamento 2017/1939.

⁹⁰ *Ivi*, considerando n. 87.

⁹¹ Sul punto M. BÖSE, *op. cit.*; P. CSONKA, A. JUSZCZAK, E. SASON, *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from vision to Reality*, in *Eucrim.eu*, vol. 3, 2017, p. 131; A. W. H. MEIJ, *Some Explorations into the EPPO's Administrative Structure and Judicial Review*, in L. ERKELENS, A. W. H. MEIJ, M. PAWLIK (eds.), *op. cit.*, p. 115.

totale esclusione dei ricorsi diretti di annullamento dinanzi alla Corte⁹². Sul piano sistemico, sono stati avanzati dubbi rispetto alla compatibilità con lo Stato di diritto di un quadro giuridico talora opaco e poco certo, peraltro in ambito penale⁹³. Infine, gran parte della dottrina ha avanzato preoccupazioni da una prospettiva di tutela dei diritti individuali: diverse perplessità sono state sollevate circa l'idoneità del regolamento nel suo complesso, così come del sistema di cui all'art. 42 nello specifico, a fornire adeguate garanzie per i diritti fondamentali degli indagati/imputati coinvolti in cause EPPO e, in generale, a un'adeguata *accountability* della stessa⁹⁴.

Tuttavia, un'ampia deroga alle competenze della CGUE come quella contenuta nell'art. 42, par. 1, del regolamento richiede altresì un'analisi attraverso la lente del principio di autonomia dell'ordinamento dell'Unione.

I profili problematici sorgono non tanto per il mero fatto che la disciplina procedurale attribuisca un ruolo marginale alla CGUE nell'ambito dei ricorsi diretti, ma dall'intreccio di tale disciplina con le regole riguardanti le condizioni sostanziali di validità.

Siano consentiti alcuni esempi. In primo luogo, un atto procedurale adottato dall'EPPO – quale la decisione di disporre una perquisizione o di sottoporre l'indagato a custodia cautelare – potrebbe essere conforme al diritto UE, ma in contrasto con una o più disposizioni nazionali. In tale contesto, il giudice nazionale competente ex art. 42, par. 1, del regolamento potrebbe decidere di invalidare tale atto – pur sempre adottato da un organo UE – sulla sola base delle norme interne, senza considerare che questo non presenta alcun contrasto col diritto UE.

⁹² M. KOTZUR, *Article 263 [Action for Annulment] (Ex Article 230 TEC)*, in R. GEIGER, D-E. KHAN, M. KOTZUR (eds.), *European Union Treaties*, London, 2015. Per un commento generale all'art. 263, si veda: C. IANNONE, *Art. 263*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 2047 ss.

⁹³ Profilo che esula dalla presente analisi, ma è stato affrontato da V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration*, cit. Per un'altra declinazione del rapporto tra EPPO e Stato di diritto, si veda il recente studio di S. CRESPI, *Il ruolo della Procura europea (EPPO) nella tutela dello stato di diritto nell'Unione europea*, in *FSJ*, vol. 2, 2025, p. 42 ss.

⁹⁴ *Ex multis*: V. MITSILEGAS, *The European Public Prosecutor's Office between EU and National Law: The challenge of effective judicial protection*, in *Croatian Annual of Criminal Sciences and Practice*, vol. 27, n. 1, 2016, p. 79 ss.

Una simile ipotesi potrebbe verificarsi nell'ambito dello scrutinio di proporzionalità degli atti: ai sensi dell'art. 30 del regolamento, l'EPPO può disporre o richiedere⁹⁵ una misura investigativa soltanto «qualora non sia disponibile alcuna misura meno intrusiva che consenta di conseguire lo stesso obiettivo». Sebbene sia, in questo caso, il diritto UE stesso ad imporre un requisito di proporzionalità⁹⁶, il giudice nazionale parrebbe autorizzato, in virtù del considerando n. 88, ad invalidare una misura investigativa in ragione di un carattere sproporzionato valutato alla luce dei soli parametri dettati dal diritto nazionale.

Un diverso problema potrebbe porsi ove una corte nazionale ritenesse un atto valido sulla base tanto del diritto nazionale, quanto di quello dell'Unione – si rammenta, a tal proposito, che la sentenza *Foto-Frost* lascia la libertà ai giudici interni di non effettuare il rinvio pregiudiziale e dichiarare autonomamente *valido* un atto UE⁹⁷. In queste circostanze, il medesimo atto potrebbe successivamente giungere all'attenzione della CGUE in sede di azione di responsabilità extracontrattuale: se la Corte ravvisasse una violazione di una norma superiore tesa a conferire un diritto, si produrrebbero due statuizioni discordanti in ordine alla liceità del medesimo atto – situazione che l'ordinamento dell'UE vorrebbe scongiurare, come ricordato *supra*, e che in ogni caso rischierebbe di minare sia la legittimità dell'operato della Procura, sia l'efficienza del singolo procedimento penale⁹⁸.

Un simile rischio di contraddizione potrebbe palesarsi, quantomeno sul piano teorico, anche ove un ricorrente privilegiato impugnasse dinanzi alla Corte – ciò che è permesso dal considerando n. 89 del regolamento – un atto già impugnato da un individuo dinanzi ai giudici nazionali⁹⁹.

Eventuali problematiche potrebbero, infine, sorgere perfino in sede di controllo sulle decisioni di archiviazione. Nonostante la competenza giurisdizionale in materia sia attribuita in via di principio alla CGUE, in

⁹⁵ I.e. richiederne l'autorizzazione al giudice nazionale competente.

⁹⁶ Come emerge dal considerando n. 70 del regolamento 2017/1939.

⁹⁷ *Foto-Frost*, sopra citata, punto 14.

⁹⁸ Ove, ad esempio, il diritto nazionale applicabile consentisse l'esperimento di rimedi straordinari fondati sulla necessità di conformarsi alle pronunce della Corte.

⁹⁹ Non si può astrattamente escludere che alcuni atti procedurali dell'EPPO siano impugnabili, dinanzi al giudice domestico, entro un termine inferiore a quello di due mesi previsto all'art. 263, par. 6, TFUE.

virtù dell'art. 42, par. 3, del regolamento, non si può escludere che un giudice nazionale sia comunque investito di un tale scrutinio. In particolare, questo rischio è immaginabile almeno in due ipotesi: un'impugnazione non fondata, almeno ad avviso del ricorrente, direttamente sul diritto dell'Unione; una richiesta dell'EPPO stessa, che adisca il giudice per ottenere l'autorizzazione all'archiviazione, negli Stati membri che prevedano un simile meccanismo. Anche in questo caso, un approccio "eccessivamente" ancorato al diritto nazionale potrebbe compromettere l'autonomia della disciplina dettata all'art. 39 del regolamento.

5. Riflessioni conclusive

La disciplina di cui all'art. 42 risulterebbe, per il momento, implicitamente avallata dalla CGUE nelle sue prime pronunce¹⁰⁰. È, perciò, opportuno comprendere come sfruttare al meglio le opzioni offerte dal regolamento stesso, affinché il sistema ivi delineato possa coniugarsi con la salvaguardia dell'autonomia del diritto UE nel determinare la validità degli atti di quello che è pur sempre, a pieno titolo, un organo UE – seppur con una struttura ibrida e decentrata.

In tale panorama, lo strumento del rinvio pregiudiziale assume ancor più che altrove un ruolo cruciale¹⁰¹. Se quest'ultimo è, in via generale, la pietra angolare del sistema di rimedi definito dai Trattati che consente di preservare, tra il resto, l'autonomia e specificità dell'ordinamento UE, nel caso dell'EPPO esso diventa *il solo* elemento capace di garantire il massimo coinvolgimento possibile della Corte.

È importante ricordare che, pur vedendo ampiamente ridotta la propria giurisdizione nei ricorsi diretti, la CGUE conserva invece la sua competenza in sede di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE, come confermato dall'art. 42, par. 2, del regolamento. Ai fini della

¹⁰⁰ Oltre alla sentenza *EPPO (contrôle juridictionnel des actes de procédure)*, sopra citata, che ha interpretato l'art. 42, par. 1, del regolamento senza in alcun modo metterne in dubbio la compatibilità col diritto primario, sono rilevanti a questo proposito: Tribunale ord. 15 dicembre 2023, T-103/23, *Stan/EPPO*; 28 febbraio 2024, T-385/23, *Mincu Pătrașcu Brâncuși/EPPO*; 6 giugno 2025, T-509/24, *Research Investments e a./EPPO*.

¹⁰¹ V. MITSILEGAS, *The European Public Prosecutor's Office between EU and National Law*, cit., p. 86 ss.

presente analisi vengono in rilievo, in particolare, due declinazioni di tale giurisdizione. In primo luogo, *ex art. 42, par. 2, lett. a)*, i giudici nazionali sono tenuti a rivolgersi alla Corte ogniqualvolta la validità dell'atto procedurale EPPO sia contestata, dinanzi ad essi, «direttamente sulla base del diritto dell'Unione»; in secondo luogo, ai sensi della *lett. b)*, la Corte mantiene la propria giurisdizione generale sull'interpretazione e la validità di qualsiasi norma di diritto UE rilevante nell'ambito del procedimento nazionale – ivi compreso, naturalmente, lo stesso regolamento.

In questo contesto, sarà dunque fondamentale un ricorso ampio ed accurato al rinvio pregiudiziale da parte dei giudici nazionali. Ciò permetterà alla Corte di chiarire il rapporto tra diritto UE e diritto nazionale a fronte di un quadro normativo unico in cui, in linea di principio, i due fungono congiuntamente da parametri di legittimità degli atti adottati da un organo UE. In tale prospettiva, lo strumento pregiudiziale consentirà così di assicurare il più possibile l'autonomia del diritto UE – a partire dal regolamento stesso – nel determinare la validità degli atti procedurali dell'EPPO; si potrà così anche scongiurare il rischio di statuizioni divergenti sopra descritto.

A tal riguardo, tre possibili impieghi del rinvio pregiudiziale meritano particolare attenzione.

In primo luogo, per quanto attiene al rinvio pregiudiziale di validità avente ad oggetto singoli atti procedurali, si ricorda che la Corte è chiamata a pronunciarsi soltanto qualora la legalità dell'atto sia contestata dinanzi al giudice nazionale «direttamente sulla base del diritto dell'Unione». Tuttavia, secondo l'ultimo capoverso del considerando n. 88 del regolamento, in tale categoria di fattispecie *non* rientrano le contestazioni operate sulla base delle disposizioni nazionali che traspongono direttive UE. Ove un giudice nazionale si trovasse di fronte a un'impugnazione fondata su norme nazionali di recepimento, potrebbe rivelarsi utile un uso combinato dei rinvii di interpretazione e validità. In sede di interpretazione, la Corte potrebbe esprimersi sull'effetto diretto delle norme delle direttive invocate – nonché del diritto primario di cui queste siano eventualmente espressione – e sulla relazione tra questo e la nozione di contestazione effettuata direttamente sulla base del diritto UE. Su tali premesse, la Corte potrebbe poi assicurare la massima estensione possibile del proprio sindacato sulla

validità del singolo atto EPPO contestato nel procedimento principale, nonché il massimo effetto utile del diritto UE quale parametro di validità degli stessi.

La combinazione delle due forme di rinvio poc'anzi delineate sarà fondamentale anche nel chiarire se, e in che limiti, un atto valido ai sensi del diritto UE possa comunque essere dichiarato illegittimo in base al diritto nazionale. Se, infatti, quest'ultimo può operare come parametro di validità degli atti dell'EPPO, è pur vero che talune disposizioni di diritto nazionale potrebbero risultare a loro volta precluse dal Regolamento, da altre regole o principi di diritto UE, o dalla necessità di garantire «il primato, l'unità e l'effettività» di tale diritto¹⁰². Anche in tal caso, dunque, soltanto il rinvio pregiudiziale consentirà alla CGUE di garantire che il diritto dell'Unione resti, seppur non l'unico, quantomeno il principale parametro di validità degli atti di un organo UE quale l'EPPO.

Il ricorso all'art. 267 TFUE potrebbe rendersi necessario perfino nel contesto dello scrutinio di decisioni di archiviazione, sebbene queste rientrino – in linea di principio – nella giurisdizione diretta della Corte. Infatti, il rinvio pregiudiziale resta l'unico strumento che consenta alle corti nazionali di interrogare la Corte sui precisi confini tra diritto nazionale e diritto UE nella disciplina delle cause di archiviazione, con particolare riguardo ai limiti alla proponibilità, dinanzi al giudice nazionale, di ricorsi volti a contestare una decisione di archiviazione *non* sulla base del diritto dell'UE. Per altro verso, un giudice nazionale potrebbe trovarsi chiamato ad autorizzare l'archiviazione di un'indagine, su richiesta dell'EPPO: in tali circostanze, sarebbe quantomeno auspicabile una questione pregiudiziale volta ad interrogare la CGUE circa la compatibilità di tale sistema di autorizzazione preventiva con la

¹⁰² Tale è il limite all'applicabilità di standard nazionali di protezione dei diritti fondamentali più elevati di quelli risultanti dalla Carta, risultante da Corte giust. 26 febbraio 2013, C-399/11, *Melloni*, punto 60; 5 dicembre 2017, C-42/17, *M.A.S. e M.B.*, punto 47; 24 luglio 2023, C-107/23 PPU, *Lin*, punto 110. In dottrina, *ex multis*: C. AMALFITANO, *La vicenda Taricco e il dialogo (?) tra giudici nazionali e Corte di giustizia*, in *DUE*, n. 1, 2018, p. 153 ss.; M. E. BARTOLONI, *L'apporto delle tecniche di armonizzazione nella definizione dei rapporti tra sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali*, *ivi*, n. 1, 2019, p. 55 ss.; M. BONELLI, *Growing pains: Direct effect, primacy and fundamental rights after Lin*, in *CMLR*, vol. 61, n. 4, p. 1045 ss.

giurisdizione esclusiva della Corte – e, peraltro, con le competenze della camera permanente dell’EPPO di cui agli artt. 10 e 39 del regolamento.

A tre anni e mezzo dall’entrata in funzioni dell’EPPO¹⁰³, e all’alba di una possibile revisione del regolamento¹⁰⁴ e dell’intera architettura anti-frode dell’UE¹⁰⁵, il dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia inizia a prendere forma: ai due rinvii pregiudiziali già decisi dalla CGUE¹⁰⁶, negli ultimi mesi se ne sono aggiunti tre ulteriori, vertenti su questioni totalmente nuove¹⁰⁷.

Dunque, sebbene portatrice di sfide inedite ad ampio raggio, la disciplina dell’EPPO ha altresì il potenziale per rappresentare una nuova occasione di dialogo tra giudici penali e Corte di giustizia. Solo uno sviluppo proficuo di tale dialogo potrà preservare la giurisdizione esclusiva della Corte a pronunciarsi sui profili di diritto UE riguardanti l’operato dell’EPPO, garantendo al contempo la tutela giurisdizionale delle persone coinvolte nei procedimenti EPPO e l’autonomia del diritto UE.

¹⁰³ Secondo il combinato disposto dell’art. 120, par. 2, del regolamento 2017/1939 e della decisione di esecuzione (UE) 2021/856 della Commissione, del 25 maggio 2021, che stabilisce la data alla quale la Procura europea assume i suoi compiti di indagine e azione penale, l’EPPO è operativa dal 1° giugno 2021.

¹⁰⁴ Entro il 1° giugno 2026, la Commissione deve far eseguire una «valutazione dell’attuazione e dell’impatto del [regolamento], nonché dell’efficacia e dell’efficienza dell’EPPO e delle sue pratiche di lavoro», redigere una relazione al riguardo, condividerla con Consiglio, Parlamento europeo, parlamenti nazionali e con il pubblico, ed eventualmente presentare proposte legislative al fine di integrare o modificare il regolamento: art. 119, regolamento 2017/1939. Il dibattito a tal fine è già cominciato: www.eucrim.eu/news/strengthening-the-future-of-the-eppo-conference-report/.

¹⁰⁵ Commissione europea, White Paper for the Anti-fraud Architecture Review, 16 July 2025.

¹⁰⁶ Corte giust. 21 dicembre 2023, C-281/22, *G. K. e a.* (Parquet européen).

¹⁰⁷ Si tratta delle domande pregiudiziali presentate tra giugno e ottobre del 2025 e registrate come C-407/25, *Tersten* (in materia di riparto di competenze tra EPPO e autorità nazionali), C-506/25, *Raukar-Gamulin e a.* (riguardante la legittimità della designazione di un Procuratore Generale nazionale quale autorità competente a decidere i conflitti di competenza tra EPPO e procura nazionale, senza ricorsi giurisdizionali avverso la sua decisione) e C-686/25, *Aliki* (in materia di responsabilità extracontrattuale asseritamente condivisa tra PED e giudice nazionale e allocazione della giurisdizione).

ABSTRACT (ITA)

In virtù del principio di autonomia del diritto UE rispetto al diritto nazionale, soltanto il primo può dettare le condizioni di validità degli atti di istituzioni, organi e organismi dell'Unione, e la CGUE gode della giurisdizione esclusiva a statuire sulla validità di detti atti. Tuttavia, tali corollari del principio di autonomia paiono essere messi parzialmente in discussione dalla disciplina della Procura europea (EPPO), caratterizzata da notevoli tratti di unicità. Sebbene l'EPPO sia a pieno titolo un organo dell'Unione, lo scrutinio diretto sulla validità dei suoi atti procedurali rientra di regola nelle competenze dei giudici nazionali, limitando l'intervento della CGUE al rinvio pregiudiziale o ad azioni dirette diverse dal ricorso per annullamento; al contempo, anche sul piano sostanziale, l'illegittimità dei suddetti atti dell'EPPO può essere determinata non solo sulla base del diritto UE, ma anche di quello interno, al quale il regolamento istitutivo dell'EPPO fa peraltro ampio rinvio. Il contributo propone dunque una analisi sistematica delle fattispecie in cui una tale disciplina si pone in frizione con il principio di autonomia, e conclude offrendo alcune riflessioni sul ruolo del rinvio pregiudiziale nella soluzione delle specifiche problematiche individuate.

ABSTRACT (ENG)

The autonomy of EU law *vis-à-vis* national law entails that only the former can determine the validity of acts of the institutions, bodies and agencies of the Union, and that the CJEU has exclusive jurisdiction to rule on the validity of such acts. However, the peculiar rules governing the European Public Prosecutor's Office (EPPO) seem to partially call into question those corollaries of the principle of autonomy. In particular, while the EPPO is an EU body, the review of the validity of its procedural acts falls, as a rule, within the jurisdiction of national courts; the CJEU's competence is mostly limited to preliminary rulings or direct actions other than the action for annulment. Even from a substantive viewpoint, EPPO's procedural acts can be deemed unlawful not only based on EU law, but also on national law, to which the EPPO Regulation makes extensive reference. Against this background, the contribution proposes a systematic analysis of the circumstances in which the aforementioned legal framework conflicts with the principle of autonomy. It concludes by proposing some solutions to each of the specific issues identified, reflecting on the possible uses of the preliminary ruling.