



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2025, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaurò, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomena, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Anna Cavaliere, Associato di Filosofia del diritto, Università di Salerno
Giovanni Cellamare, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Sara De Vido, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Valentina Faggiani, Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Ricamatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Francesca Perrini, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Docente incaricato di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies" www.fsjeurostudies.eu
Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario 2025, n. 2

Editoriale

Dalla dichiarazione Schuman al Libro bianco sulla prontezza alla difesa europea: verso una revisione del progetto europeo? p. 1
Ugo Villani

Saggi, Articoli, Commenti e Note

Le origini dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Pace e conflitti armati (1945-2025) p. 14
Massimo Panebianco

Migrare: un diritto fondamentale? p. 26
Antonio Ruggeri

Il ruolo della Procura europea (EPPO) nella tutela dello Stato di diritto dell'Unione europea p. 42
Serena Crespi

Norme di diritto internazionale e disparità di genere, idee vecchie e nuove. Il caso del *mundio muliebre*, uno stereotipo da rileggere p. 82
Lucia di Cintio

Convenzione delle Nazioni Unite contro il *cybercrime* e tutela dei diritti umani: influenze europee sullo scenario internazionale p. 108
Marco Dimetto

The error in predictive justice systems. Challenges for justice, freedom, and human-centrism p. 131
under EU law
Alessandro Ferrara

EU impact on Albanian medical civil liability: a case law approach p. 146
Enkelejda Koka, Denard Veshi, Aisha Morina

La promozione della parità di genere nelle relazioni tra l'Unione europea e i *partner* meridionali p. 162
Claudia Morini



FOCUS

Democracy and the Rule of Law: A New Push for European Values

Il Focus contiene contributi elaborati a seguito della riflessione realizzata nel Seminario conclusivo dello Jean Monnet Module Eu-Draw (2022-2025) “Democracy and the Rule of Law: A New Push for European Values”, tenutosi presso l’Università degli Studi di Salerno (1 aprile 2025)

- Presentazione del *Focus* p. 192
Angela Di Stasi
- Values in the EU external action: mechanisms of implementation and their outcomes p. 194
Stefania Kolarz
- Justice and Home Affairs Cooperation (JHAC) in the perspective of enlargement p. 211
Teresa Russo
- Brevi riflessioni sulla tutela dei diritti nello “spazio digitale” europeo p. 228
Francesco Buonomenna
- Consiglio d’Europa e intelligenza artificiale: un primo tentativo di regolamentazione a tutela dei diritti umani, democrazia e Stato di diritto p. 242
Anna Iermano
- La disinformazione *online* come “minaccia ibrida” alla democrazia nell’Unione europea: meccanismi di tutela e strumenti a contrasto per uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia p. 272
Angela Festa
- L’“approccio europeo” al contrasto alla disinformazione digitale e alla protezione dei valori democratici: quale contributo dell’*AI Act*? p. 296
Rossana Palladino



IL RUOLO DELLA PROCURA EUROPEA (EPPO) NELLA TUTELA DELLO STATO DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Serena Crespi*

SOMMARIO: 1. Procura europea (EPPO) e Stato di diritto: inquadramento dell'indagine. – 2. La rilevanza della lotta alla corruzione nella tutela dello Stato di diritto. – 3. *Segue*: Il contributo specifico di EPPO alla tutela dello Stato di diritto. – 4. L'adesione o meno a EPPO degli Stati membri come elemento di valutazione dello Stato di diritto. – 5. Il contributo di EPPO alla relazione annuale della Commissione europea sullo Stato di diritto. – 6. *Segue*: La particolare rilevanza della cooperazione tra EPPO e le autorità degli Stati membri partecipanti nell'accertamento dello Stato di diritto. – 7. *Segue*: La cooperazione tra EPPO e le autorità italiane. – 8. Tutela dello Stato di diritto, ruolo di EPPO e regolamento condizionalità. – 9. La rilevanza della cooperazione tra EPPO e gli Stati membri non partecipanti per la tutela dello Stato di diritto. – 10. Conclusioni.

1. Procura europea (EPPO) e Stato di diritto: inquadramento dell'indagine

A seguito delle modifiche introdotte dal trattato di revisione di Lisbona, l'articolo 86 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ha previsto, al fine di “combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione” (paragrafo 1), la possibilità di istituire “una Procura europea competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e i loro complici” (paragrafo 3). Su tale base giuridica, il 12 ottobre 2017 il Consiglio ha adottato – su proposta della Commissione europea del 2013 secondo una procedura legislativa speciale – il regolamento 2017/1939 che istituisce per l'appunto la Procura europea (di seguito: EPPO)¹. Posto tuttavia che tale proposta di regolamento non ha trovato l'accordo

Double-blind peer reviewed article.

* Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano-Bicocca. Indirizzo e-mail: serena.crespi@unimib.it.

¹ Il regolamento 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017, *relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea (EPPO)*, pubblicato in *GUUE* L 283 del 31 ottobre 2017, pp. 1-71, è stato in ultimo modificato dal regolamento delegato 2020/2163 della Commissione europea del 14 ottobre 2020, *GUUE* L 431 del 21 dicembre 2020, pp. 1-4, per quanto riguarda le categorie di dati personali che possono essere trattati da EPPO. La direttiva 2017/1371 (c.d. direttiva P.I.F.) del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017 (*GUUE* L 198 del 28 luglio 2017, pp. 29-41) ha stabilito norme minime riguardo alla definizione di reati e sanzioni in materia di lotta contro la frode che lede gli interessi

unanime degli allora ventotto Stati membri², così come accertato dal Consiglio il 7 febbraio 2017 e dal Consiglio europeo il 9 marzo 2017, EPPO è stato in ultimo istituito, dopo più di tre anni di negoziati finalizzati a trovare una convergenza tra i paesi membri, quale cooperazione rafforzata ai sensi degli articoli 20 TUE e 329 TFUE³. E in effetti il 3 aprile 2017 sedici paesi membri (Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna), andando così oltre la soglia minima di nove Stati prevista dall'articolo 86 TFUE, hanno informato il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea dell'intenzione di procedere all'istituzione di EPPO. Considerato peraltro che, ai sensi dall'articolo 86, paragrafo 1, terzo comma, TFUE, la mera richiesta in tal senso da parte di almeno nove Stati membri comporta automaticamente la concessione dell'autorizzazione a procedere, l'iniziativa dei predetti Stati membri ha portato all'adozione del regolamento EPPO in ottobre 2017, a quattro anni dunque dalla prima proposta della Commissione europea⁴.

Il numero degli Stati membri che hanno scelto di partecipare a EPPO è inoltre progressivamente aumentato negli anni, peraltro già all'indomani della sua stessa istituzione. Con lettere rispettivamente del 19 aprile 2017, 1° giugno 2017, 9 giugno 2017 e 22 giugno 2017, altri quattro paesi membri – Lettonia, Estonia, Austria e Italia – hanno indicato il proprio proposito di partecipare alla predetta cooperazione rafforzata. A seguito poi delle ulteriori adesioni di Paesi Bassi (2018)⁵, Malta (2018)⁶, Polonia (marzo

finanziari dell'UE. Una proposta di modifica di quest'ultima è stata presentata dalla Commissione europea nel 2023 (COM(2023) 234 del 3 maggio 2023 sulla lotta contro la corruzione). EPPO ha assunto i suoi compiti di indagine e azione penale il 1° giugno 2021, conformemente a quanto previsto all'articolo 1 della decisione di esecuzione 2021/856 della Commissione europea del 26 maggio 2021 (GUUE L 188 del 28 maggio 2021, pp. 100-102). Su EPPO e le sue funzioni, si vedano, *ex multiis*, L. BACHMAIER WINTER (ed.), *The European Public Prosecutor's Office: the challenges ahead*, The Hague, 2018; W. GEELHOED, L.H. ERKELENS, A.W.H. MEIJ (eds.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, The Hague, 2018; K. LIGETI, M.J. ANTUNES, F. GIUFFRIDA (eds.), *The European Public Prosecutor's Office at Launch*, Milano, 2020; F. MOLIN, *Le parquet européen: entre présent et avenir*, in *Les Cahiers de la Justice*, 2022, p. 425 ss.; T. GUT, *Eppo's Material Competence and Its Exercise: A Critical Appraisal of the EPPO Regulation After the First Year of Operations*, in *ERA Forum*, 2023, p. 283 ss.; M. ENGELHART, *Compliance with the EPPO Regulation. Study Results on the "Implementation" of Council Regulation (EU) 2017/1939 in the Member States*, in *Eucrim*, 2024, p. 1 ss.

² Il Regno Unito, come noto, ha lasciato l'Unione europea alle ore 23:00 del 31 gennaio 2020.

³ L'articolo 86, paragrafo 1, secondo e terzo comma, ammetteva, infatti, che, in mancanza di unanimità in seno al Consiglio e qualora l'accordo sul progetto di regolamento EPPO non fosse stato raggiunto neppure in sede di Consiglio europeo, se almeno nove Stati membri desideravano in ogni caso realizzare quest'ultimo, essi ben avrebbero potuto farlo attraverso per l'appunto lo strumento della cooperazione rafforzata.

⁴ Sulla procedura prevista all'articolo 86 TFUE, anche quanto agli aspetti della nota precedente, P. CRAIG, G. DE BÚRCA, *EU Law. Text, Cases, and Materials*, 7 ed., Oxford, 2020, spec. p. 1015.

⁵ Decisione 2018/1094 della Commissione europea, dell'1 agosto 2018, *che conferma la partecipazione dei Paesi Bassi alla cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea*, in GUUE L 196 del 2 agosto 2018.

⁶ Decisione 2018/1103 della Commissione europea, del 7 agosto 2018, *che conferma la partecipazione di Malta alla cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea*, in GUUE L 201 dell'8 agosto 2018, pp. 2-3.

2024)⁷ e Svezia (luglio 2024)⁸, EPPO conta ormai ben ventiquattro membri. Anche l'Irlanda, pur se da sempre restia a progetti comuni nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia e in particolare a quello della cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia, ha parimenti avviato un dialogo in merito con la Commissione europea, il quale potrebbe concludersi a breve con l'adesione a EPPO⁹. Qualora anche l'Irlanda dovesse prendere parte alla cooperazione rafforzata in esame, solo la Danimarca e l'Ungheria ne resterebbero allora escluse¹⁰.

Ora, le progressive adesioni degli Stati membri ad EPPO sono certamente un indice del successo della cooperazione rafforzata in esame nell'esercizio della sua funzione di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea. Il presente contributo non mira tuttavia a fare una valutazione – luci e ombre – di EPPO o a studiarne questa missione primaria, invero già ampiamente investigata in dottrina¹¹, ma è volto ad analizzare il profilo, invece meno indagato¹², del ruolo ulteriore di EPPO, ossia quello di concorrere a

⁷ Decisione 2024/807 della Commissione europea, del 29 febbraio 2024, *che conferma la partecipazione della Polonia alla cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea*, in *GUUE* L 807 del 29 febbraio 2024.

⁸ Decisione 2024/1952 della Commissione europea, del 16 luglio 2024, *che conferma la partecipazione della Svezia alla cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea*, in *GUUE* L del 18 luglio 2024. In merito, si veda anche la risoluzione del Parlamento europeo del 25 aprile 2024 concernente la posizione del Consiglio sul progetto di bilancio rettificativo n. 3 del bilancio generale 2024 sul rafforzamento della Procura europea (08805/2024 – C9-0147/2024 – 2024/0090(BUD) reso necessario proprio dall'ingresso della Polonia e dall'imminente ingresso della Svezia in EPPO.

⁹ Al riguardo, si veda la presentazione della relazione sullo Stato di diritto 2024 del Commissario D. Reynders (DG giustizia e consumatori) al Parlamento europeo del 24 luglio 2024. Così è anche riportato nella relazione della Commissione europea del 2024 sullo Stato di diritto in Irlanda, p. 14.

¹⁰ A differenza dell'Ungheria, che potrebbe in futuro aderire a EPPO notificandone la richiesta alla Commissione europea, così come invero accaduto per ogni altra adesione, la Danimarca, in base al protocollo 22 che disciplina la mancata partecipazione di tale Stato membro all'adozione di misure comuni in materia di libertà, sicurezza e giustizia di cui alla parte terza, titolo V del TFUE, potrebbe partecipare a EPPO solo informando, secondo le proprie norme costituzionali, gli altri Stati membri che non intende più avvalersi del protocollo 22 nella sua integralità (articoli 7 e 8). Tale scelta comporterebbe tuttavia l'applicazione in Danimarca di ogni misura di cui alla parte terza, titolo V, del TFUE in vigore fino a quel momento nell'Unione europea e non dunque del solo regolamento EPPO. La Danimarca non può neppure più avvalersi della procedura semplificata prevista all'articolo 4 del protocollo in esame. Questa disposizione permette di recepire nel diritto danese specifici atti UE inerenti all'ambito della libertà, sicurezza e giustizia – e dunque anche il regolamento EPPO – entro sei mesi dall'adozione della misura da parte del Consiglio, il che non è però avvenuto in occasione di EPPO. In ogni caso, questa procedura avrebbe creato un obbligo giuridico esclusivamente tra la Danimarca e gli altri Stati membri a norma del diritto internazionale, e dunque al di fuori del contesto dell'Unione in senso stretto.

¹¹ In aggiunta agli autori già menzionati alla nota 1, F. BAAB, *Le parquet européen sera-t-il un coup de poignard en plein coeur?*, in *Revue européenne du droit*, 2021, p. 56 ss.; L. SEILER, *Les garanties procédurales offertes à la défense face au Parquet européen*, in *European Papers*, 2021, p. 335 ss.; V. COSTA RAMOS, *The EPPO and the equality of arms between the prosecutor and the defence*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2023, p. 43 ss.; L. DE MATTEIS, *The EPPO's legislative framework: Navigating through EU law, national law and soft law*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2023, p. 6 ss.; L. SCHMEER, *The establishment of the European Public Prosecutor's Office: integration with limited supranationalisation?*, in *Journal of European Integration*, 2023, p. 1 ss.

¹² Si vedano i contributi contenuti in B. UBERTAZZI (ed.), *The EPPO and the Rule of Law*, Torino, 2024. Trattano della necessità che EPPO, nell'esercizio della sua attività, rispetti i diritti fondamentali e lo Stato di diritto, V. MITSILEGAS, *European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, p. 245 ss.; V. MITSILEGAS, F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office and Human*

proteggere i valori dell'UE elencati all'art. 2 TUE e segnatamente di quello dello Stato di diritto¹³. Si cercherà, in altri termini, di accertare se, ed eventualmente, in che modo, uno strumento pensato per tutelare principalmente la dimensione economico-finanziaria dell'Unione europea assolva contemporaneamente alla funzione di proteggere dei beni di natura “costituzionale”, quali sono per l'appunto quelli citati all'art. 2 TUE¹⁴. In particolare, prendendo le mosse dalla nozione di Stato di diritto come sviluppata dalle istituzioni dell'Unione (segnatamente dalla Corte di giustizia e dalla Commissione europea), si indagherà quanto la lotta alla corruzione sia centrale nella definizione di quest'ultima e attraverso ciò il crescente contributo che EPPO, in quanto organo UE preposto alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione proprio da fenomeni corruttivi, può dare alla protezione di tale valore comune.

Qualora, peraltro, si concludesse riconoscendo a quest'ultimo la funzione, ulteriore a quella tradizionale, di tutelare i valori dell'Unione e quello dello Stato di diritto, esso si aggiungerebbe allora agli altri strumenti di *soft law* (le relazioni annuali della Commissione europea sullo Stato di diritto e i dialoghi “peer review” in seno al Consiglio affari generali) e *hard law* (il meccanismo previsto all'articolo 7 TUE; le sentenze della Corte di giustizia a conclusione dei ricorsi per infrazione e in annullamento, nonché dei

Rights, in L.H. ERKELENS, A.W.H. MEIJ (eds), *Shifting Perspectives*, cit., p. 59 ss.; V. COSTA RAMOS, *The EPPO and the equality of arms between the prosecutor and the defence*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2023, p. 43 ss.

¹³ Per una trattazione generale dell'art. 2 TUE e dello Stato di diritto, ossia di aspetti che il presente contributo dà per impliciti, si vedano in dottrina A. VON BOGDANDY, M. IOANNIDIS, *Systemic deficiency in the rule of law: what it is, what has been done, what can be done*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 59 ss.; D. KOCHENOV, *EU Law without the Rule of Law: Veneration of Autonomy Worth it?*, in *Yearbook European Law*, 2015, p. 74 ss.; J.P. JACQUÉ, *Crise des valeurs dans l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle droit européen*, 2016, p. 213 ss.; W. SCHROEDER, *Strengthening the Rule of Law in Europe From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*, Oxford/Portland, 2016; R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 605 ss.; B. NASCIBENE, *Valori comuni dell'Unione europea*, *ibidem*, p. 631 ss.; E. LEVITIS, *L'Union européenne en tant que communauté de valeurs partagées. Les conséquences juridiques des articles 2 et 7 du traité sur l'Union européenne pour les États membres*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano: De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 509 ss.; M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020; L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *federalismi.it*, 2020, p. 4 ss. Si permetta anche il rinvio a S. CRESPI, *La protezione dello Stato di diritto nel sistema dell'Unione europea: cosa resta da fare?*, in *Eurojus*, 2024, p. 326 ss.

¹⁴ In merito, la Corte di giustizia ha in effetti affermato che “l'Unione ha un proprio quadro costituzionale” costituito tra l'altro dai “i valori fondatori enunciati nell'articolo 2 TUE”. Così, Corte di giustizia, Plenaria, parere 1/17 del 30 aprile 2019, sulla conclusione dell'accordo internazionale CETA tra il Canada e l'Unione europea, ECLI:EU:C:2019:341, par 110; nonché Corte di giustizia, Plenaria, parere 2/13 del 18 dicembre 2014, sull'adesione dell'Unione alla CEDU, ECLI:EU:C:2014:2454, par. 158. Ciò è invero comprensibile dato che i valori comuni fanno parte dell'identità europea. In tal senso, Corte di giustizia, Plenaria, sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio*, causa C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, parr. 124, 127, 231, 233, e *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, causa C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, parr. 145, 169, 265. I valori di cui all'articolo 2 TUE sono inoltre alla base della stessa costruzione comune. Così, Corte di giustizia, Plenaria, parere 2/13 cit., parr. 167-168. In dottrina, L. FUMAGALLI, *Articolo 2*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, 2014, Milano, nonché più di recente L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori*, cit., p. vi.

rinvii pregiudiziali; il principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri; il cosiddetto regolamento condizionalità¹⁵) che l'Unione ha sviluppato, soprattutto negli ultimi anni, per prevenire e/o reagire alle violazioni dell'articolo 2 TUE e segnatamente dello Stato di diritto da parte di taluni Stati membri¹⁶.

2. La rilevanza della lotta alla corruzione nella tutela dello Stato di diritto

Come noto, lo Stato di diritto ricomprende una serie di principi diversi, seppur tra loro complementari, che sono volti a permettere che tutti i pubblici poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) agiscano entro i limiti fissati dalla legge, nel rispetto dei valori democratici e dei diritti fondamentali, nonché sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali. Lo Stato di diritto garantisce, in altri termini, che, in un contesto di separazione tra pubblici poteri¹⁷, il processo legislativo sia trasparente, democratico e pluralistico¹⁸, il potere esecutivo non sia esercitato in modo arbitrario¹⁹ e l'esercizio di

¹⁵ Il regolamento 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (di seguito: regolamento condizionalità), il quale subordina l'erogazione dei fondi europei al rispetto dei valori comuni (GUUE L 433 del 22 dicembre 2020, pp. 1-10) sarà oggetto d'analisi nei prossimi paragrafi quanto ai profili attinenti ad EPPO. Per un'analisi generale del regolamento condizionalità, qui data per implicita, M. CARTA, *Strumenti finanziari e tutela della Rule of Law: i recenti sviluppi nell'Unione europea*, in AA.VV., *Tem e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 153 ss.; B. NASCIBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La "condizionalità"*, in *Eurojus*, 2021, p. 172 ss.; M. FISICARO, *Beyond the Rule of Law Conditionality: Exploiting the EU Spending Power to Foster the Union's Values*, in *European Papers*, 2022, p. 697 ss.; ID., *New Challenges to EU Solidarity. The Expansion of Conditionality in EU Post-Crisis Funding Policies*, in A. DI STEFANO (ed.), *Patterns of European Solidarities. Selected Topics in Law and Economic Policy*, Milano, 2024, p. 75 ss.; A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal*, 2022, vol. 23, p. 142 ss.; E. MAURICE, *Etat de droit: le pari incertain de la conditionnalité*, in *Question d'Europe. Policy Paper de la Fondation Robert Schuman*, 13 marzo 2023, p. 1 ss. Sull'uso della condizionalità nell'Unione, già prima del regolamento in esame, per lo più nella dimensione esterna, A. TIZZANO, *L'azione dell'Unione europea per la promozione dei diritti umani*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 149 ss.; L. BARTELS, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreement*, Oxford, 2005, p. 60 ss.; M.E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2012, spec. p. 79 ss.

¹⁶ Per una ricostruzione di tali strumenti di prevenzione e reazione UE si vedano gli autori menzionati alla nota 13 del presente contributo.

¹⁷ Corte di giustizia, sentenza del 22 dicembre 2010, *DEB*, causa C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811, par. 58; Corte di giustizia, sentenza del 10 novembre 2016, *Kovalkovas*, causa C-477/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:861, par. 36; Corte di giustizia, sentenza del 10 novembre 2016, *Poltorak*, causa C-452/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:858, par. 35. Per un elenco dei principi compresi nella nozione di Stato di diritto elaborati dalla giurisprudenza UE, T. KOSTANTINIDIS, *The rule of Law in the European Union. The Internal Dimension*, Oxford, 2017, spec. p. 83 ss.

¹⁸ Corte di giustizia, sentenza del 29 aprile 2004, *CAS Succhi di Frutta*, causa C-496/99 P, ECLI:EU:C:2004:236, par. 63; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 21 giugno 2022, *Ligue des droits humains c. Consiglio*, causa C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491, par. 146. In dottrina, A. ADINOLFI, *Il principio di legalità nel diritto comunitario. Atti del Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 20-22 settembre 2007*, Milano, 2008, p. 87 ss.

¹⁹ Corte di giustizia, sentenza del 21 settembre 1989, *Hoechst*, cause 46/87 e 227/88, ECLI:EU:C:1989:337, par. 19.

tali poteri sia sottoposto al controllo di una magistratura imparziale e indipendente²⁰, facilmente accessibile ai cittadini e che garantisca una tutela giurisdizionale realmente effettiva²¹, la certezza del diritto²², l'uguaglianza davanti alla legge/non discriminazione²³ e la tutela dei diritti fondamentali²⁴. La Commissione europea ha ulteriormente articolato questa nozione nelle sue relazioni annuali sullo Stato di diritto, strutturando queste ultime in base a quattro pilastri, ossia l'indipendenza, la qualità e l'efficacia del sistema giudiziario; la lotta alla corruzione; la libertà e il pluralismo dei media, nonché i *checks and balances* del sistema istituzionale volti a permettere il rispetto dei principi sottesi allo Stato di diritto.

Ora, i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario degli Stati non possono svolgere le loro funzioni in coerenza a tali principi in presenza di indebite interferenze. In questi casi, infatti, essi non agiscono più nell'interesse della collettività, ma sono dirottati verso utilità private, il che ne impedisce il funzionamento secondo i principi inerenti allo Stato di diritto. In particolare, la corruzione dei pubblici poteri comporta la violazione del principio di uguaglianza, le persone fisiche e giuridiche essendo trattate in modo diverso in virtù dei parametri artificiali prodotti dalla stessa al fine, ad esempio, di comprimere l'indipendenza e l'imparzialità delle autorità giurisdizionali.

Questo rapporto diretto tra tutela dello Stato di diritto, da un lato, e lotta alla corruzione, dall'altro lato, risulta segnatamente dalle relazioni adottate annualmente dalla Commissione europea, a partire dal 2020, per misurare il livello di tutela (e violazione!)

²⁰ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, causa C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, par. 31 e 40-41; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 25 luglio 2018, *LM*, causa C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, par. 63-67. Sulla prima pronuncia, M. CLAES, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, p. 622 ss.; M. PARODI, *Il controllo della Corte di giustizia sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri; alcune riflessioni in margine alla sentenza Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, in *European Papers*, 2018, p. 985 ss. Con riguardo alla pronuncia *LM*, T. KONSTADINIDES, *Judicial independence and the Rule of Law in the context of non-execution of a European Arrest Warrant: LM*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 743 ss.; M. WENDEL, *Indépendance judiciaire et confiance mutuelle: à propos de l'arrêt LM*, in *Cahiers droit européen*, 2019, p. 189 ss.

²¹ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 28 marzo 2017, *Rosneft*, causa C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, par. 73.

²² Corte di giustizia, sentenza del 12 novembre 1981, *Amministrazione delle finanze dello Stato/Srl Meridionale Industria Salumi e.a.*, cause 212/80 a 217/80, ECLI:EU:C:1981:270, par. 10; Corte di giustizia, Grande Sezione, *Rosneft*, cit., par. 161-162; Corte di giustizia, Plenaria, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio*, cit., par. 136 e 223; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 24 luglio 2023, *C.I. e.a.*, causa C-107/23 PPU, ECLI:EU:C:2023:606, par. 114.

²³ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 19 gennaio 2010, *Kucukdeveci* (età), causa C-555/07, ECLI:EU:C:2010:21; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 22 gennaio 2019, *Cresco* (religione), causa C-193/17, ECLI:EU:C:2019:43. In dottrina, L.S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The principle of equality in EU Law*, Berlin, 2017.

²⁴ Sul fatto che i diritti fondamentali sono una componente essenziale del rispetto dello Stato di diritto, solo una società basata su quest'ultimo permettendo il pieno godimento dei diritti fondamentali, K. LENAERTS, *The Autonomy of European Union Law*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 617 ss., spec. p. 621. Analogamente, *Council conclusions (Justice and Home affairs) on fundamental rights and rule of law and on the Commission 2012 Report on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 6-7 July 2013, p. 4.

dello Stato di diritto nei singoli paesi membri e quindi nell'Unione²⁵. Tale accertamento rappresenta, in modo fattuale, le evoluzioni più significative intervenute nell'ultimo anno nei predetti quattro ambiti. In tale contesto, la lotta alla corruzione viene considerata uno dei pilastri di valutazione del livello di tutela dello Stato di diritto nei paesi membri e, dal 2024 anche in taluni di quelli candidati all'adesione all'Unione (Serbia, Albania, Montenegro e Macedonia del Nord)²⁶, nonché di conseguenza un elemento di "importanza vitale"²⁷ del sistema UE. E in effetti già nella prima relazione annuale sullo Stato di diritto – quella del 2020 – la Commissione europea aveva messo espressamente in luce la stretta relazione tra questi due elementi, affermando che "la lotta contro la corruzione è essenziale per la tutela dello Stato di diritto. La corruzione compromette il funzionamento dello Stato e delle autorità pubbliche a tutti i livelli ed è una potente alleata della criminalità organizzata"²⁸.

Il legame tra la protezione dello Stato di diritto e il contrasto della corruzione emerge anche dalla comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale del maggio 2023 sulla lotta alla corruzione²⁹, la quale afferma che "prevenire e combattere efficacemente la corruzione è fondamentale sia per salvaguardare i valori dell'Unione e l'efficacia delle politiche dell'Unione, sia per preservare lo Stato di diritto e mantenere la fiducia nei confronti di governanti e istituzioni pubbliche"³⁰.

Analogamente, la raccomandazione del dicembre 2023 della Commissione europea sulla trasparenza dei processi elettorali nell'Unione³¹, nella misura in cui incoraggia gli

²⁵ Le quattro relazioni annuali sullo Stato di diritto dell'Unione e i capitoli inerenti ai singoli Stati membri – COM(2020)580; COM(2021)700; COM(2022)500; COM(2023)800; COM(2024)800 – sono pubblicate sul sito della Commissione europea. La relazione 2024 della Commissione europea sullo Stato di diritto è stata pubblicata il 24 luglio 2024. Al momento in cui si scrive la relazione 2025 non è ancora stata pubblicata.

²⁶ Così, la Presidente della Commissione europea Ursula van der Leyen nel suo discorso sullo Stato dell'Unione del 13 settembre 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_23_4426. A differenza dei capitoli relativi agli Stati membri della relazione 2024 sullo Stato di diritto che contengono anche raccomandazioni, le relazioni 2024 sullo Stato di diritto dei paesi candidati all'adesione all'UE non contengono invece queste ultime, le quali sono formulate nel contesto del pacchetto annuale sull'allargamento, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_24_5583.

²⁷ Così, la già citata proposta COM(2023) 234 del 3 maggio 2023, p. 10. In generale sul pacchetto legislativo in materia di lotta alla corruzione, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_2516.

²⁸ V. la relazione 2020 sullo Stato di diritto dell'Unione, punto 2.2. "quadro anticorruzione". Questa relazione può rilevarsi anche dalla *Mission letter* del 17 settembre 2024 della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen al Commissionario della DG giustizia e consumatori Micheal McGrath, spec. pp. 6-7, l'esigenza di lottare contro la corruzione anche rispetto ai fondi UE essendo menzionata tanto con riguardo allo Stato di diritto (p. 6) quanto al rafforzamento dei poteri di EPPO (p. 7). In modo complementare, si veda anche la *Mission letter* del 17 settembre 2024 della Presidente della Commissione europea Ursula Von der Leyen al Commissionario della DG Budget Piotr Serafin, spec. pp. 5-6. V. anche l'analisi 02/2024 della Corte dei Conti europea sulla relazione 2024 della Commissione europea sullo Stato di diritto, ove si dice (p. 54) che "mediante il proprio lavoro, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e la Procura europea (EPPO) tutelano gli interessi finanziari dell'UE. Le loro azioni contro la frode, la corruzione e il riciclaggio di denaro sono spesso pertinenti ai fini dei quattro pilastri della relazione, in particolare per quanto riguarda la disciplina anticorruzione".

²⁹ Comunicazione del 3 maggio 2023, JOIN(2023)12.

³⁰ *Ibidem*, spec. p. 1.

³¹ In merito, la raccomandazione del 12 dicembre 2023, C(2023)8626.

Stati membri a vietare o prevedere limiti alle donazioni e ai finanziamenti a partiti e candidati politici soprattutto se provenienti da paesi terzi o da soggetti ivi stabiliti, è volta a contrastare la corruzione nell'ambito specifico dei processi elettorali e, per tale via, a tutelare la democrazia e lo Stato di diritto. E in effetti, da un lato, quest'ultimo è espressamente e ripetutamente ivi richiamato (considerando 1, 2 e 50), l'articolo 2 TUE essendo peraltro la norma di apertura – e quindi la motivazione di base – della raccomandazione. Dall'altro lato, le relazioni annuali della Commissione europea sullo Stato di diritto considerano i finanziamenti ai partiti e ai candidati politici come un settore “ad alto rischio di corruzione”³², unitamente alla gestione di fondi pubblici nell'ambito dell'assistenza sanitaria, della pianificazione urbana, dell'energia, dei porti, dell'amministrazione locale e dei programmi di cittadinanza a favore di investitori³³. Di conseguenza, la previsione a livello nazionale di meccanismi legislativi cautelativi – così in Germania, Danimarca, Slovenia e Repubblica Ceca³⁴ – è uno degli indicatori impiegati dalla Commissione europea per accertare la capacità di un certo sistema di contrastare la corruzione soprattutto ad alti livelli e quindi di proteggere lo Stato di diritto.

Viceversa, inoltre, la carenza di legislazioni che vigilino sul finanziamento dei partiti politici costituisce, secondo la Commissione europea, una fonte di preoccupazione per il rispetto dello Stato di diritto³⁵. Ciò vale anche per altre normative ritenute parimenti rilevanti per il contrasto della corruzione soprattutto ad alti livelli come, ad esempio, quelle inerenti al conflitto di interessi per i titolari di cariche politiche, o che regolano il passaggio di incarichi tra funzioni pubbliche e private (porte girevoli), o che disciplinano l'attività di *lobbying*³⁶. Dall'analisi delle relazioni sullo Stato di diritto, emerge, ad esempio, come l'Italia, nonostante i ripetuti solleciti della Commissione europea già a partire dal 2022, manchi ancora di adeguate e complete legislazioni in questi quattro ambiti³⁷.

³² Così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto dell'Unione, p. 27.

³³ *Ibidem*, nonché la già menzionata comunicazione sulla lotta contro la corruzione del 3 maggio 2023, JOIN(2023)12, spec. p. 8. In merito, v. anche Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 29 aprile 2025, *Commissione europea c. Malta*, C-181/23, ECLI:EU:C:2025:283, ove i giudici di Lussemburgo hanno rilevato l'incompatibilità con le regole UE in materia di cittadinanza e con l'obbligo di leale cooperazione – ma invero anche di quelle relative allo Stato di diritto – del *Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment* maltese che ha istituito una procedura di naturalizzazione in cambio di pagamenti o di investimenti a Malta. Per un commento in dottrina, C. SANNA, *La cittadinanza Ue non è in vendita: la Corte UE dichiara incompatibili con il diritto UE i programmi di naturalizzazione per investimenti della Repubblica di Malta. Le implicazioni della sentenza sul criterio dello ius sanguinis previsto dalla legislazione italiana*, in *Eurojus*, 2025.

³⁴ Così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto dell'Unione, p. 27.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ V. la relazione 2024 sullo Stato di diritto dell'Unione, pp. 23-26; e la comunicazione sulla lotta contro la corruzione del 3 maggio 2023, JOIN(2023)12, cit., p. 3.

³⁷ In tal senso, le relazioni sullo Stato di diritto relative all'Italia del 2022, pp. 3, 5, 18 e 19; quella del 2023, pp. 12, 15-17; e quella del 2024, pp. 16, 20-24. Come si evince dalla relazione 2024 sullo Stato di diritto dell'Unione, spec. p. 24, la Bulgaria e la Grecia difettano parimenti di codici di condotta per i parlamentari e i membri del governo e in Finlandia e Montenegro manca una disciplina di questi aspetti con riguardo invece ai ministri. Le norme sul conflitto di interessi in Albania sono incomplete. Con riferimento poi alle attività di *lobbying* e al sistema delle “porte girevoli”, la normativa manca del tutto in Slovacchia, mentre in Romania esiste solo con riguardo alle azioni del governo. Tali normative potrebbero poi essere migliorate

Tali considerazioni valgono anche per quanto riguarda la dimensione dinamica dell'analisi della Commissione europea, ossia la necessità per gli Stati membri o candidati all'adesione all'Unione di mantenere un adeguato livello di tutela dello Stato di diritto nel tempo³⁸, in particolare mediante l'aggiornamento delle strategie anticorruzione³⁹, rafforzando la disciplina inerente i reati e la responsabilità penale in materia di corruzione⁴⁰, nonché evitando di adottare riforme atte a minare la completezza e l'efficacia del quadro normativo anticorruzione. È quanto, ad esempio, accaduto in Slovacchia con la riforma del diritto penale compiuta nel biennio 2023-2024. Quest'ultima ha in effetti ridotto le sanzioni per i reati di corruzione e abolito la procura speciale competente in materia di corruzione in particolare ad alto livello⁴¹.

Anche l'abrogazione in Italia del reato di abuso di ufficio e la limitazione dell'ambito di applicazione di quello del traffico di influenze illecite ha sollevato interrogativi⁴² in quanto la depenalizzazione di queste forme di corruzione avrebbe inciso sull'efficacia del

in Francia, Lussemburgo, Austria, Polonia, Ungheria e nei Paesi Bassi. In Ungheria le restrizioni dopo la cessazione dell'incarico da ministro e i periodi di incompatibilità sono frammentari e limitati in termini di ambito di applicazione, ma sono ivi previsti interventi legislativi nel 2025 (*ibidem*, p. 25). Difficoltà con riguardo all'adozione di una normativa completa sul finanziamento dei partiti politici sono rilevabili a Cipro e in Belgio (*ibidem*, p. 29).

³⁸ Sull'importanza di mantenere politiche anticorruzione efficaci, v. la relazione 2024 sullo Stato di diritto dell'Unione, p. 20, nonché la comunicazione sulla lotta alla corruzione del 3 maggio 2023, JOIN(2023)12, cit., p. 1. Per una ricostruzione generale del livello di corruzione nei paesi membri, A. MUNGIU-PIPPIDI, I. PARVANOVA, *Upholding Integrity. The causes and trends of corruption risk in Europe-41*, ERCAS Working Paper 66/2025, Roma, 2025.

³⁹ Come risulta dalla relazione 2024 sullo Stato di diritto dell'UE, p. 20, tali strategie non sono state, ad esempio, aggiornate in Germania e a Malta. Viceversa, ciò è invece accaduto nel 2023 in Ungheria, Grecia, Italia, Svezia e Austria. Quanto ai paesi dell'allargamento, il Montenegro ha appena adottato una strategia anticorruzione, mentre in Serbia quest'ultima è ancora *in fieri*. In Macedonia del Nord e Albania l'attuazione della strategia anticorruzione è invece lenta o limitata nei settori ad alto rischio corruzione.

⁴⁰ La Svezia e la Finlandia mancano ancora, ad esempio, di una legislazione sui casi di corruzione a livello internazionale (così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto dell'Unione, p. 21). In attuazione invece delle raccomandazioni della Commissione europea del 2023, l'Austria (così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Austria, p. 13), la Grecia (così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Grecia, p. 12) e la Croazia (così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Croazia, p. 13) hanno nell'ultimo anno rafforzato la propria legislazione in materia di corruzione, estendendo l'ambito di applicazione dei reati di corruzione, ad esempio, delle persone giuridiche e/o ai candidati a cariche pubbliche, introducendo ulteriori sanzioni per tali reati, o innalzando l'importo di queste ultime. La Germania ha poi adottato una legge che rafforza le disposizioni in materia di scambi di influenza che coinvolgono i parlamentari (così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto nell'Unione, pp. 12-13). Anche considerato che, secondo l'indice 2024 internazionale di percezione della corruzione, la Bulgaria si è classificata al 26° posto sui 27 Stati membri con un punteggio (45/100) al di sotto della media, nel 2023 tale Stato membro ha avviato la creazione di un'autorità specifica per il contrasto della corruzione (così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Bulgaria, pp. 16-17). In Polonia sono in via di adozione delle misure volte a limitare le ingerenze del governo nell'esercizio delle attività delle autorità garanti tra l'altro anticorruzione (così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Polonia, p. 15).

⁴¹ In merito, v. la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Slovacchia, pp. 12-13.

⁴² L'importanza della previsione di questi reati per l'equilibrio del sistema giuridico (tra l'altro) italiano è stata peraltro rilevata da svariate associazioni – quella nazionale dei magistrati, Openpolis, Transparency International Italy e Libera – dalle stesse autorità giudiziarie e da altri soggetti pubblici – la Procura generale presso la Corte suprema di cassazione; il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, il Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e il Sostituto Procuratore di Roma. Al riguardo, si veda la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Italia, p. 17. Tali preoccupazioni erano peraltro già state espresse in occasione della relazione 2023 sullo Stato di diritto in Italia, pp. 12-13.

sistema nell'individuazione e nel contrasto della stessa⁴³. In effetti, questi reati sono previsti in venticinque Stati membri⁴⁴, probabilmente anche in ragione della qualificazione dell'abuso di diritto come strumento essenziale per il contrasto della corruzione in varie convenzioni internazionali⁴⁵. A fronte di ciò, la Commissione europea ha peraltro proposto nel 2023 l'introduzione di quest'ultimo quale reato in tutti i paesi membri attraverso l'adozione di un atto comune⁴⁶. L'abolizione e/o la limitazione di questi reati appare però ancora più delicata, considerata la già rilevata mancanza in Italia di legislazioni, quantomeno complete ed adeguate, sul finanziamento ai partiti politici e in materia di conflitto di interesse, porte girevoli e *lobbying*. L'assenza di regole in quest'ultimo ambito impedisce, ad esempio, di controbilanciare la riduzione dell'ambito attuativo del reato di traffico di influenze illecite. L'incisività dell'azione penale italiana nei casi di corruzione potrebbe inoltre essere ostacolata dalla previsione di termini di prescrizione troppo brevi quanto ai procedimenti in materia di corruzione, i quali richiedono di regola invece molto tempo per l'istruzione del caso. Questi ultimi, già ridotti dalla riforma Cartabia del 2021 al fine di diminuire la durata eccessiva dei procedimenti⁴⁷, potrebbero essere ulteriormente limitati per effetto di un nuovo disegno di legge allo studio del Parlamento⁴⁸. Né invero l'effetto di queste riforme sembra poter essere quantomeno pienamente compensato dall'incremento della digitalizzazione della giustizia⁴⁹ e delle assunzioni del personale giudiziario⁵⁰, tra l'altro deputato a EPPO⁵¹.

⁴³ Il disegno di legge A.C. 1718, *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare* è diventato legge, n. 114 del 9 agosto 2024, *GU* n. 187 del 10 agosto 2024. Per un commento, N. PARISI, D.G. RINOLDI, *Contrasto alla corruzione: il 7 maggio l'abuso d'ufficio abrogato va in Corte costituzionale*, 2025, pubblicato sul sito AISDUE. In merito si rileva che con un comunicato stampa dell'8 maggio 2025, la Corte Costituzionale ha affermato che l'abrogazione dell'abuso d'ufficio non è incostituzionale.

⁴⁴ In merito, si veda la Figura 1, p. 13, della già cit. proposta di direttiva sulla lotta contro la corruzione (COM(2023) 234 del 3 maggio 2023).

⁴⁵ V., ad esempio, le Convenzioni delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC); del Consiglio d'Europa sulla corruzione in materia penale; dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali. Sulla possibilità di svincolarsi dagli obblighi incombenti dal diritto internazionale, N. PARISI, D.G. RINOLDI, *Contrasto alla corruzione*, cit., p. 6 ss. In merito si rileva come la nostra Corte Costituzionale, con il già citato comunicato stampa dell'8 maggio 2025, abbia affermato che la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione non impone l'obbligo di prevedere il reato di abuso d'ufficio, né il divieto di abrogarlo ove già presente nell'ordinamento nazionale.

⁴⁶ Così, la già citata proposta COM(2023) 234 del 3 maggio 2023.

⁴⁷ Nel contesto del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), l'Italia si era impegnata a ridurre del 25% i tempi di esaurimento nei tre gradi del giudizio in ambito penale entro la fine del 2026. Così, la relazione 2022 sullo Stato di diritto relativa all'Italia, pp. 12-13. La necessità di ridurre i tempi processuali era stata peraltro rilevata già nel 2019. Così, le raccomandazioni del Consiglio del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia (*GUUE* C 301 del 5 settembre 2019, pp. 69-79), considerando 27 e 28, nonché il punto 4 a p. 79. Sulla riforma Cartabia e l'impatto della riduzione o della sospensione dei termini di prescrizione ivi previsti, si veda la relazione 2023 sullo Stato di diritto in Italia, pp. 13-14.

⁴⁸ In merito, disegno di legge A.C. 893, *Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di prescrizione*, ancora allo studio del Senato.

⁴⁹ Così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Italia, p. 12.

⁵⁰ V. la relazione 2023 sullo Stato di diritto in Italia, p. 7.

⁵¹ Si veda, il decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 ottobre 2021, n. 147.

L'incremento della digitalizzazione della giustizia italiana ha peraltro riguardato più la materia civile di quella penale⁵².

L'accertamento del grado di protezione dello Stato di diritto in un sistema nazionale è inoltre effettuato dalla Commissione europea prendendo in esame non solo il fatto che uno Stato membro o candidato all'adesione all'UE disponga e mantenga nel tempo di un solido quadro normativo tra l'altro anticorruzione, ma anche che esso sia in grado di garantirne un'applicazione effettiva in concreto, avviando, ad esempio, indagini e azioni incisive e dissuasive in settori soprattutto ad alto rischio corruzione⁵³. Anche a fronte della sempre maggiore complessità dei reati nell'ambito in esame, ciò dipende a sua volta dal grado di specializzazione del personale a disposizione, dal livello di cooperazione tra le autorità di contrasto, la procura ed altre agenzie – ad esempio, le autorità fiscali, di audit, i garanti della concorrenza ed altre autorità amministrative – nonché dalla capacità di queste ultime di accedere alle informazioni e dall'interconnessione delle banche dati e dei registri. E così, mentre Cipro⁵⁴, Italia⁵⁵, Lussemburgo⁵⁶, Malta⁵⁷ e Portogallo⁵⁸ hanno aumentato negli ultimi anni le risorse a disposizione delle autorità inquirenti, in Slovacchia⁵⁹, Irlanda⁶⁰, Montenegro⁶¹ e Serbia⁶² desta preoccupazione tanto il ridotto numero di risorse deputate al contrasto della corruzione, quanto il loro grado di specializzazione. La cooperazione a livello nazionale tra le autorità di polizia e quelle giurisdizionali è inoltre particolarmente carente a Cipro⁶³ e in Ungheria⁶⁴; è in fase di rafforzamento in Spagna⁶⁵; ed è invece efficace in Italia, grazie in particolare agli investimenti PNRR effettuati nel 2022-2023 a favore della digitalizzazione e dell'interoperabilità delle banche dati⁶⁶.

3. Segue: Il contributo specifico di EPPO alla tutela dello Stato di diritto

Alla luce della stretta correlazione tra corruzione e rispetto dello Stato di diritto ben si può allora dedurre che tutti gli organi che partecipano alla lotta contro la corruzione – e tra questi proprio EPPO che individua, persegue e rinvia a giudizio i reati che ledono il bilancio dell'Unione, ossia, ai sensi della già citata direttiva P.I.F., le frodi, la corruzione,

⁵² In merito, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Italia, p. 12.

⁵³ Vedi, la relazione 2024 sullo Stato di diritto nell'Unione, p. 27.

⁵⁴ V. la relazione 2024 sullo Stato di diritto a Cipro, pp. 11-13.

⁵⁵ Quanto all'Italia, si veda quanto già riportato nel testo di questo paragrafo e le relative note.

⁵⁶ Così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Lussemburgo, pp. 9-10.

⁵⁷ Così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto a Malta, p. 12.

⁵⁸ In merito, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Portogallo, pp. 15-16.

⁵⁹ In tal senso, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Slovacchia, pp. 18-19.

⁶⁰ V. la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Irlanda, pp. 12-13.

⁶¹ Al riguardo, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Montenegro, p. 11.

⁶² Così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Serbia, pp. 9-10.

⁶³ Al riguardo, la relazione 2024 sullo Stato di diritto a Cipro, p. 13.

⁶⁴ In merito, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Ungheria, pp. 15-16, 20.

⁶⁵ V. la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Spagna, pp. 16-17.

⁶⁶ In tal senso, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Italia, p. 19.

l'appropriazione indebita e il riciclaggio anche quando commessi da organizzazioni criminali – adempiono contemporaneamente al compito, ulteriore per l'appunto, di tutelare lo Stato di diritto. È, peraltro, lo stesso EPPO a qualificarsi come un attore nella tutela dei valori comuni, le relazioni annuali sull'attività di quest'ultimo affermando già dal 2022 che esso “non è un elemento addizionale, un nuovo livello aggiunto per migliorare il coordinamento delle autorità nazionali. In quanto organismo dell'UE parte integrante delle autorità giudiziarie nazionali, è una componente sistemica dello Stato di diritto dell'UE”⁶⁷. E in effetti, come si avrà modo di vedere nel dettaglio nei prossimi paragrafi, a partire dal 2022, EPPO, le sue attività e le informazioni raccolte nell'esercizio delle sue mansioni sono impiegate dalla Commissione europea proprio per valutare annualmente il livello di tutela di questo valore comune nei paesi membri aderenti a EPPO e in quelli candidati all'adesione all'Unione, nonché in alcuni casi anche degli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata in esame.

Il fatto poi che EPPO sia “parte integrante delle autorità giudiziarie nazionali” comporta due conseguenze rilevanti ai fini dell'indagine che sarà svolta nel prosieguo. Innanzitutto, considerato che, come già osservato, il grado di efficacia della cooperazione tra le autorità nazionali, di polizia e giurisdizionali, è un indice di valutazione della capacità di contrasto della corruzione in uno Stato membro, la collaborazione tra queste ultime ed EPPO è allora parimenti un indicatore dell'andamento di questo fattore. E in effetti, dal 2023 essa è presa in esame dalla Commissione europea per misurare, nelle proprie relazioni, il livello complessivo di tutela dello Stato di diritto. Come si avrà modo di vedere meglio nei prossimi paragrafi, ciò è peraltro vero non solo per i paesi membri che aderiscono alla cooperazione rafforzata in esame e quelli candidati all'adesione all'Unione, ma anche per gli Stati membri che invece non sono parte di EPPO (Danimarca, Ungheria e Irlanda), e ciò in virtù del combinato disposto degli articoli 2 TUE (valori dell'UE), 4, paragrafo 3, TUE (leale cooperazione tra Stati membri e/o istituzioni), 325 TFUE (obbligo di assicurare l'efficace protezione del bilancio dell'Unione) e 327 TFUE (obbligo per i paesi membri non aderenti di non ostacolare l'attuazione delle cooperazioni rafforzate).

Inoltre, e sempre per effetto dell'integrazione di EPPO nel sistema giurisdizionale interno in particolare attraverso il ruolo dei procuratori europei delegati⁶⁸, le modifiche legislative che interessano la magistratura di uno Stato membro o candidato all'adesione

⁶⁷ Così, la relazione sull'attività di EPPO del 2022, p. 8; la relazione sull'attività di EPPO del 2023, p. 8; la relazione sull'attività di EPPO del 2024, p. 8. Le relazioni annuali di EPPO sono consultabili sul sito *web* dello stesso.

⁶⁸ Il livello centrale di EPPO è costituito dal procuratore capo europeo, che è a capo dell'EPPO nel suo complesso e del collegio dei procuratori europei, dalle camere permanenti e dai procuratori europei. Il livello decentrato è costituito dai procuratori europei delegati aventi sede negli Stati membri (considerando 21 del regolamento EPPO). Questi ultimi agiscono per conto dell'EPPO nei rispettivi Stati membri e dispongono degli stessi poteri dei procuratori nazionali in materia di indagine, azione penale e atti volti a rinviare casi a giudizio (articolo 13 del regolamento EPPO). In merito, si veda anche la relazione 2024 sull'attività di EPPO, p. 72 ss. Sulle funzioni dei procuratori europei delegati, J. CALLEWAERT, *No Case to Answer for the European Public Prosecutor under the European Convention on Human Rights? Considerations on Convention Liability for Actions of the European Public Prosecutor's Office*, in *Europe of Rights & Liberties/Europe des Droits & Libertés*, 2021, p. 20 ss.

all'Unione – ad esempio, quelle volte a limitarne l'indipendenza, l'imparzialità e l'efficacia come avvenuto in passato in Polonia⁶⁹ e più di recente in Slovacchia⁷⁰ – hanno conseguenze dirette anche su EPPO⁷¹. Lo stesso regolamento istitutivo EPPO ammette in effetti che i procuratori europei delegati continuino, anche dopo la nomina UE, a essere membri attivi delle procure o della magistratura degli Stati membri e possano proseguire ad espletare le funzioni di procuratori nazionali, il che comporta tra l'altro l'eventualità di applicare loro le disposizioni disciplinari nazionali (considerando 46 e articolo 17). Al fine allora di tutelare questi ultimi dalle possibili pressioni degli Stati membri di appartenenza – e dunque di garantire per tale via l'indipendenza di EPPO nel suo complesso come stabilito dall'articolo 6 del regolamento istitutivo EPPO – quest'ultimo ha così previsto una serie di misure cautelative⁷². Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, ad esempio, lo Stato membro che decida la rimozione dall'incarico o l'adozione di provvedimenti disciplinari nei confronti di un procuratore europeo delegato per motivi non connessi alle responsabilità che gli derivano dall'esercizio delle funzioni UE, deve informare il procuratore capo europeo prima di attivarsi in tal senso. L'adozione di misure di questo tipo a livello interno non può inoltre avvenire senza il previo consenso di quest'ultimo o del collegio (articolo 17, paragrafo 2, del regolamento EPPO), il quale è composto dal procuratore capo europeo e da un procuratore europeo per Stato membro (articolo 9 del regolamento EPPO). L'articolo 7 della decisione del collegio relativa alle condizioni di impiego prevede inoltre l'assistenza di quest'ultimo ai procuratori europei delegati in caso di minacce personali o danni derivanti dal corretto svolgimento delle loro funzioni UE⁷³. Le condizioni di impiego, i criteri di rendimento o l'insufficienza professionale dei procuratori europei delegati quando agiscono ai sensi del regolamento EPPO sono invece una competenza (esclusiva) del collegio (considerando 46 e articolo 114, lett. c, del regolamento EPPO). Considerato peraltro che quest'ultimo provvede

⁶⁹ Per una ricostruzione delle violazioni polacche, A. ANGELI, A. DI GREGORIO, J. SAWICKI, *La controversa approvazione del "pacchetto giustizia" nella Polonia di "Diritto e Giustizia": ulteriori riflessioni sulla crisi del costituzionalismo polacco alla luce del contesto europeo*, in *DPCE online*, 2017, p. 787 ss.; F. GUELLA, *Indipendenza della magistratura polacca e stato di diritto in Europa: malgrado l'irricevibilità di questioni ipotetiche, la garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva prescinde dalle attribuzioni dell'Unione*, in *DPCE online*, 2022, p. 2917 ss.; A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistematiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023, spec., p. 159.

⁷⁰ Al riguardo, si veda la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Slovacchia, pp. 1, 6-8.

⁷¹ A gennaio 2025, la Procuratrice europea ha, ad esempio, scritto una lettera alla Commissione europea, ai sensi del considerando 16 del regolamento condizionalità già cit., affermando che la proposta austriaca di riforma della legislazione in materia penale prevede di introdurre un "intrusive supervision powers of a non-judicial authority" atta a limitare l'indipendenza di EPPO, <https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/statement-regarding-amendments-to-austrian-law-criminal-procedure>.

⁷² In merito, D. CECCARELLI, *Status of the EPPO: An EU Judicial Actor*, in *Eucrim*, 2024, n. 1, p. 58 ss.; M. C. SABADELL CARNICERO, *The Independence of the European Public Prosecutor's Office*, *ibidem*, 2021, n. 1, p. 57 ss. Sugli aspetti ulteriori dell'indipendenza del Procuratore europeo capo e dei procuratori europei, B. MÁRTON, *Independence of the European Public Prosecutor's Office in the context of the appointment procedures*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2024, n. 2, p. 146 ss.

⁷³ Decisione del Collegio della Procura europea del 29 settembre 2020 che stabilisce le norme relative alle condizioni di impiego dei procuratori europei delegati, www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/2020.001-2021.017_Consolidated%20version-Conditions_of_employment_EDPs_IT.pdf.

anche a nominare i procuratori europei delegati designati dagli Stati membri, tra l'altro rigettando la loro designazione qualora la persona non soddisfi i criteri di cui al paragrafo 2 dell'articolo 17 (paragrafo 1 dell'articolo 17 del regolamento EPPO), il collegio è allora l'organo che garantisce per lo più l'indipendenza dei procuratori europei delegati.

Alla luce di tali considerazioni, si può dunque dedurre che la capacità di EPPO di svolgere in modo efficace la propria attività negli ordinamenti nazionali serve a misurare l'andamento del rispetto dello Stato di diritto con riguardo non solo al pilastro della lotta alla corruzione, ma anche di quello inerente all'indipendenza e l'efficienza della magistratura, il che rafforza una volta di più il legame tra EPPO e la protezione dei valori di cui all'art. 2 TUE. Ciò è peraltro in linea con il fatto che i quattro pilastri su cui è basata ogni relazione sullo Stato di diritto sono tra loro interdipendenti. Un quadro normativo completo e adeguato, un sistema giudiziario efficace e un solido equilibrio dei poteri istituzionali, pur essenziali, non sono, infatti, di per sé sufficienti per garantire pienamente il rispetto dello Stato di diritto, quest'ultimo richiedendo anche un ecosistema favorevole basato sull'osservanza dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura, politiche anticorruzione incisive, media liberi e pluralisti, un'amministrazione pubblica trasparente e di alta qualità, nonché una società civile libera e attiva⁷⁴.

4. L'adesione o meno a EPPO degli Stati membri come elemento di valutazione dello Stato di diritto

Una volta accertato che EPPO, investigando casi di corruzione che ledono gli interessi finanziari dell'UE, assolve contemporaneamente la funzione di proteggere lo Stato di diritto, non sorprende allora che, come già anticipato, esso trovi menzione nelle relazioni annuali della Commissione europea sullo Stato di diritto. In particolare, quelle del 2022, 2023 e 2024 inerenti ai paesi membri riportano, nell'*incipit* delle stesse, il dato, solo apparentemente neutro, dell'adesione degli essi ad EPPO⁷⁵. Analoghe considerazioni sembrano avere portato la Commissione europea a menzionare, a partire dal 2024 nelle relazioni relative ad Albania, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia, se i governi e/o le singole autorità degli stessi, per lo più competenti in materia di anticorruzione, abbiano concluso con EPPO degli accordi di cooperazione o lavoro ai sensi dell'articolo 99 del regolamento EPPO⁷⁶, i quali agevolano la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le parti.

Tali informazioni non devono tuttavia essere intese come meri dati di fatto, secondari o ininfluenti, riportati dalla Commissione europea nelle sue relazioni in modo apodittico, la decisione dei sistemi nazionali di aderire a EPPO o di concludere con quest'ultimo un

⁷⁴ In tal senso, la relazione 2020 sullo Stato di diritto dell'Unione europea, p. 4.

⁷⁵ V. ad esempio, con riguardo all'Italia, la relazione 2022 sullo Stato di diritto, p. 4; la relazione 2023 sullo Stato di diritto, p. 3; la relazione 2024 sullo Stato di diritto, p. 4. Analogamente, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Polonia, p. 1.

⁷⁶ Così, le relazioni 2024 sullo Stato di diritto in Albania, p. 2; in Montenegro, p. 3; in Macedonia del Nord, p. 2; in Serbia, p. 2. Ad eccezione della Serbia, tutti gli altri paesi hanno già concluso accordi in tal senso.

accordo di cooperazione o lavoro attestando invece la determinazione di questi ultimi nel combattere, con ogni mezzo utile, la corruzione e dunque di tutelare il più possibile lo Stato di diritto. Questa considerazione pare fondarsi su un duplice elemento. Innanzitutto, è ragionevole presumere che la Commissione europea richiami nelle proprie relazioni informazioni che concorrono, a vario titolo e misura, alla valutazione del livello complessivo di protezione dello Stato di diritto in un paese membro o candidato all'adesione all'Unione.

Il valore qui attribuito alla menzione in esame è inoltre desumibile, *a contrario*, dal caso della Polonia, ossia di un paese ove, nel periodo 2015-2023, si è assistito a un progressivo arretramento della protezione dello Stato di diritto per quanto concerne soprattutto l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura, compromessa per anni dalle indebite influenze politiche tanto sul processo di nomina⁷⁷ quanto sulla capacità decisionale della stessa⁷⁸. In virtù poi della già rilevata correlazione tra questi ultimi aspetti e la capacità di contrasto della corruzione, l'assenza in Polonia di un'effettiva vigilanza giurisdizionale ha compromesso anche l'avvio di indagini e procedimenti giudiziari in materia di frode e corruzione soprattutto ad alti livelli, il che ha incrementato il livello complessivo di quest'ultima nel paese⁷⁹. A seguito poi delle elezioni politiche dell'ottobre 2023 e della vittoria del partito guidato dall'ex Presidente del Consiglio europeo Donal Tusk, la Polonia, al fine di ivi ripristinare lo Stato di diritto, ha presentato alle istituzioni UE, a gennaio 2024, un piano di riforme (*Action Plan on the Rule of Law*)⁸⁰. Tra le misure ivi prospettate figura l'adesione della Polonia a EPPO, poi avvenuta

⁷⁷ A partire dal 2015, il parlamento polacco aveva, infatti, introdotto la possibilità di annullare la nomina dei giudici costituzionali legittimamente designati nella precedente legislatura, nonché attribuito la nomina di questi ultimi, dei presidenti dei tribunali e delle Corti d'appello direttamente al ministero della giustizia. Le designazioni degli ulteriori giudici erano state poi affidate non più al Consiglio nazionale della magistratura, ossia all'organo che tradizionalmente assolve a questo compito proprio per salvaguardare l'indipendenza dei giudici, ma al parlamento. Per la ricostruzione delle violazioni polacche allo Stato di diritto, si vedano gli autori già citati alla nota 69.

⁷⁸ La Polonia aveva anche istituito nuove procedure disciplinari relative alle condotte dei magistrati, nonché generici motivi di illecito disciplinare, come l'abuso di diritto nelle decisioni giudiziarie, le quali hanno condotto all'apertura di indagini e procedimenti relativi al contenuto delle sentenze al fine di limitare l'indipendenza della magistratura. In merito alle violazioni polacche allo Stato di diritto, si vedano ancora gli autori già citati alla nota 69.

⁷⁹ Nella relazione 2023 sullo Stato di diritto in Polonia, p. 17, la Commissione europea riferisce, ad esempio, che in Polonia vi è "*disparity in the treatment of corruption cases for political purposes*" e che "*in some cases no investigations are initiated, despite serious allegations. The reported suspicion of a corruption and fraud case, including on EU funds spending, was not followed up*". Quanto al fatto che l'ufficio centrale anticorruzione polacco dipende dall'esecutivo, v. anche le relazioni sullo Stato di diritto in Polonia del 2020, pp. 8 e 11, del 2021, p. 18 e del 2022, p. 16.

⁸⁰ Tale piano è stato adottato dal Primo ministro con ordinanza del 13 dicembre 2023 (*GU "Monitor Polski"* del 2023, n. 1384). Tale programma, redatto dal nuovo governo con il coinvolgimento delle associazioni professionali degli avvocati, dei magistrati, nonché i rappresentanti della società civile, è stato presentato al Consiglio affari generali il 20 febbraio 2024 e poi discusso nelle successive riunioni dello stesso del 19-21 marzo 2024. In tal senso, v. la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Polonia, p. 4. Proprio sulla base di questo piano di azione, il 29 maggio 2024 la Commissione europea ha chiuso la procedura *ex* articolo 7 TUE avviata nel 2017 contro la Polonia (comunicato stampa della Commissione europea del 29 maggio 2024, MEX/24/2986). Al momento in cui si scrive, non è tuttavia ancora misurabile l'impatto che potrà avere su questo piano di riforme la vittoria del candidato conservatore (Karol Nawrocki) alle elezioni presidenziali polacche del giugno 2025. Sull'articolo 7 TUE in dottrina, v., *ex multiis*, P. MORI, *Strumenti*

a marzo 2024, la quale si aggiunge alla riforma della giustizia e dei regimi disciplinari applicabili ai giudici al fine di ripristinare l'indipendenza degli stessi, nonché il rispetto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Carta dei diritti fondamentali UE e del principio del primato del diritto comune⁸¹, ritenuti per anni ivi inapplicabili per effetto tra l'altro delle pronunce dalla Corte Costituzionale polacca⁸². La scelta di aderire a EPPO rappresenta allora un elemento strutturale dell'*Action Plan on the Rule of Law* predisposto dalla autorità polacche al fine di dimostrare agli altri paesi membri e alle istituzioni UE la volontà di rafforzare il contrasto della corruzione e quindi la tutela dello Stato di diritto⁸³.

Ciò sembra a maggior ragione vero considerato che EPPO potrà indagare e perseguire in Polonia i reati rientranti nella sua competenza (ossia frode, corruzione, appropriazione indebita, riciclaggio di denaro e la frode relativa all'imposta sul valore aggiunto) già dal 1° giugno 2021, antecedentemente dunque alla partecipazione di tale paese membro alla cooperazione rafforzata in discussione. Il paragrafo 2 dell'articolo 120 del regolamento EPPO prevede, infatti, che esso sia applicabile agli Stati membri dalla data indicata nella decisione di esecuzione che, adottata ai sensi dell'articolo 331 TFUE, sancisce l'adesione di questi ultimi a EPPO, il che per la Polonia ha coinciso per l'appunto con il 1° giugno 2021⁸⁴, ossia da quando quest'ultimo ha assunto i propri compiti di indagine e d'azione penale in ogni altro paese membro⁸⁵.

La Polonia aveva peraltro proposto alla Commissione europea d'applicare il regolamento EPPO già a decorrere dal 20 novembre 2017, ossia dalla data di entrata in vigore dell'atto UE. Secondo la Polonia, questo avrebbe permesso di conseguire meglio gli obiettivi di un'azione penale efficace e imparziale per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Tale proposta è stata tuttavia respinta dalla Commissione europea. Un'applicazione antecedente al 1° giugno 2021 avrebbe in ogni caso probabilmente avuto un valore aggiunto limitato in termini di efficacia, le indagini e i procedimenti penali

giuridici e strumenti politici di controllo del rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri dell'Unione europea, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai trattati di Roma, stato e prospettive dell'Unione europea*, Torino, 2016, p. 199 ss., spec. p. 207; C. BLUMANN, *Le mécanisme des sanctions de l'article 7 du traité sur l'Union européenne: pourquoi tant d'inefficacité*, in AA.VV., *Les droits de l'homme à la croisée des droits. Mélanges en l'honneur du Professeur Sudre*, Paris, 2018, p. 70 ss.; B. NASCIMBENE, *La violation grave des obligations découlant du traité UE. Les limites de l'application de l'art. 7*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, op. cit., p. 678 ss.; A. VON BOGDANDY, *Principles of a systemic deficiencies doctrine: How to protect checks and balances in the Member States*, *ibidem*, 2020, p. 705 ss.; L. S. ROSSI, *Il valore giuridico*, cit., p. xiv.

⁸¹ Per una descrizione del predetto piano e delle misure ivi adottate, v. la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Polonia, pp. 1-3 e 6.

⁸² Le sentenze della Corte Costituzionale polacca ove è stato negato il diritto del primato sono del 14 luglio 2021 (P7/20, spec. parr. 27 e 33) e del 7 ottobre 2021 (K 3/21, par. 2). Su tali pronunce, F. CASOLARI, *The judgment of the Polish Constitutional Tribunal in case K 3/21: What can the Member States do to shield the EU values?*, in *EU Law Live*, 9 novembre 2021.

⁸³ A dicembre 2024, la Polonia ha nominato i propri procuratori europei, i quali entreranno in funzione nel corso del 2025. Così, la relazione 2024 sull'attività di EPPO, p. 80.

⁸⁴ V., la già cit. decisione 2024/807 che conferma la partecipazione della Polonia a EPPO.

⁸⁵ L'articolo 1 della decisione di esecuzione 2021/856 cit. prevede, infatti, che "la Procura europea assume i compiti di indagine e azione penale ad essa conferiti dal regolamento 2017/1939 il 1° giugno 2021".

pertinenti essendo per lo più già chiusi o piuttosto avanzati e dunque non avocabili da EPPO ai sensi dell'articolo 27 del regolamento EPPO.

Questa possibilità non sembra confliggere, almeno in linea di principio, con la certezza del diritto tutelata dalla giurisprudenza UE⁸⁶. Secondo la Corte di giustizia, infatti, sebbene esso osti a che l'efficacia nel tempo di un atto UE decorra da una data anteriore alla pubblicazione dello stesso, una deroga è possibile, in via eccezionale, alla sussistenza di una doppia condizione, ossia che lo esiga lo scopo da raggiungere e che il legittimo affidamento degli interessati sia debitamente rispettato. Quanto alla prima condizione, l'applicazione del regolamento EPPO a partire dal 1° giugno 2021 pare giustificata dall'esigenza, in un certo senso superiore, di compensare la violazione in Polonia dello Stato di diritto nel periodo 2015-2023, così come attestato nelle relazioni annuali della Commissione europea e dall'avvio avverso questo paese della procedura di cui all'articolo 7 TUE. Come è stato già osservato, infatti, limitazioni all'indipendenza e all'imparzialità della magistratura impediscono il controllo sulla spesa dei fondi pubblici tra l'altro europei, il che indebolisce a sua volta il contrasto della corruzione. Anche la seconda condizione pare invero integrata, essendo previsto nella decisione di adesione della Polonia che la competenza di EPPO non avrebbe inciso sulle sentenze già passate in giudicato, comprese quelle emesse per scadenza dei termini di prescrizione, a meno che il diritto nazionale non consenta di riaprire casi e indagini già chiusi⁸⁷.

La decisione di applicare il regolamento EPPO a partire da una data anteriore all'adesione della Polonia alla cooperazione rafforzata in esame non sembra neppure contrastare con il principio di legalità dei reati e delle pene previsto all'articolo 49, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Secondo la giurisprudenza UE esso richiede disposizioni di diritto penale sostanziale che garantiscano l'accessibilità e la prevedibilità sia per quanto riguarda la definizione del reato che la determinazione della pena⁸⁸. Il requisito della determinatezza della legge applicabile, che è inerente a questo principio, implica poi che la legge definisca chiaramente i reati e le relative pene. Il singolo deve, in altri termini, poter conoscere quali sono gli atti e/o le omissioni che implicano una sua responsabilità penale⁸⁹. Le disposizioni del regolamento EPPO, nella

⁸⁶ Così, Corte di giustizia, sentenza del 25 gennaio 1979, *Racke*, causa 98/28, ECLI:EU:C:1979:14, par. 20; Corte di giustizia, sentenza del 9 gennaio 1990, *Società agricola fattoria alimentare (SAFA)*, causa C-337/88, ECLI:EU:C:1990:1, par. 13; Corte di giustizia, sentenza del 21 febbraio 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest*, cause C-143/88 e C-92/89, ECLI:EU:C:1991:65, par. 49; Conclusioni dell'Avvocato generale Geelhoed del 3 aprile 2001, *Silos e Mangimi S.p.A. c. Ministero delle Finanze dello Stato*, causa C-228799, ECLI:EU:C:2001:196, par. 39. Sul principio della certezza del diritto, v., *ex multis*, la ricostruzione di M. L. TUFANO, *La certezza del diritto nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, n. 4, p. 767 ss.

⁸⁷ Al riguardo, il considerando 19 della decisione 2024/807 di adesione della Polonia ad EPPO già cit.

⁸⁸ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenze del 5 dicembre 2017, *M.A.S. e M.B.*, causa C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936, par. 55; Corte di giustizia, sentenza dell'11 giugno 2020, *Prokuratura Rejonowa w Słupsku*, causa C-634/18, ECLI:EU:C:2020:455, par. 48; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenze del 24 luglio 2023, *C.I. e altri*, causa C-107/23 PPU, ECLI:EU:C:2023:606, parr. 102-104. V. anche la decisione di adesione della Polonia a EPPO, cit., considerando 20.

⁸⁹ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenze *M.A.S. e M.B.*, cit., par. 56; Corte di giustizia, sentenza *Prokuratura Rejonowa w Słupsku*, cit., par. 49; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenze *C.I. e altri*, cit., parr. 104-106. V. anche la decisione di adesione della Polonia a EPPO, cit., considerando 20.

misura in cui sono volte a ripartire la competenza a indagare, esercitare l'azione penale e portare i casi in giudizio tra il livello nazionale e quello europeo, sono tuttavia norme procedurali che non definiscono i reati e le pene e non rientrano così nell'ambito di applicazione dell'articolo 49 della Carta. Il diritto penale sostanziale rilevante in tali casi è peraltro quello armonizzato attraverso la già citata direttiva P.I.F. del 2017, la quale nel 2021 era dunque già applicabile in Polonia.

Una scelta di questo tipo – ancorché voluta proprio dalla Polonia – deve tuttavia rimanere un'eccezione giustificata in particolare dalla conclamata violazione dello Stato di diritto in tale paese membro per ben otto anni. E in effetti, l'articolo 2 della decisione 2024/1952 del 16 luglio 2024 della Commissione europea che conferma la partecipazione della Svezia alla cooperazione rafforzata in esame prevede l'applicazione del regolamento EPPO “alla data di entrata in vigore della presente decisione”, analogamente peraltro a quanto stabilito all'adesione dei Paesi Bassi e di Malta nel 2018⁹⁰.

Le relazioni della Commissione europea sullo Stato di diritto relative ai singoli paesi membri non riportano invece il dato della mancata adesione a EPPO, limitandosi queste ultime a non farne menzione nell'*incipit* delle stesse (Danimarca, Ungheria e Irlanda). Queste informazioni non sono dunque né negative né penalizzanti. Tale scelta è invero condivisibile, la cooperazione rafforzata presupponendo proprio l'impossibilità di realizzare un progetto a ventisette e la mancanza di partecipazione da parte di taluni paesi membri essendo quindi fisiologica. Tuttavia, come si avrà modo di vedere nel prosieguo, anche gli Stati membri che non aderiscono a EPPO hanno il dovere, in forza dei trattati, di cooperare con quest'ultimo per proteggere il bilancio UE e lo Stato di diritto. E in effetti le relazioni annuali della Commissione europea riportano proprio il dato della scarsa cooperazione con EPPO delle autorità di Polonia ed Irlanda nel periodo 2022-2023⁹¹.

Un po' sorprendentemente considerata l'importanza di questo fattore collaborativo anche per i paesi membri non partecipanti a EPPO, queste relazioni non menzionano invece se questi paesi abbiano o meno concluso con quest'ultimo accordi di cooperazione e/o lavoro ai sensi dei paragrafi 1 e 3 dell'articolo 99 del regolamento EPPO, così come invece fatto dal ministero della giustizia danese e dal procuratore generale ungherese⁹². Questi accordi sono volti a facilitare la collaborazione e lo scambio d'informazioni tra le parti ed attestano così la volontà degli Stati che li concludono – a maggior ragione quando si tratti di paesi membri che hanno scelto di non aderire alla cooperazione rafforzata in esame – di collaborare efficacemente con EPPO. Il riferimento a questi aspetti nelle relazioni della Commissione europea sullo Stato di diritto relative soprattutto ai paesi

⁹⁰ In tal senso, l'articolo 2 delle decisioni di adesione a EPPO di Malta e Paesi Bassi già cit.

⁹¹ V. la relazione 2023 sullo Stato di diritto in Polonia, p. 11; e la relazione 2023 sullo Stato di diritto in Irlanda, p. 11.

⁹² Quanto alla Danimarca, *Working Arrangement on the cooperation between the European Public Prosecutor's Office (EPPO) and the Ministry of Justice of the Kingdom of Denmark*, 1 settembre 2023. Con riferimento all'Ungheria, *Working Arrangement on the cooperation between the European Public Prosecutor's Office (EPPO) and The Office of the Prosecutor General of Hungary*, 21 aprile 2021. Il testo degli accordi è disponibile sul sito *web* di EPPO.

membri non partecipanti a EPPO permetterebbe peraltro di avere un quadro più completo dell'interazione degli stessi con quest'ultimo, nonché allineerebbe la narrazione con le relazioni riguardanti i paesi candidati all'adesione all'UE. Come risulta, infatti, proprio dalle relazioni della Commissione europea sullo Stato di diritto, accordi ai sensi dell'articolo 99 del regolamento EPPO sono stati conclusi da Albania⁹³, Macedonia del Nord⁹⁴ e Montenegro⁹⁵, mentre sono ancora in corso i negoziati con la Serbia⁹⁶.

5. Il contributo di EPPO alla relazione annuale della Commissione europea sullo Stato di diritto

Le relazioni della Commissione europea sullo Stato di diritto non si limitano a menzionare l'adesione di un paese membro a EPPO, ma utilizzano anche le informazioni raccolte da quest'ultimo nell'esercizio della sua funzione "primaria" di tutela degli interessi finanziari dell'UE per misurare il livello di protezione dello Stato di diritto in un sistema nazionale – e dunque dell'Unione nel suo complesso – quanto in particolare al pilastro della lotta alla corruzione⁹⁷.

Tra le fonti ivi impiegate figurano innanzitutto le relazioni annuali di EPPO che, a partire dal 2021, quest'ultimo redige per illustrare le attività svolte nell'anno precedente. Esse descrivono per ciascun paese membro partecipante il numero annuale di segnalazioni/denunce ricevute e il soggetto denunciante (istituzioni, organi od organismi dell'UE; autorità nazionali; privati o d'ufficio), quello delle indagini aperte e/o attive,

⁹³ L'accordo di cooperazione tra EPPO e l'Ufficio del Procuratore generale è stato firmato a luglio 2022 proprio al fine di facilitare la cooperazione in materia penale e lo scambio di informazioni. Un analogo accordo è stato firmato a giugno 2023 tra EPPO e la Speciale Autorità Anti Corruzione (SPAK). Il testo degli accordi è disponibile sul sito di EPPO. In merito, v. la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Albania, p. 2, spec. nt. 6, nonché la relazione 2024 sull'attività di EPPO, pp. 108-109.

⁹⁴ Così, *Working Arrangement between the EPPO and the State Public Prosecutor's Office of the Republic of North Macedonia*, 26 ottobre 2022. Il testo dell'accordo è disponibile sul sito di EPPO. V. anche la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Macedonia del Nord, p. 2 e nt. 2.

⁹⁵ In merito, *Working Arrangement between the EPPO and the Supreme State Prosecutor's Office of Montenegro*, 22 settembre 2022. Il testo dell'accordo è disponibile sul sito di EPPO. In tal senso, anche EPPO, *Press Release* del 22 settembre 2022, *EPPO signs working arrangement with Supreme State Prosecutor's Office of Montenegro*. Si veda parimenti la relazione 2024 sullo Stato di diritto relativa al Montenegro, p. 2 e nt. 7.

⁹⁶ V. la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Serbia, p. 2 e nt. 6.

⁹⁷ Per un'analisi del metodo di redazione della relazione sullo Stato di diritto anche relativamente ai singoli capitoli nazionali, v. p. 10 della relazione 2024 sullo Stato di diritto nell'Unione, nonché la Metodologia per la redazione della stessa, https://commission.europa.eu/document/e80a08e9-a5cd-4100-833d-f87548004226_en. Sul sito della Commissione europea sono inoltre consultabili i contributi degli Stati membri e dei paesi candidati all'adesione all'UE (Albania, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia) https://commission.europa.eu/document/bd0e008c-33cd-487a-865f-6c97f5e52ef0_en, dei portatori di interessi https://commission.europa.eu/document/dfcdd65a-1e62-4074-8b4a-d920d25270c5_en e del Consiglio d'Europa https://commission.europa.eu/document/c9e0b598-3213-4bbc-b66f-ecdee8fb6bbc_en. Le specifiche fonti nazionali, UE e internazionali impiegate nella redazione delle relazioni annuali relative ai singoli capitoli nazionali sono reperibili in nota e a conclusione di ognuna di esse. Come spiegato nella Metodologia cit., le fonti utilizzate per redigere le relazioni annuali sullo Stato di diritto e/o i singoli capitoli nazionali possono essere le stesse per diversi pilastri.

quello dei reati oggetto di indagine, il tipo di reato segnalato (frode, corruzione, riciclaggio di denaro, appropriazione indebita e la frode sull'imposta sul valore aggiunto), i settori interessati (agricoltura, pesca, ambiente, istruzione, cultura, innovazione, ricerca, migrazione, cooperazione internazionale), l'andamento delle attività giudiziarie conseguenti e i danni stimati per il bilancio dell'UE. Questi dati, pur se relativi all'attività di EPPO, permettono contemporaneamente di valutare l'effettiva capacità degli Stati membri di contrastare fenomeni corruttivi e quindi anche di proteggere lo Stato di diritto. Ciò pare a maggior ragione vero considerato che EPPO svolge le proprie attività negli ordinamenti giuridici nazionali attraverso i procuratori europei delegati, nonché in collaborazione con le autorità, di polizia e giurisdizionali, degli stessi. L'importanza delle relazioni di EPPO per l'accertamento della tutela dello Stato di diritto emerge anche nel regolamento condizionalità⁹⁸, il considerando 16 dello stesso menzionando proprio le "relazioni della Procura europea (EPPO)" tra le fonti "pertinenti e provenienti da enti riconosciuti" da impiegare, congiuntamente alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, alle relazioni della Corte dei conti europea e a quelle dell'Ufficio UE per la lotta antifrode (OLAF), nonché delle stesse relazioni annuali della Commissione europea, per valutare la sussistenza di una violazione dello Stato di diritto suscettibile di condizionare l'erogazione dei fondi dell'Unione⁹⁹.

E così, a partire dal 2023, le relazioni sull'attività di EPPO e i dati ivi contenuti hanno cominciato a essere citati tra le fonti utilizzate dalla Commissione europea nelle sue relazioni annuali sullo Stato di diritto¹⁰⁰. Queste informazioni non trovavano invece menzione nelle precedenti relazioni, le quali si limitavano a fare riferimento all'adesione dei paesi membri ad EPPO. Ciò è invero comprensibile dato che quest'ultimo è diventato pienamente operativo il 1° giugno 2021, cosicché la relazione del 2022 sulle attività realizzate da EPPO nell'anno precedente conteneva informazioni solo parziali¹⁰¹. Considerata l'importanza di questi dati per la preparazione delle relazioni della Commissione europea sullo Stato di diritto sorprende che la pur dettagliata metodologia impiegata da quest'ultima per l'elaborazione delle predette relazioni non faccia menzione di quelle annuali di EPPO. Ciò forse si spiega per il fatto che l'articolo 7 del regolamento EPPO prevede che le relazioni di quest'ultimo siano comunicate alla Commissione europea.

⁹⁸ Regolamento 2020/2092 cit.

⁹⁹ Il considerando 16 del regolamento condizionalità cit. sembra creare una gradazione tra le fonti giuridiche utilizzabili per accertare le violazioni dello Stato di diritto. A differenza delle fonti citate nel testo del presente contributo, infatti, le conclusioni e le raccomandazioni delle organizzazioni e delle reti internazionali come, ad esempio, il gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) o le reti europee delle Corti supreme e dei Consigli di giustizia sono fonti utili solo "se del caso". Inoltre, "la Commissione europea *potrebbe consultare, ove necessario*, l'Agenzia europea per i diritti fondamentali (FRA) e la Commissione di Venezia".

¹⁰⁰ A titolo esemplificativo, si veda, ad esempio, la relazione 2023 relativa all'Italia, pp. 14 e 33; la relazione 2024 relativa all'Italia, pp. 17, 19-20, 25, 43; la relazione 2024 relativa alla Francia, pp. 3, 5, 11, 24; la relazione 2024 relativa al Belgio, pp. 3, 13-14; la relazione 2024 relativa alla Romania, pp. 3, 7, 13, 32; la relazione 2024 relativa alla Germania, pp. 3, 15, 34.

¹⁰¹ Così, anche la già menzionata analisi 02/2024 della Corte dei Conti europea, ove si dice (p. 19) che "la Procura europea (EPPO) è stata consultata per la prima volta per la relazione 2023".

Le relazioni annuali sull'attività di EPPO non sono l'unico documento redatto da quest'ultimo a figurare nelle relazioni annuali sullo Stato di diritto della Commissione europea, quelle del 2023 e del 2024 fondando le proprie valutazioni anche alla luce delle specifiche osservazioni rese da EPPO in occasione dell'elaborazione della stessa attraverso il "contributo per la relazione sullo Stato di diritto". Sebbene tale documento non sia pubblico, dai capitoli relativi agli Stati membri e candidati all'adesione all'UE della relazione della Commissione europea si evince che esso è volto a fornire informazioni sulla capacità di cooperazione tra EPPO e le autorità nazionali, di polizia e giurisdizionali, degli stessi sia al momento dell'allocazione dei casi sia in quello successivo del contrasto effettivo della corruzione. Questo documento sembra allora fornire dati complementari e più di dettaglio rispetto a quelli contenuti nella relazione annuale sull'attività di EPPO.

Quanto, inoltre, alle modalità di acquisizione di questo documento da parte della Commissione europea, la metodologia per la redazione delle relazioni annuali sullo Stato di diritto non chiarisce in quale occasione EPPO renda disponibile il suo "contributo per la relazione sullo Stato di diritto". Una possibilità potrebbe essere la c.d. *targeted stakeholder consultation*. Si tratta di una consultazione pubblica, organizzata ogni anno tra novembre e gennaio – quella alla base della relazione 2024 sullo Stato di diritto si è svolta, ad esempio, tra il 20 novembre 2023 e il 15 gennaio 2024 – volta ad ottenere informazioni sugli sviluppi "orizzontali" dello Stato di diritto, ossia su tematiche trasversali a più Stati membri, come, ad esempio, relativamente al pilastro anticorruzione, la sussistenza negli Stati membri di legislazioni relative al conflitto di interessi, le *lobby* o le porte girevoli, il grado di trasparenza degli ordinamenti giuridici, la capacità di avviare indagini in casi di corruzione ad altro livello o quando siano coinvolte organizzazioni criminali. L'assenza di una dimensione strettamente nazionale dell'indagine potrebbe allora costituire il contesto più opportuno per l'acquisizione da parte della Commissione europea del contributo di EPPO, il quale permette di ricostruire in modo onnicomprensivo l'andamento degli indici inerenti alla lotta alla corruzione in particolare relativi al grado di collaborazione tra EPPO e le autorità nazionali.

Tuttavia, dall'analisi dell'elenco dei partecipanti alla consultazione in esame reso pubblico dalla Commissione europea non risulta che EPPO vi abbia mai preso parte¹⁰².

¹⁰² Dall'elenco delle parti interessate relativo alla relazione 2024 sullo Stato di diritto emerge che all'ultima *targeted stakeholder consultation* sono intervenuti duecentocinquanta enti che possono essere distinti tra organizzazioni internazionali e/o regionali (ad esempio, l'Ufficio regionale per l'Europa dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, il Consiglio d'Europa e il gruppo GRECO, l'Agenzia dei diritti fondamentali), *network* europei di autorità o enti nazionali (ad esempio, l'*European Network of Councils for the Judiciary*, l'*European Network of National Human Rights Institutions*, l'*European Broadcasting Union*), organizzazioni non governative o della società civile (ad esempio, *ActiveWatch*, *Amnesty International*, *Citizens Network Watchdog*, *Civil Liberties Union for Europe*, *Civil Society Europe*, *Libera*, *Daphne Caruana Galizia Foundation*, *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés*, l'*European Implementation Network*, l'Associazione delle piccole e medie imprese irlandesi), rappresentanti di organizzazioni professionali (ad esempio, il *Council of Bars and Law Societies of Europe*, l'*European Federation of Journalists*, l'Associazione della stampa croata e quella finlandese, l'Ordine professionale degli avvocati di Parigi, nonché quello irlandese, danese e olandese; l'Associazione dei magistrati ungheresi e quella dei

Anche considerato che le ulteriori occasioni di raccolta dati – le *country visits* – sono volte a mettere la Commissione europea in contatto con attori operanti a livello squisitamente nazionale, sembrerebbe allora che, pur se in modo meno formale rispetto ad altri momenti della procedura d’elaborazione della relazione sullo Stato di diritto, ci sia un dialogo *ad hoc* tra EPPO e i servizi della Commissione europea nell’ambito della preparazione di siffatto documento¹⁰³. La mancanza di trasparenza al riguardo è criticabile non solo vista l’importanza degli aspetti relativi alla lotta alla corruzione in tale ambito, ma anche perché i contributi di EPPO alla relazione annuale sullo Stato di diritto non sono resi pubblici.

Al di là degli aspetti procedurali, alcune migliorie potrebbero essere apportate anche alle relazioni annuali sull’attività di EPPO. Queste ultime dovrebbero prima di tutto approfondire gli aspetti inerenti allo Stato di diritto. Al momento, infatti, esse si limitano a rilevare – peraltro in modo identico in ogni relazione dal 2022 al 2024 – che EPPO è “parte integrante delle autorità giudiziarie nazionali” e “una componente sistemica dello Stato di diritto”, cosicché “le modifiche che interessano la magistratura di uno Stato membro riguardano direttamente EPPO”¹⁰⁴. Tali relazioni mancano inoltre di ogni riferimento alla cooperazione con quest’ultimo delle autorità nazionali, ossia di un aspetto sempre più importante nella valutazione dello Stato di diritto, peraltro non solo dei paesi membri partecipanti a EPPO ma anche negli Stati membri che non aderiscono alla cooperazione rafforzata in esame e di quelli solo candidati all’adesione all’UE. La menzione di tali aspetti nella relazione annuale sull’attività di EPPO, la quale è pubblica, e non più nel “contributo per la relazione sullo Stato di diritto” che invece non è accessibile, permetterebbe peraltro una maggior trasparenza di entrambe le relazioni, nonché del sistema UE di valutazione del rispetto dello Stato di diritto nei sistemi giuridici nazionali nel suo complesso.

giudici slovacchi, il Consiglio Superiore della Magistratura italiano e quello rumeno), nonché le corti supreme (ad esempio, quelle di Italia, Spagna, Estonia, Irlanda, Slovenia, Danimarca) o costituzionali (Lituania, Lettonia, Repubblica ceca) di paesi membri.

¹⁰³ In Italia, ad esempio, quest’ultima ha intrattenuto riunioni virtuali a febbraio 2024 non solo con il governo (Presidenza Consiglio Ministri e Ministero della Giustizia; Parlamento), ma anche con le principali istituzioni giudiziarie (Consiglio di Stato, Corte Costituzionale, Corte di Cassazione, Corte dei conti, Corti di giustizia tributaria, Consiglio Superiore della Magistratura) e della sicurezza (Direzione nazionale Antimafia e Antiterrorismo o il Nucleo speciale anticorruzione della Guardia di Finanza), le autorità indipendenti (Autorità garante della concorrenza e del mercato e Autorità nazionale antiterrorismo e corruzione), alcune associazioni di categoria (Associazione nazionale dei Magistrati, Associazione italiana dei Costituzionalisti, Federazione nazionale della Stampa, l’Ordine dei giornalisti) od ONG (Libera, *Emergency*, *Open pois*, Ossigeno per l’Informazione).

¹⁰⁴ V. la relazione sull’attività di EPPO del 2024, p. 8. Analogamente, le relazioni sull’attività di EPPO del 2023, p. 8; del 2022, p. 8; del 2021, p. 8.

6. Segue: La particolare rilevanza della cooperazione tra EPPO e le autorità degli Stati membri partecipanti nell'accertamento dello Stato di diritto

Come è stato già osservato, il livello di protezione dello Stato di diritto nei sistemi nazionali dipende anche dalla capacità di questi ultimi di contrastare la corruzione in concreto, il che discende a sua volta dall'efficacia della cooperazione tra le autorità dei paesi membri – quelle di polizia, giurisdizionali, ma anche le autorità tributarie, di audit, i garanti della concorrenza ed altre autorità amministrative. Posto, inoltre, che EPPO è parte integrante delle autorità giudiziarie nazionali, dal 2023 l'efficacia della lotta alla corruzione è accertata dalla Commissione europea, tra l'altro, in base alla capacità delle predette autorità di cooperare con quest'ultimo, la quale è poi ricostruita in virtù delle informazioni contenute nel già citato “contributo di EPPO alla relazione sullo Stato di diritto”.

Questo dovere di collaborazione è fondato non solo sul fatto di aver aderito ad EPPO e dunque sul regolamento istitutivo di quest'ultimo, ma anche sul diritto primario UE. EPPO assolve la funzione di tutelare il bilancio UE e, come abbiamo visto, attraverso quest'ultima, contribuisce anche a proteggere i valori comuni. Ne risulta che il rifiuto o la limitata cooperazione con tale organo dell'Unione potrebbe configurare una violazione non solo dell'obbligo generale che grava su ogni Stato membro di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione (articolo 325 TFUE), ma anche degli stessi valori di cui all'articolo 2 TUE. Il dovere dei paesi membri di collaborare con EPPO poggia, inoltre, le basi sul principio di leale cooperazione previsto all'articolo 4, paragrafo 3, TUE secondo cui “l'Unione e gli Stati membri si rispettano e assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati”¹⁰⁵. Considerato che EPPO non solo è un organo dell'UE ma è anche parte integrante delle autorità giudiziarie nazionali¹⁰⁶, il rifiuto di collaborare con quest'ultimo sembra comportare una doppia violazione della detta norma, impedendo la sincera cooperazione sia tra un organo UE e i paesi membri sia tra questi ultimi tra di loro nel perseguire un obiettivo comune. Come si avrà modo di vedere nel prosieguo, questi aspetti assumono una particolare rilevanza quando si tratti di paesi membri che non partecipano ad EPPO.

Ora, dall'analisi delle relazioni del 2023 e 2024 della Commissione europea sullo Stato di diritto dell'Unione emerge come la cooperazione tra le autorità nazionali e EPPO “risulti complessivamente buona negli Stati membri” aderenti¹⁰⁷. E in effetti anche dalla lettura dei singoli capitoli nazionali emerge come questa cooperazione proceda in modo

¹⁰⁵ Su tale principio, F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra gli Stati membri e l'Unione. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo della crisi*, Napoli, 2020.

¹⁰⁶ Così, le relazioni sull'attività di EPPO del 2024, p. 8; del 2023, p. 8; del 2022, p. 8; del 2021, p. 8.

¹⁰⁷ In tal senso, la relazione 2024 sullo Stato di diritto dell'Unione, p. 22.

soddisfacente in ben tredici Stati membri, ossia Austria¹⁰⁸, Estonia¹⁰⁹, Finlandia¹¹⁰, Francia¹¹¹, Germania¹¹², Grecia¹¹³, Lituania¹¹⁴, Lussemburgo¹¹⁵, Paesi Bassi¹¹⁶, Portogallo¹¹⁷, Repubblica ceca¹¹⁸, Slovenia¹¹⁹ e Spagna¹²⁰. Ciò è forse dovuto anche al fatto che le autorità di metà di questi paesi membri (Francia, Grecia, Lituania, Portogallo, Repubblica ceca, Slovenia, Spagna) hanno concluso, nel periodo 2022-2024, accordi di cooperazione e/o di lavoro con EPPO ai sensi dell'articolo 99 del regolamento EPPO¹²¹, i quali sono proprio volti ad agevolare la collaborazione tra queste parti.

Viceversa, gravi preoccupazioni sono invece da rilevarsi in sette paesi membri, ossia Bulgaria, Cipro, Croazia¹²², Lettonia, Malta, Romania e Slovacchia. Solo le autorità di due di essi (ossia Bulgaria e Croazia) hanno peraltro concluso con EPPO accordi di

¹⁰⁸ La relazione 2024 sullo Stato di diritto in Austria riporta (p. 16) come la cooperazione tra EPPO e l'Ufficio Federale Anti-corruzione (BAK) sia costruttiva. A giugno 2023 EPPO ha peraltro organizzato un convegno sulla cooperazione tra EPPO e le autorità investigative austriache.

¹⁰⁹ V. in merito la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Estonia, p. 10. L'Estonia dovrebbe peraltro aumentare a breve di una unità il numero dei procuratori europei delegati.

¹¹⁰ Così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Finlandia, p. 13.

¹¹¹ V. in merito la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Francia, p. 11.

¹¹² In tal senso, la relazione 2024 sullo Stato di diritto relativa alla Germania, p. 15.

¹¹³ Così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Grecia, p. 11. Al fine di rafforzare il supporto ai procuratori europei delegati, tale Stato membro ha nominato dieci nuovi investigatori specializzati nel contrasto della corruzione che lavoreranno presso l'Ufficio di EPPO ad Atene. In tal senso, il contributo di EPPO per la relazione sullo Stato di diritto del 2024 nell'Unione, pp. 20-21.

¹¹⁴ V., la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Lituania, p. 13.

¹¹⁵ Così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Lussemburgo, p. 9.

¹¹⁶ In merito, la relazione 2024 sullo Stato di diritto nei Paesi Bassi, pp. 13-14.

¹¹⁷ V. la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Portogallo, p. 19.

¹¹⁸ In tal senso, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Repubblica ceca, p. 11.

¹¹⁹ Così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Slovenia, p. 15.

¹²⁰ V. la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Spagna, p. 16.

¹²¹ A titolo esemplificativo, *Working Arrangement between the EPPO, France's Treasury*, 16 gennaio 2025; *Working arrangement on cooperation between the Portuguese National Entity Recuperar Portugal and the EPPO*, 21 novembre 2024; *Working Arrangement between the EPPO and the Czech Supreme Audit Office*, 29 febbraio 2024; *Working Arrangement between the EPPO and the Hellenic Independent Authority of Public Revenues*, 23 febbraio 2023; *Working arrangement between EPPO and Prosecutor General's Office (PGO) of Lithuania*, 22 marzo 2022; *Working arrangement between EPPO and the Specialised State Prosecutor's Office of Slovenia*, 22 marzo 2022. Il testo degli accordi è disponibile sul sito di EPPO. Accordi di questo tipo sono stati conclusi anche da Stati terzi come, ad esempio, Andorra, Bosnia, Moldavia, Regno Unito, Seychelles, Ucraina e USA. *Working Arrangement between the EPPO and His Majesty's Revenue and Customs (HMRC) of the United Kingdom*, 21 febbraio 2025; *Working Arrangement on the cooperation between the EPPO and the National Anticorruption Centre of the Republic of Moldova*, 2 dicembre 2024, e *Working Arrangement on the Cooperation between the European Public Prosecutor's Office and the Prosecutor General's Office of the Republic of Moldova*, 21 luglio 2022; *Working arrangement on cooperation between the EPPO and the General Prosecutor's Office of the Principality of Andorra*, 2 dicembre 2024; *Working arrangement between the EPPO and the Anti-Corruption Commission Seychelles*, 4 giugno 2024; *Working Arrangement on the Cooperation between the EPPO and the Prosecutor's Office of Bosnia and Herzegovina*, 21 novembre 2023; *Memorandum of Understanding and Working Arrangement on Cooperation between the EPPO and the United States Department of Justice and Department of Homeland Security*, 16 luglio 2022; *Working Arrangement between the EPPO and the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine*, 3 luglio 2023. Al riguardo, si veda la relazione 2024 sull'attività di EPPO, parimenti pubblicata sul sito di quest'ultimo, pp. 108-109.

¹²² V., EPPO, *Press release – Croatia: 29 suspects arrested in investigation involving University of Zagreb*, 8 novembre 2023; e *Press release - Croatia: EPPO conducts new searches in investigation into University of Zagreb*, 16 febbraio 2024, e la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Croazia, p. 28.

cooperazione e lavoro per migliorare la collaborazione tra gli stessi¹²³. In particolare, a seguito delle preoccupazioni espresse da EPPO sulla scarsa cooperazione delle autorità di polizia bulgare¹²⁴, il ministro dell'Interno ha concluso nel settembre 2023 un accordo con quest'ultimo per garantire l'accesso ai dati raccolti durante le investigazioni nazionali in materia di corruzione¹²⁵. In Romania, l'applicazione del regolamento EPPO è penalizzata dalle carenze di personale adeguato, i venti posti di procuratori europei delegati essendo stati coperti solo nel 2023¹²⁶ e il potenziamento della magistratura, parimenti necessario, non essendo stato ancora completato¹²⁷. Analogamente, e sebbene nel 2023 Cipro abbia investigato un numero complessivo di casi in materia di corruzione superiore alla media, EPPO ha sottolineato che la cooperazione con le autorità cipriote trarrebbe beneficio da risorse più stabili e meglio formate, nonché dedicate alle indagini sugli interessi finanziari UE¹²⁸. Le autorità di polizia maltesi si occupano inoltre principalmente di casi nazionali, non riuscendo a collaborare in modo efficace sui casi invece di competenza di EPPO¹²⁹. La relazione sulle attività di EPPO condotte in Lettonia nel 2024 ha rilevato parimenti lo scarso supporto ai procuratori europei delegati da parte delle autorità di polizia di tale paese membro¹³⁰. Quanto alla Slovacchia, la carenza di autorità di polizia specializzate in casi di corruzione e di analisti di dati finanziari connessi a reati in materia di corruzione rappresenta un ostacolo significativo all'efficacia delle indagini¹³¹. La situazione pare peraltro essersi ulteriormente aggravata a seguito della riforma della giustizia penale e dell'abolizione del Procuratore speciale per la lotta alla corruzione e alle frodi al bilancio dell'UE, entrambi avvenuti nel 2023. Tali novità, apportate in un contesto di complessiva fragilità del paese, hanno comprensibilmente

¹²³ *Working Arrangement between the EPPO and Croatia's Ministry of the Interior*, 14 ottobre 2022; *Working arrangement between EPPO and the Prosecutor's General Office of Bulgaria*, 22 marzo 2022; *Working arrangement between EPPO and Bulgaria's Commission for Anti-Corruption and Illegal Assets Forfeiture*, 22 marzo 2022.

¹²⁴ Al riguardo, la relazione 2023 sullo Stato di diritto relativa alla Bulgaria, p. 19.

¹²⁵ V. la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Bulgaria, p. 20, nonché EPPO (2024), *Bulgaria: Designated police officers to work exclusively on EPPO investigation*, www.eppo.europa.eu/en/media/news/bulgaria-designated-police-officers-to-work-exclusively-eppo-investigations.

¹²⁶ In merito, la relazione 2024 sullo Stato di diritto relativa alla Romania, p. 7.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ Come rilevato nella relazione 2024 sullo Stato di diritto a Cipro (p. 15), questa esigenza è stata riportata da EPPO alla Commissione europea in occasione della redazione della relazione 2024 sullo Stato di diritto dell'Unione.

¹²⁹ V. la relazione 2024 sullo Stato di diritto relativa a Malta, p. 12, nt 84.

¹³⁰ In tal senso, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Lettonia, p. 13, nonché il contributo di EPPO alla relazione 2024 sullo Stato di diritto nell'Unione, p. 38.

¹³¹ Così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Slovacchia, p. 19.

suscitato le preoccupazioni della Commissione europea¹³², nonché del Parlamento europeo¹³³ e per l'appunto di EPPO¹³⁴.

Minori inquietudini sono state invece espresse dalla Commissione europea nei confronti del Belgio. La relazione 2024 riporta, ad esempio, difficoltà di cooperazione con le autorità belghe relativamente alla scarsa tempestività nel segnalare a EPPO casi di competenza di quest'ultimo, e ciò probabilmente anche per la ridotta dimestichezza con le regole di ripartizione di competenza interna e UE nella materia in esame¹³⁵.

7. Segue: La cooperazione tra EPPO e le autorità italiane

Quanto all'Italia, le relazioni del 2023 e del 2024 della Commissione europea sullo Stato di diritto evidenziano come la collaborazione tra EPPO e le procure nazionali sia "complessa a causa della frammentazione della struttura nazionale"¹³⁶. Questo è forse dovuto alla divisione del sistema italiano tra procure territorialmente competenti, procure con competenze specifiche in materia di crimine organizzato e terrorismo, procure presso le Corti d'Appello con competenze, tra l'altro, in materia di mandato di arresto europeo, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, nonché il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Tali considerazioni valgono soprattutto quando si tratti di reati connessi alla criminalità organizzata, l'esercizio di queste funzioni richiedendo in Italia il coordinamento tra EPPO e una pluralità di attori differenti – la Direzione investigativa antimafia, il Raggruppamento operativo speciale dell'arma dei Carabinieri, il Servizio centrale di investigazione sulla criminalità organizzata della Guardia di finanza, la Direzione nazionale antimafia, il Procuratore nazionale antimafia, le Direzioni distrettuali antimafia e la Procura generale presso la Corte di cassazione. In tale contesto, l'aumento delle assunzioni di personale giudiziario anche deputato a EPPO¹³⁷ potrebbe tuttavia migliorare nei prossimi anni la capacità di cooperazione della magistratura italiana con quest'ultimo.

Un ulteriore motivo di difficoltà potrebbe peraltro discendere da alcune inesattezze contenute nel decreto legislativo n. 9 del 2 febbraio 2021 che ha adeguato la normativa

¹³² Già a partire da dicembre 2023, la Commissione europea ha ripetutamente avvisato la Slovacchia delle sue preoccupazioni in ordine alle potenziali violazioni del diritto UE sottese alle riforme in materia penale. In merito, si veda la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Slovacchia, pp. 5 e 14, ove sono peraltro riportati i contributi scritti inviati dalle organizzazioni non governative e dalla società civile che esprimono parimenti preoccupazioni in ordine alla situazione in Slovacchia.

¹³³ Così, la risoluzione del Parlamento europeo, del 17 gennaio 2024, sul previsto scioglimento delle principali strutture anticorruzione in Slovacchia e le relative implicazioni per lo Stato di diritto (2023/3021(RSP)).

¹³⁴ EPPO (2023), *Statement regarding the legislative amendments proposed by the Slovak government*, <https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/statement-regarding-legislative-amendments-proposed-slovak-government>.

¹³⁵ V. in merito la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Belgio, pp. 19-20, nonché quella del 2023, p. 11.

¹³⁶ Così, la relazione 2023 sullo Stato di diritto in Italia, p. 14, nonché quella del 2024, pp. 19-20.

¹³⁷ Al riguardo, la relazione 2023 relativa all'Italia, p. 7.

italiana alle disposizioni del regolamento EPPO¹³⁸. In particolare, l'articolo 14, paragrafo 3, del predetto decreto legislativo prevede che “quando la Procura europea comunica che non intende esercitare la sua competenza e, in ogni caso, decorsi trenta giorni dalla annotazione prevista dal comma 3” – ossia l'iscrizione della notizia di reato nel registro – “il pubblico ministero procede immediatamente agli adempimenti previsti dall'articolo 335, comma 1, del codice di procedura penale”, ossia iscrive nel predetto registro la notizia di reato contenente la rappresentazione del fatto riconducibile a una fattispecie incriminatrice. La possibilità ivi prevista di procedere anche in mancanza della decisione di EPPO sull'attribuzione del caso, una volta cioè che siano semplicemente decorsi trenta giorni dalla annotazione dello stesso nell'apposito registro, non è contemplata dal regolamento EPPO, il quale presuppone invece sempre una presa di posizione di quest'ultimo. Il regolamento prevede, infatti, che entro al massimo dieci giorni dal ricevimento delle informazioni dalle autorità nazionali (articolo 27, paragrafo 1) EPPO può decidere se astenersi dall'esercitare la competenza e inviarla così alle autorità nazionali (articoli 24 e 25) o invece avviare le indagini (articolo 26) e avocare a sé il caso (articolo 27, paragrafo 1). Qualora poi vi sia disaccordo sull'allocazione dello stesso, la decisione sulla competenza è attribuita alle autorità nazionali indicate dai singoli Stati membri (in Italia il procuratore generale presso la Corte di Cassazione). A fronte di ciò, la previsione dell'articolo 14, paragrafo 3, del decreto legislativo 9/2021, nella misura in cui aggiunge una facoltà non contemplata dall'atto comune, sembra allora integrare di per sé una violazione oggettiva del diritto dell'UE¹³⁹, atta a creare incertezza nell'allocazione dei casi tra EPPO e le autorità italiane, nonché una diversa attuazione del regolamento da uno Stato membro ad un altro¹⁴⁰.

Ciò pare a maggior ragione vero considerato che l'articolo 27, paragrafo 2, del regolamento EPPO stabilisce che le autorità degli Stati membri che hanno comunicato a quest'ultimo, ai sensi dell'articolo 24, una condotta criminosa in relazione alla quale esso

¹³⁸ In generale sul rapporto tra il regolamento EPPO e il diritto nazionale, al quale il primo rinvia per ampi tratti, L. DE MATTEIS, *The EPPO's legislative framework: Navigating through EU law, national law and soft law*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2023, p. 6 ss.

¹³⁹ Sul carattere assoluto e oggettivo dell'inadempimento, v. *ex multiis*, Corte di giustizia, sentenza del 3 febbraio 2021, *Commissione europea c. Ungheria*, causa C-637/18, ECLI:EU:C:2021:92, par. 64; Corte di giustizia, sentenza del 4 marzo 2021, *Commissione europea c. Regno Unito*, causa C-664/18, ECLI:EU:C:2021:171, par. 53; Corte di giustizia, sentenza del 16 febbraio 2023, *Commissione europea c. Grecia*, causa C-633/21, ECLI:EU:C:2023:112, par. 54. Il mancato rispetto di un obbligo imposto dalla norma di diritto dell'Unione costituisce di per sé un inadempimento, essendo così irrilevanti, ad esempio, la carenza di effetti negativi (Corte di giustizia, sentenza del 26 ottobre 2026, *Commissione europea c. Spagna*, causa C-36/05, ECLI:EU:C:2006:672, par. 38) o che altri paesi membri tengono il medesimo comportamento (Corte di giustizia, sentenza del 13 gennaio 2022, *Commissione europea c. Slovacchia*, causa C-683/20, ECLI:EU:C:2022:22).

¹⁴⁰ In tal senso, anche Commissione europea, *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') (JUST/2022/PR/JCOO/CRIM/0004)*, 29 settembre 2023, spec. p. 27 ss. Non sembra invece rilevare incompatibilità, L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sistema Penale*, 2021, n. 4, p. 53 ss., spec. pp. 62-63. Analogamente, M. ENGELHART, *Compliance with the EPPO Regulation. Study Results on the "Implementation" of Council Regulation (EU) 2017/1939 in the Member States*, in *Eucrim*, 2024, n. 1, p. 54 ss.

potrebbe esercitare la competenza “si astengono [ossia hanno l’obbligo di astenersi] dall’adottare qualsiasi decisione ai sensi del diritto nazionale che possa avere l’effetto di precludere a EPPO l’esercizio del diritto di avocazione”. Questa norma sembra allora ostare anche alla decisione delle autorità nazionali d’iscrivere la notizia di reato nel registro in assenza di una decisione di EPPO sull’allocazione del caso¹⁴¹. E in effetti la medesima disposizione precisa che, in attesa di quest’ultima, le uniche misure nazionali ammesse sono quelle “urgenti e necessarie, a norma del diritto nazionale, per garantire l’efficacia dell’indagine”. Al fine poi di evitare conflitti di giurisdizione, gli articoli 24 (“comunicazione, registrazione e verifica di informazioni”) e 27 (“diritto di avocazione”) del regolamento EPPO richiamano ripetutamente – e quasi in maniera ridondante – la necessità di una costante comunicazione tra EPPO e le autorità nazionali sia al momento dell’allocazione dei casi sia in ogni momento successivo della procedura, cosicché l’articolo 14, paragrafo 3, del decreto legislativo 9/2021 sembra confliggere anche con il generale spirito collaborativo del regolamento in esame. A tale ricostruzione non sembra si potrebbe neppure opporre che il termine di trenta giorni previsto in Italia sia compatibile con il regolamento EPPO in quanto esso è superiore a quello di dieci giorni previsto dall’articolo 27, paragrafo 1, dello stesso per l’adozione della decisione di EPPO sull’avocazione del caso. Allo scadere di quest’ultimo, le autorità italiane potrebbero avviare le indagini solo una volta trascorsi i trenta giorni previsti dall’articolo 14, paragrafo 3, del decreto legislativo italiano 9/2021, mentre quelle degli altri Stati membri sarebbero invece autorizzate a farlo già dopo i dieci giorni previsti dall’articolo 27, paragrafo 1, il che crea una ulteriore differenza di attuazione di un atto UE tra paesi membri.

Le difficoltà di coordinamento tra EPPO e la magistratura italiana sono solo in parte compensate dalla invece efficace collaborazione tra il primo e le autorità che hanno competenze specifiche in materia di reati finanziari e corruzione, ossia la Guardia di Finanza, l’Agenzia delle Dogane e i Carabinieri, nonché con l’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia (UIF) istituita presso la Banca d’Italia¹⁴². Le autorità italiane sono peraltro quelle che, all’interno dell’Unione, hanno concluso più accordi di cooperazione e/o lavoro con EPPO ai sensi dell’articolo 99 del regolamento EPPO¹⁴³. Tale cooperazione è particolarmente importante considerato che nell’ultimo anno EPPO ha

¹⁴¹ Sulla necessità di un’azione effettiva di EPPO anche alla luce della sentenza *G. K.* della Grande Sezione della Corte di giustizia (21 dicembre 2023, causa C-281/22, ECLI:EU:C:2023:1018), A. MOSNA, *Effective judicial protection as a central issue in EPPO cross-border investigations: The ECJ’s first ruling in G. K. and Others*, in *Common Market Law Review*, 2024, p. 1345 ss.

¹⁴² Così, EPPO (2024), *Resilient Crime: 22 arresti in una retata contro un’organizzazione criminale sospettata di una frode da 600 milioni di EUR sui fondi di NextGenerationEU*.

¹⁴³ *Working Arrangement between the EPPO and the Guardia di Finanza establishing cooperation on training activities*, 22 gennaio 2024; *Agreement between the EPPO and the Italian Tax Revenue Agency on the Access to Information by the EPPO*, 3 agosto 2023; *Working Arrangement between the EPPO and the Italian Military Prosecutor General at the Court of Cassation*, 18 gennaio 2023; *Cooperation agreement between EPPO and the Italian Excise, Customs and Monopolies Agency*, 10 giugno 2022; *Working Arrangement between EPPO and the National Antimafia and Counter Terrorism Directorate*, 7 dicembre 2021. Tali accordi sono pubblicati sul sito *web* di EPPO.

avviato ben 42 indagini in Italia¹⁴⁴, un numero elevato se paragonato a quelle di altri Stati membri. Nel medesimo lasso di tempo, EPPO ha, infatti, investigato 17 casi in Bulgaria¹⁴⁵, 13 casi in Romania¹⁴⁶ e Croazia¹⁴⁷, 4 casi in Repubblica Ceca¹⁴⁸ e Francia¹⁴⁹, 3 casi in Spagna¹⁵⁰, un solo caso in Lussemburgo¹⁵¹ e Austria¹⁵², e nessun caso in Estonia¹⁵³, Finlandia¹⁵⁴, Germania,¹⁵⁵ Paesi Bassi¹⁵⁶ e Slovenia¹⁵⁷. L'analisi di questi dati congiuntamente a quelli precedentemente analizzati inerenti all'efficacia della collaborazione tra EPPO e le autorità nazionali mostra come gli Stati membri con un ridotto numero di procedure avviate da EPPO sono anche quelli che hanno un soddisfacente livello complessivo di cooperazione con quest'ultimo.

8. Tutela dello Stato di diritto, ruolo di EPPO e regolamento condizionalità

Il sistema dell'Unione contiene ulteriori strumenti volti a proteggere lo Stato di diritto segnatamente di natura finanziaria¹⁵⁸, quali il regolamento condizionalità¹⁵⁹, il dispositivo per la ripresa e la resilienza¹⁶⁰ e il regolamento sulle disposizioni comuni¹⁶¹. Tra questi,

¹⁴⁴ Così, la relazione 2023 sull'attività di EPPO, p. 37.

¹⁴⁵ V. la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Bulgaria, p. 20.

¹⁴⁶ In merito, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Romania, p. 13.

¹⁴⁷ In tal senso, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Croazia, p. 13.

¹⁴⁸ Così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Repubblica ceca, p. 11.

¹⁴⁹ V., la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Francia, p. 11.

¹⁵⁰ Al riguardo, si veda la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Spagna, p. 16, nt 127.

¹⁵¹ Così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Lussemburgo, p. 9

¹⁵² V. la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Austria, p. 16.

¹⁵³ Probabilmente, anche in ragione dell'elevatissimo livello di digitalizzazione dell'Estonia, nel 2023 EPPO non ha avviato alcuna indagine in materia di corruzione. Così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Estonia, p. 10, e la relazione 2023 sull'attività di EPPO, p. 27.

¹⁵⁴ Così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Finlandia, p. 13.

¹⁵⁵ V., la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Germania, p. 15.

¹⁵⁶ In merito, la relazione 2024 sullo Stato di diritto nei Paesi Bassi, p. 14.

¹⁵⁷ V. la relazione 2023 sull'attività di EPPO in Slovenia.

¹⁵⁸ In generale su questi aspetti, M. COLI, *Stato di diritto e condizionalità finanziaria: un binomio ormai inscindibile per la tutela dei valori dell'Unione europea?*, in *Gli speciali di Questione giustizia. Democrazia e rule of law in Europa. Criticità e sfide aperte alla vigilia delle elezioni per il Parlamento europeo*, maggio 2024, p. 43 ss.

¹⁵⁹ Sul regolamento condizionalità già cit., v. la dottrina citata alla nota 15.

¹⁶⁰ Regolamento 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno della ripresa dell'economia dopo la crisi da Covid-19 (GUUE L 433I del 22 dicembre 2020, pp. 23-27). Tra le riforme richieste agli Stati membri come condizione per l'approvazione dei PNRR e per l'erogazione dei finanziamenti figura il rispetto dei valori UE. Per un'analisi, L. CALZOLARI, F. COSTAMAGNA, *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020: i dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021; L. SCHRAMM, U. KROTZ, B. DE WITTE, *Building 'Next Generation' after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan*, in *Journal of Common Market Studies*, settembre 2022, vol. 60, fasc. S1, pp. 114-124.

¹⁶¹ Regolamento 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la

il regolamento condizionalità, entrato in vigore il 1° gennaio 2021, attribuisce specifica rilevanza a EPPO. Conviene anzitutto ricordare che tale regolamento subordina l'accesso da parte dei paesi membri alle risorse europee – quelle “assegnate attraverso lo strumento dell'Unione per la ripresa¹⁶² o mediante prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio, indipendentemente dal metodo di esecuzione che [gli Stati membri] utilizzano” (considerando 7) – al rispetto dello Stato di diritto. Le violazioni, sistematiche ma invero anche quelle individuali¹⁶³, di questo valore comune sono, infatti, in grado di compromettere la buona gestione dei fondi europei e quindi del bilancio dell'UE, facendo venir meno, ad esempio, il controllo effettivo e indipendente delle autorità di polizia e giurisdizionali sulle procedure di appalto per realizzare i progetti finanziati dall'Unione. Come rilevato al considerando 11 del regolamento condizionalità, il rispetto dello Stato di diritto è essenziale non solo per i cittadini europei, ma “anche per le iniziative imprenditoriali, l'innovazione, gli investimenti, la coesione economica, sociale e territoriale e il buon funzionamento del mercato interno, i quali prosperano al massimo se è in vigore un quadro giuridico e istituzionale solido”¹⁶⁴.

Ora, nella misura in cui il regolamento condizionalità mette in comunicazione la tutela dello Stato di diritto con aspetti di natura economica inerenti al contrasto della corruzione al fine di proteggere il bilancio dell'Unione, esso presenta forti punti di contatto con gli obiettivi perseguiti da EPPO. A fronte di ciò, non sorprende allora che il regolamento condizionalità richiami EPPO tanto al considerando 16 quanto all'articolo 4, paragrafo 2. In particolare, il già citato considerando 16 annovera “le relazioni della Procura europea (EPPO)” tra le fonti che concorrono a formare il convincimento (e il parere) della Commissione europea sul rispetto dello Stato di diritto ai fini dell'applicazione del regolamento condizionalità, congiuntamente alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, alle relazioni della Corte dei conti e a quelle dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), nonché alle relazioni annuali della

politica dei visti (*GUUE* L 231 del 30 giugno 2021, pp. 159-706). Per ottenere i predetti fondi gli Stati membri devono soddisfare una serie di requisiti, le c.d. “condizioni abilitanti” di carattere orizzontale (allegato III) o tematico (allegato IV). Tra quelle dell'allegato III figura in particolare il rispetto dei diritti fondamentali e la conformità alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Per un'analisi, M. COLI, *Stato di diritto e condizionalità finanziaria*, cit., spec. p. 54 ss.

¹⁶² E in effetti il regolamento 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*GUUE* L 57 del 18 febbraio 2021, p. 17) menziona EPPO ai considerando 55 e 72, nonché all'articolo 22, gli Stati membri essendo tenuti a permettere tra l'altro a quest'ultimo di esercitare i propri diritti al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.

¹⁶³ Ciò si evince innanzitutto dal tenore del considerando 15 del regolamento condizionalità secondo cui “le violazioni dei principi dello Stato di diritto [...] possono nuocere gravemente agli interessi finanziari dell'Unione. Ciò è vero per le singole violazioni dei principi dello Stato di diritto ma ancor più per le violazioni diffuse o dovute a pratiche od omissioni ricorrenti da parte delle autorità pubbliche”. In tal senso, v. anche la Comunicazione della Commissione europea, *Orientamenti sull'applicazione del regolamento 2020/2092*, cit., punto 13. Questo segna una differenza con le violazioni di cui all'art. 7 TUE, le quali devono invece essere generali e sistemiche. Su questi aspetti, Corte di giustizia, Plenaria, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, cit., parr. 173 e ss.

¹⁶⁴ Le prossime relazioni sullo Stato di diritto dovrebbero peraltro annoverare un nuovo capitolo sull'impatto sul mercato interno delle violazioni dello Stato di diritto. E in effetti la relazione 2024 sullo Stato di diritto (p. 5) rileva che lo Stato di diritto “è un elemento portante per il corretto funzionamento del mercato interno, così come per un contesto imprenditoriale sano”.

Commissione europea sullo Stato di diritto. L'uso del termine generico "relazioni" permette peraltro di ivi annoverare non solo quelle annuali sull'attività di EPPO, ma anche ogni altro documento utile come, ad esempio, il "contributo per la relazione sullo Stato di diritto"¹⁶⁵. È dunque sulla base di queste fonti che la Commissione europea, una volta accertata la violazione dello Stato di diritto e il nesso causale tra quest'ultima e il danno al bilancio dell'UE (articolo 4), dopo aver messo il paese membro in condizione di presentare le proprie difese (articolo 6) e aver informato il Parlamento europeo (articolo 8), può proporre al Consiglio (ECOFIN) l'adozione di una decisione di esecuzione contenente delle misure a protezione del bilancio dell'UE (articolo 6), le quali possono consistere nella sospensione totale o parziale, dell'erogazione dei versamenti, nel rimborso dei prestiti, nel divieto di concludere nuovi accordi su prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio UE o nella sospensione dell'approvazione di programmi di finanziamento (articolo 5). Il Consiglio adotta poi la decisione a maggioranza qualificata (articolo 6). Su proposta della Commissione europea, quest'ultimo può anche revocare le misure adottate ai sensi degli articoli 5 e 6 del regolamento condizionalità (articolo 7)¹⁶⁶.

La scelta di includere le relazioni di EPPO tra le fonti che la Commissione europea (e *de relato* il Consiglio) può prendere in esame per accertare la violazione dello Stato di diritto da parte di un paese membro quanto all'applicazione del regolamento condizionalità è da apprezzare in quanto crea coerenza tra i documenti impiegati dalle istituzioni UE per valutare il rispetto dello Stato di diritto. Le relazioni di EPPO contribuiscono così sia al parere della Commissione europea e alla decisione del Consiglio sulla condizionalità sia alle relazioni annuali della Commissione europea sullo Stato di diritto. Dal paragone tra l'elenco delle fonti di cui al considerando 16 del regolamento condizionalità e quello della relazione annuale sullo Stato di diritto¹⁶⁷ si evince peraltro come entrambe tengano conto di ulteriori analoghe fonti, ossia le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, il quadro di valutazione della giustizia elaborato annualmente dalla Commissione europea, le relazioni dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode e di quelle dell'Agenzia UE per i diritti fondamentali, le conclusioni e le raccomandazioni di organizzazioni internazionali quali il Consiglio d'Europa, il gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) e la Commissione di Venezia. L'uso delle stesse fonti sembra particolarmente importante considerato che la nozione di Stato di diritto dovrebbe essere unica. È quanto suggerisce la Corte di giustizia nelle sentenze *Ungheria*

¹⁶⁵ Così, la comunicazione della Commissione europea, *Orientamenti sull'applicazione del regolamento 2020/2092*, cit., il punto 63 precisando che "al considerando 16, il regolamento sulla condizionalità cita fonti specifiche quali...*le relazioni dell'OLAF e dell'EPPO* [ma anche per l'appunto] *e le informazioni da essi fornite*...". Il testo citato al punto 63 riporta peraltro un testo diverso rispetto a quello del considerando 16 del regolamento condizionalità, ove manca il riferimento a "le informazioni da essi fornite".

¹⁶⁶ Il considerando 26 del regolamento condizionalità permette tuttavia di rinviare, in via eccezionale, la valutazione dell'adozione o della revoca delle misure di cui agli articoli 6 e 7 del regolamento condizionalità al Consiglio europeo allorché lo Stato membro interessato ritenga che l'approccio della Commissione europea non sia stato imparziale ovvero non abbia rispettato i principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento degli Stati membri.

¹⁶⁷ V. la Metodologia della Commissione europea per la redazione delle relazioni annuali sullo Stato di diritto cit.

c. Parlamento europeo e Consiglio e Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio quando si riferisce al fatto che “gli Stati membri aderiscono a una nozione di Stato di diritto che condividono”¹⁶⁸.

Il regolamento condizionalità richiama EPPO anche sotto un profilo ulteriore a quello delle fonti. L’articolo 4 dello stesso, dopo aver ricordato che “sono adottate opportune misure qualora siano accertate violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell’Unione o la tutela degli interessi finanziari dell’Unione” (paragrafo 1), precisa che “ai fini del presente regolamento, una violazione dei principi dello Stato di diritto interessa [...] g) l’effettiva e tempestiva collaborazione con l’OLAF e, se lo Stato membro interessato vi aderisce, con EPPO conformemente al principio di sincera cooperazione” (paragrafo 2)¹⁶⁹. La collaborazione delle autorità nazionali con EPPO è allora uno degli elementi che concorre a misurare la sussistenza di una violazione dello Stato di diritto non solo ai fini della relazione annuale della Commissione europea, ma anche relativamente all’applicazione del regolamento condizionalità¹⁷⁰, il che rafforza la coerenza tra le fonti impiegate per accertare il rispetto dello Stato di diritto. Tale previsione è invero ragionevole dato che, come già ricordato, gli Stati membri hanno il dovere di cooperare tra loro e con EPPO in virtù del diritto primario (articoli 2 TUE, 4, paragrafo 3, TUE, e 325 TFUE). Anche considerato che l’articolo 4, paragrafo 2, del regolamento condizionalità richiama proprio il principio di leale cooperazione di cui all’articolo 4, paragrafo 3, TUE, sorprende allora che esso limiti la valutazione dell’effettiva e tempestiva collaborazione con EPPO solo agli Stati membri che vi aderiscono. Come si avrà modo di vedere nel prosieguo, infatti, i trattati impongono obblighi a ogni paese membro a prescindere dalla partecipazione degli stessi a una certa cooperazione rafforzata.

Sebbene poi il regolamento condizionalità ammetta l’avvio della procedura in esame anche in caso di violazioni individuali, sembra tuttavia difficile che ciò avvenga qualora si rilevi una, ancorché reiterata, scarsa collaborazione tra EPPO e le autorità di uno Stato membro. Nonostante, infatti, difficoltà di questo tipo siano state rilevate in vari Stati membri negli ultimi anni (Bulgaria, Cipro, Croazia, Italia, Lettonia, Romania e Slovacchia), il meccanismo in esame è stato impiegato per il momento solo nei confronti dell’Ungheria nel dicembre 2022 in presenza di violazioni sistemiche dello Stato di diritto

¹⁶⁸ Corte di giustizia, Plenaria, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio*, cit., par. 234; nonché la comunicazione della Commissione europea, *Orientamenti sull’applicazione del regolamento 2020/2092* cit., punti 10-11 e allegato I. Su questi aspetti, G. MARTI, *L’“arme” budgétaire au secours de l’État de droit*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2022, p. 353 ss.

¹⁶⁹ Sulle relazioni tra OLAF e EPPO e dunque sulla complementarità degli strumenti amministrativi e penali per la tutela degli interessi finanziari UE, M. BELLACOSA, M. DE BELLIS, *The protection of the EU financial interests between administrative and criminal tools: OLAF and EPPO*, in *Common Market Law Review*, 2023, n. 1, p. 15 ss.

¹⁷⁰ Su questi aspetti, F. IORIO, *Can EPPO Contribute to Enforcing the Rule of Law*, in B. UBERTAZZI (ed.), *The EPPO and the Rule of Law*, op. cit., p. 39 ss., spec. pp. 46-48.

già dal 2010 in vari ambiti coperti dal diritto UE¹⁷¹. Questo dipende probabilmente dalla complessità di provare la sussistenza di un nesso di causalità tra le violazioni dello Stato di diritto e un danno al bilancio UE. Nel caso slovacco, già caratterizzato, come si è visto in precedenza, da una fragilità complessiva dello Stato di diritto quanto in particolare all'indipendenza della magistratura e dei media, un ulteriore peggioramento risulta dall'indebolimento dei meccanismi di lotta alla corruzione – così, ad esempio, la riduzione delle sanzioni per i reati di corruzione, l'abolizione della procura speciale che persegue i reati in materia di corruzione in particolare ad alto livello, la carenza delle legislazioni sulle attività di *lobbying* e sulle porte girevoli, nonché di autorità di polizia qualificate in casi di corruzione e di analisti di dati finanziari connessi a reati in materia di corruzione – ivi inclusa la scarsa collaborazione delle autorità slovacche con EPPO¹⁷². La connessione tra il difetto di cooperazione con EPPO, le crescenti criticità in materia di lotta alla corruzione e il peggioramento del quadro complessivo dello Stato di diritto in Slovacchia appare chiara e potrebbe quindi indurre la Commissione europea a proporre l'attivazione del regolamento di condizionalità nei confronti di questo paese membro.

¹⁷¹ Per un'analisi delle violazioni in Ungheria, A. DI GREGORIO, *Lo stato di salute della rule of law in Europa: c'è un regresso generalizzato nei nuovi Stati membri dell'Unione?*, in *DPCE online*, 2016, p. 175 ss.; e già A. LÁSZLÓ PAP, A. ŚLEDZIŃSKA-SIMON, *The Rise of Illiberal Democracy and the Remedies of Multi-Level Constitutionalism*, in *Hungarian journal legal studies*, 2019, p. 65 ss. Nel dicembre 2022 l'Ungheria si è vista decurtare il 55% degli impegni di bilancio di tre programmi operativi per il periodo 2021-2027 (così, la decisione di esecuzione del Consiglio 2022/2506, del 15 dicembre 2022, relativa a misure di protezione del bilancio dell'Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria, *GUUE* L 325 del 20 dicembre 2022, pp. 94-109). La Commissione europea (proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, del 18 settembre 2022, COM(2022) 485) aveva invece proposto al Consiglio la sospensione del 65% degli impegni. La decisione esecutiva della Commissione europea del 13 dicembre 2023 (C(2023)9014) che ha considerato soddisfatta la condizione abilitante orizzontale "3. effettiva applicazione e attuazione della Carta dei diritti fondamentali" ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, del regolamento 2021/1060 cit. e dunque erogato all'Ungheria parte dei fondi europei, è stata impugnata il 25 marzo 2024 dal Parlamento europeo per chiederne l'annullamento (causa C-225/24), le violazioni in Ungheria ai valori dell'art. 2 TUE essendo troppo gravi per giustificare un alleggerimento della pressione su tale paese membro. In effetti, a dicembre 2023 l'Ungheria ha adottato una legge sulla protezione della sovranità nazionale e istituito l'Ufficio per la protezione della sovranità. La stessa relazione 2024 sullo Stato di diritto in Ungheria rileva l'assenza di attuazione delle raccomandazioni della Commissione europea del 2023. Proprio in ragione di ciò, ad aprile 2024, il Parlamento europeo ha auspicato che l'avvio avverso l'Ungheria della procedura prevista dal paragrafo 2 dell'art. 7 TUE, <http://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20240419IPR20579/stato-di-diritto-in-ungheria-il-parlamento-condanna-la-legge-sulla-sovranita>. Per un primo bilancio della procedura di condizionalità, ancorché relativa al solo caso ungherese, v. la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, del 12 gennaio 2024, sull'applicazione del regolamento di condizionalità, COM(2024)17, spec. pp. 13-18.

¹⁷² V. le raccomandazioni della relazione 2024 sullo Stato di diritto in Slovacchia.

9. La rilevanza della cooperazione tra EPPO e gli Stati membri non partecipanti per la tutela dello Stato di diritto

Considerato che la funzione di EPPO è quella di tutelare il bilancio dell'Unione e che quest'ultimo è un bene di natura istituzionale o “federale”¹⁷³, lo strumento più adeguato per la realizzazione di tale progetto sarebbe stato un atto comune di piena integrazione europea, e ciò sebbene l'articolo 86 TFUE ivi ammettesse già l'uso della cooperazione rafforzata. E in effetti, proprio la necessità di tutelare il bilancio dell'Unione aveva indotto la Commissione europea, a fronte delle resistenze espresse fin da principio da alcuni paesi membri quanto all'adozione di un atto UE nell'ambito in esame, a prevedere un obbligo di adesione a EPPO in capo agli Stati membri. Le forti critiche di taluni di essi hanno tuttavia indotto l'allora Commissaria alla giustizia, Vera Jourová, a rinunciarvi, precisando, durante una riunione del Consiglio giustizia del 2017, che la Commissione europea non avrebbe imposto l'automatismo “*no EPPO, no money*”¹⁷⁴.

La scelta (legittima) di taluni Stati membri di non aderire a EPPO non esime tuttavia questi ultimi dall'obbligo di cooperare con quest'ultimo, agevolando lo svolgimento delle sue funzioni e/o non tenendo comportamenti che ne pregiudichino l'attività. Ciò sembra evincersi dalla lettura in combinato disposto di una pluralità di disposizioni del trattato. Innanzitutto, gli ordinamenti nazionali che non aderiscono a EPPO hanno l'obbligo di assicurare, mediante l'adozione di misure dissuasive, l'efficace protezione del bilancio dell'UE (articolo 325 TFUE)¹⁷⁵. La cooperazione di questi ultimi con EPPO, il quale assolve proprio alla funzione “primaria” di tutelare il bilancio dell'Unione, è allora imposto dall'esigenza superiore di proteggere questo bene comune con ogni mezzo possibile. Questo vale a maggior ragione considerato che EPPO, nell'esercitare le sue funzioni, contribuisce anche a vigilare lo Stato di diritto, il cui rispetto si impone parimenti a tutti i paesi membri – e non dunque solo a quelli che aderiscono alla cooperazione rafforzata in esame – in virtù dell'articolo 2 TUE¹⁷⁶. In effetti, i valori ivi menzionati sono beni comuni al pari del bilancio UE. L'articolo 327 TFUE prevede inoltre non solo che le cooperazioni rafforzate come EPPO rispettino le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri che non vi partecipano, ma anche che questi ultimi non ne ostacolino l'attuazione da parte dei paesi membri che invece vi aderiscano, il che ben può accadere allorché essi decidano di non collaborare con EPPO per il contrasto di

¹⁷³ In tal senso già, G. GRASSO, *Relazione Introduttiva*, in G. GRASSO, R. SICURELLA (a cura di), *Per un Rilancio del Progetto europeo. Esigenze di Tutela degli Interessi Comunitari e Nuove Strategie di Integrazione Penale*, Milano, 2008, spec. p. 4; C. GÓMEZ, J. DÍEZ, *European Federal Criminal Law. The Federal Dimension of EU Criminal Law*, Paris, 2015, p. 59.

¹⁷⁴ Per questa ricostruzione, F. GIUFFRIDA, *The relations between the European Public Prosecutor's Office and the Member States that do not participate in the enhanced cooperation*, in *New Journal European Criminal Law*, 2023, n. 1, par. 2. In merito già, ID., *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*, CEPS Research Report, No 2017/03, febbraio 2017, spec. p. 34 ss.

¹⁷⁵ *Ibidem*. Si veda anche C. DI FRANCESCO MAESA, *Repercussions of the Establishment of the EPPO via Enhanced Cooperation*, in *Eucrim*, 2017, n. 3, p. 159 ss.

¹⁷⁶ Sulla possibilità di usare l'articolo 2 TUE come una norma autonoma, si permetta di rinviare a S. CRESPI, *La protezione dello Stato di diritto*, cit., spec. pp. 351-353.

reati transfrontalieri che interessano i paesi membri non aderenti (ad es., impedendo la raccolta di prove o evitando di scambiare informazioni strategiche). Comportamenti di questo tipo indeboliscono allora la tutela del bilancio e dei valori comuni e sono così in violazione non solo dell'articolo 327 TFUE, ma anche degli articoli 2 TUE e 325 TFUE.

Come già osservato, il dovere dei paesi membri che non aderiscono a EPPO di collaborare con quest'ultimo poggia le basi altresì sul principio di leale cooperazione previsto all'articolo 4, paragrafo 3, TUE secondo cui "l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati".

In virtù poi di un consolidato principio giurisprudenziale UE anche gli ambiti che sono di competenza esclusiva nazionale non sfuggono all'applicazione del diritto comune: "ammettere una riserva del genere rischierebbe di compromettere la forza cogente e l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione"¹⁷⁷. Se allora il buon funzionamento del sistema comune permette di applicare il diritto UE anche in ambiti di competenza esclusiva degli Stati membri, questa stessa esigenza sembra imporsi a maggior ragione in settori che, come quello di EPPO, sono invece di competenza dell'Unione (articolo 86 TFUE).

È allora sulla base giuridica di queste norme del trattato che gli articoli 99 e 105 del regolamento EPPO stabiliscono le modalità concrete per rendere questa collaborazione effettiva¹⁷⁸. In particolare, l'articolo 99 del regolamento EPPO prevede che quest'ultimo possa, se necessario, concludere degli accordi di collaborazione e/o di lavoro con le autorità degli Stati membri tanto partecipanti a EPPO quanto invece non aderenti, nonché con quelle degli Stati terzi o delle istituzioni UE. Tali accordi hanno l'obiettivo di agevolare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le parti (paragrafo 3), di permettere il distacco di ufficiali di collegamento presso EPPO (paragrafo 1 dell'articolo 105) o di istituire punti di contatto di EPPO a livello nazionale. Si applicano inoltre ai rapporti tra EPPO e gli Stati membri non partecipanti gli strumenti di cooperazione giudiziaria previsti dal diritto UE. Come previsto, infatti, dal paragrafo 3 dell'articolo 105 del regolamento EPPO, "in mancanza di uno strumento giuridico relativo alla cooperazione in materia penale e di consegna tra EPPO e le autorità competenti degli Stati membri dell'Unione che non partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione di EPPO [ossia, la direttiva 2014/41 sull'ordine europeo di indagine¹⁷⁹ o la decisione quadro

¹⁷⁷ Tra le tante, v., ad esempio, Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 15 dicembre 2009, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, causa C-387/05, EU:C:2009:781, par. 45; Corte di giustizia, sentenza del 4 marzo 2010, *Commissione europea c. Repubblica portoghese*, causa C-38/06, ECLI:EU:C:2010:108, par. 62; Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 4 giugno 2013, *ZZ c. Secretary of State for the Home Department*, causa C-300/11, ECLI:EU:C:2013:363, par. 38.

¹⁷⁸ Per un'analisi di dettaglio di queste norme, in aggiunta ai già citati F. GIUFFRIDA, *The relations between* cit.; C. DI FRANCESCO MAESA, *Repercussions of the Establishment* cit., si vedano N. FRASSEN, *The future judicial cooperation between the EPPO and non-participating Member States*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2018, vol. 9, issue 3; J.-H. HERRNFELD, D. BRODOWSKI, C. BURCHARD (eds), *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article Commentary*, London, 2021.

¹⁷⁹ La direttiva 2014/41 relativa all'ordine europeo di indagine penale (OEI) è pubblicata in *GUUE* L 130 del 1° maggio 2014, pp. 1-36.

2022/584/GAI sul mandato di arresto europeo¹⁸⁰], gli Stati membri notificano EPPO quale autorità competente ai fini dell'attuazione degli atti dell'Unione applicabili alla cooperazione giudiziaria in materia penale con riferimento a casi che rientrano nella competenza di EPPO”.

Il fatto, peraltro, che gli articoli 99 e 105 del regolamento in esame stabiliscano le modalità mediante le quali realizzare la cooperazione tra EPPO e i paesi membri anche non aderenti equivale a riconoscere implicitamente il dovere di questi ultimi, per l'appunto in virtù dei trattati, di porre in essere questa collaborazione. E in effetti la conclusione di tali accordi non è obbligatoria, questi ultimi essendo previsti solo ove necessario – “se necessario allo svolgimento dei suoi compiti” (paragrafo 1 dell'articolo 99) – o utile – “se utile allo svolgimento dei suoi compiti” (paragrafo 2 dell'articolo 99). L'obbligo che grava, in virtù delle predette norme dei trattati, anche sugli Stati membri non aderenti a EPPO di collaborarvi sembra peraltro proporzionato e rispettoso della scelta di non partecipare alla cooperazione rafforzata in esame, senza per questo pregiudicare la tutela del bilancio e dei valori UE, così come accadrebbe invece in caso del rifiuto di collaborare, soprattutto se generale e sistematico.

Il dovere delle autorità nazionali di Stati membri non partecipanti a EPPO di cooperare con quest'ultimo sembra invero riconosciuto anche nel regolamento condizionalità. Come si evince dall'*incipit* delle relazioni annuali di EPPO¹⁸¹, quest'ultimo prevede, infatti, che “la mancata cooperazione da parte degli Stati membri anche non aderenti ha conseguenze dirette sul livello generale di tutela degli interessi finanziari” dell'Unione, cosicché, “in conformità al considerando 16 del regolamento condizionalità, EPPO deve riferire senza indugio questi sviluppi alla Commissione europea”, la quale ne tiene poi conto tanto per redigere la relazione annuale sullo Stato di diritto quanto per proporre eventualmente al Consiglio l'erogazione condizionata dei fondi UE. E in effetti, proprio su questa base giuridica, nel 2022 EPPO ha inviato alla Commissione due lettere che lamentavano la scarsa cooperazione delle autorità polacche e irlandesi¹⁸². Il mancato riconoscimento di EPPO aveva, infatti, indotto questi Stati membri a rifiutare ogni notifica proveniente dai procuratori europei delegati dei paesi membri aderenti, il che aveva reso impossibile raccogliere prove di condotte illecite nel corso di una serie di procedure transfrontaliere che interessavano l'Irlanda (6 casi solo nel 2022) e la Polonia (23 casi solo nel 2022). Tali iniziative di EPPO hanno peraltro avuto esiti positivi. Per effetto del dialogo instaurato dalla Commissione europea con tali paesi membri, nel 2022 la Polonia ha riconosciuto EPPO come un'autorità con la quale

¹⁸⁰ Decisione quadro 2022/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2022, *relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*, in *GUUE* L 190 del 18 luglio 2022, pp. 1-20.

¹⁸¹ Così, le relazioni sull'attività di EPPO del 2022, p. 8; del 2023, p. 8; e del 2024, p. 8.

¹⁸² www.eppo.europa.eu/en/media/news/letter-sent-to-european-commission-regarding-polands-refusal-to-cooperate-eppo?etrans=it e www.eppo.europa.eu/en/media/news/european-chief-prosecutor-addresses-letter-to-commission-irelands-refusal-to-cooperate. Più di recente, nei confronti della Corte dei conti, www.eppo.europa.eu/en/media/news/eppo-appeals-to-court-justice-eu-against-european-court-auditors-refusal-to-cooperate.

le autorità polacche avrebbero dovuto cooperare¹⁸³, il che ha richiesto, anche considerato che l'accordo di lavoro tra la Polonia ed EPPO non è stato mai concluso, la modifica di talune regole di procedura¹⁸⁴. Analogamente, nel 2023 l'Irlanda ha apportato talune modifiche alla propria legislazione al fine di permettere la cooperazione tra EPPO e le proprie autorità di polizia¹⁸⁵. Difficoltà cooperative sono peraltro da registrare anche con la Corte dei conti europea, la quale ha concluso con EPPO un accordo di cooperazione e lavoro ai sensi dell'articolo 99 del regolamento EPPO¹⁸⁶. La decisione della Corte dei conti europea del dicembre 2024 di non permettere a taluni funzionari di essere ascoltati come testimoni nell'ambito dell'indagine penale di EPPO è stata, infatti, impugnata a febbraio 2025 da quest'ultimo davanti al Tribunale per chiederne l'annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE¹⁸⁷.

L'uso del considerando 16 per lamentare violazioni dell'obbligo di cooperazione non sembra risultare espressamente dalla lettura di questa disposizione, almeno a prima vista limitandosi quest'ultima a precisare che le relazioni di EPPO sono da annoverarsi tra le fonti che permettono alla Commissione europea di rilevare eventuali violazioni dei principi dello Stato di diritto suscettibili di avviare un procedimento di condizionalità. Posto tuttavia che, come già osservato, il termine generico "relazioni" ivi impiegato non si riferisce alle sole relazioni annuali sull'attività di EPPO ma include ogni documento elaborato da EPPO che possa essere utile nell'accertamento delle violazioni dello Stato di diritto da parte della Commissione europea, la norma in esame sembra implicitamente attribuire a EPPO il compito di segnalare in ogni momento a quest'ultima elementi a tal fine utili. Ciò vale in particolare per il livello di cooperazione delle autorità nazionali con EPPO, il quale, come già ricordato, è un fattore ormai decisivo nella valutazione del rispetto dello Stato di diritto. Né invero a questa ricostruzione si potrebbe opporre l'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento condizionalità, il quale, come già osservato, limita l'accertamento delle violazioni allo Stato di diritto inerenti alla cooperazione con EPPO ai soli Stati membri aderenti alla cooperazione rafforzata in esame¹⁸⁸. Al riguardo,

¹⁸³ V. la relazione 2023 sullo Stato di diritto in Polonia, p. 18 e nt. 118. Analogamente, si veda la relazione 2022 sull'attività di EPPO, p. 16.

¹⁸⁴ Legge del 27 ottobre 2022 di modifica del Codice di procedura penale e la legge sulle funzioni del pubblico ministero. In merito, v. la relazione 2023 sullo Stato di diritto in Polonia, p. 18.

¹⁸⁵ Così, la relazione 2024 sullo Stato di diritto in Irlanda, p. 14 con riferimento al *Criminal Justice (Miscellaneous Provisions) Act 2023*.

¹⁸⁶ Così, *Working Arrangement between EPPO and the European Court of Auditors*, 6 settembre 2021. Accordi di questo tipo sono stati conclusi anche da altre istituzioni, organi e organismi UE. In tal senso, *working Arrangement between the European Parliament and the EPPO*, 28 novembre 2024; *Working Arrangement between the EPPO and the EU Agency for Law Enforcement Training (CEPOL)*, 11 gennaio 2024; *Arrangement between EPPO and Europol on the Exchange and Protection of Classified Information*, 17 febbraio 2022 e *Working Arrangement between EPPO and Europol*, 20 gennaio 2021; *Agreement between EPPO and the European Commission*, 6 settembre 2021; *Working Arrangement between EPPO and Eurojust*, 15 febbraio 2021; *Working Arrangement between EPPO and OLAF*, 5 luglio 2021. Il testo degli accordi è disponibile sul sito di EPPO.

¹⁸⁷ Causa T-99/25, *Procura europea c. Corte dei conti*, in *GUUE C* del 28 aprile 2025.

¹⁸⁸ Il riferimento ivi espresso ai solo Stati membri che aderiscono a EPPO pare essere stato voluto dalla Corte dei conti europea. Nel suo parere n. 1/2018 del 12 luglio 2018 (*GUUE C* 291 del 17 agosto 2018, pp. 1-7) concernente la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 maggio 2018,

è stato in effetti già osservato come l'obbligo di cooperare lealmente con EPPO gravi su tutti i paesi membri in virtù dei trattati. È la stessa relazione annuale di EPPO a rilevarlo affermando che “la mancata cooperazione da parte degli Stati membri anche non aderenti ha conseguenze dirette sul livello generale di tutela degli interessi finanziari” dell'Unione”, il che è un riferimento all'articolo 325 TFUE secondo cui gli (*rectius*: tutti gli) Stati membri – e quindi anche quelli che non aderiscono a EPPO – hanno l'obbligo di assicurare, mediante l'adozione di misure dissuasive, l'efficace protezione del bilancio dell'UE.

10. Conclusioni

Il presente contributo dimostra come EPPO, il quale assolve la funzione di tutelare il bilancio dell'Unione, ben possa essere annoverato tra i soggetti che contribuiscono a proteggere lo Stato di diritto. Posto che la tutela di questo valore UE è tanto più elevata quanto lo è la capacità di contrastare la corruzione, gli organi che, come per l'appunto EPPO, lottano contro quest'ultima adempiono contemporaneamente al compito, ulteriore a quello statutario, di proteggere lo Stato di diritto. In questo contesto, la rilevanza di EPPO per la tutela di quest'ultimo appare duplice. Da un lato, è soggetto, ossia attore, della protezione di questo valore comune nella misura in cui esso esegue le missioni affidategli dal legislatore dell'Unione. Dall'altro lato, esso ne è anche oggetto. Il fatto che EPPO, agendo attraverso i procuratori europei delegati, sia parte integrante delle autorità giudiziarie nazionali implica in effetti che eventuali riforme legislative inerenti alla magistratura – ad esempio, quelle adottate da alcuni paesi membri per limitarne l'indipendenza e l'imparzialità – abbiano conseguenze dirette anche su quest'ultimo. La capacità di EPPO di svolgere la propria attività nei sistemi nazionali influisce allora sull'attitudine dei paesi membri di tutelare lo Stato di diritto non solo quanto all'ambito della lotta alla corruzione, ma anche con riferimento all'efficacia, l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura.

A fronte di ciò, non sorprende allora che, soprattutto negli ultimi anni, le relazioni annuali della Commissione europea sullo Stato di diritto, le quali sono ormai l'architrave della politica dell'Unione europea nella materia in esame, utilizzino sempre più le informazioni raccolte da EPPO nell'esercizio delle sue funzioni per misurare il livello di tutela di quest'ultimo nei sistemi giuridici interni, peraltro dal 2024 anche con riguardo a taluni paesi candidati all'adesione all'Unione. In tale contesto, riveste in particolare un ruolo centrale l'accertamento dell'efficacia della cooperazione con EPPO delle autorità nazionali, il quale è, infatti, ampiamente richiamato dalla Commissione europea nelle

sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri, la Corte dei Conti ha, infatti, rilevato, al punto 30, che “la cooperazione con la Procura europea non è applicabile a tutti gli Stati membri...le disposizioni relative alla Procura europea, una volta che sarà stata istituita, si applicano unicamente agli Stati membri partecipanti. La Corte raccomanda agli organi legislativi di chiarire che le disposizioni relative alla Procura europea possono, una volta che sarà stata istituita, essere applicate solo agli Stati membri partecipanti”.

relazioni sullo Stato di diritto sulla base dei contributi alle stesse di EPPO. Ciò è ancora più importante considerato che le valutazioni contenute in tali relazioni annuali – e quindi anche quelle che riguardano il livello di cooperazione tra EPPO e le autorità nazionali – sono alla base degli ulteriori strumenti, di *soft* e *hard law*, inerenti lo Stato di diritto, ossia i dialoghi politici del Consiglio affari generali, le riunioni di altre formazioni del Consiglio come, ad esempio, quelle giustizia e/o istruzione, le riunioni periodiche della rete UE dei punti di contatto sullo Stato di diritto, le valutazioni del semestre europeo, i ricorsi d'infrazione o il meccanismo condizionalità. Anche considerato che quest'ultimo strumento è volto, al pari di EPPO, a proteggere il bilancio dell'UE, le violazioni dello Stato di diritto che possono condurre all'attivazione della condizionalità dipendono in effetti parimenti dal grado di collaborazione con EPPO delle autorità nazionali, peraltro sia degli Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata in esame sia di quelli che invece hanno scelto di non aderirvi.

Il fatto allora che il livello di collaborazione tra EPPO e i sistemi nazionali sia, da un lato, sempre più centrale nell'accertamento delle violazioni dello Stato di diritto, e dall'altro lato, esso sia applicabile anche ai paesi membri non aderenti a EPPO, ben potrebbe indurre Danimarca, Ungheria e Irlanda a decidere di prendervi in ultimo parte, tramutando così EPPO in un ambito di piena integrazione europea.

ABSTRACT: Il presente contributo è volto ad accertare se EPPO, che adempie alla funzione di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione, possa essere annoverato anche tra i soggetti che contribuiscono a tutelare i valori comuni e tra questi segnatamente quello dello Stato di diritto. In tale contesto, si indagheranno in particolare le interazioni tra la Commissione europea, EPPO e gli Stati membri sia aderenti alla cooperazione rafforzata in esame sia che hanno scelto invece di non parteciparvi, nonché di taluni paesi candidati all'adesione all'Unione.

KEYWORDS: Procura europea (EPPO) – Stato di diritto – cooperazioni rafforzate – lotta alla corruzione – regolamento condizionalità – principio di leale cooperazione.

THE ROLE OF THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE (EPPO) IN THE PROTECTION OF THE RULE OF LAW IN THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT: This article aims to ascertain whether the EPPO, whose mission is to protect the financial interests of the Union, can be included among the entities that contribute to protecting common values, and especially compliance with the rule of law. In this context, the article analyses in particular the interactions between the European Commission, the EPPO and the Member States – both those that have

adhered to the reinforced cooperation establishing the EPPO and those that have chosen not to participate – as well as certain candidate countries for EU membership.

KEYWORDS: European Public Prosecutor's Office – Rule of Law – Enhanced Cooperation – Fight against Corruption – Conditionality Regulation – Principle of Loyal Cooperation.