


Sui limiti della giustizia negoziale nel sistema EPPO: Criticità e margini di ampliamento delle procedure semplificate di azione penale

The limits of negotiated justice in the EPPO system: Critical profiles and margins for improvement of simplified procedures

Isadora Neroni Rezende¹

Alma Mater Studiorum Università di Bologna, Bologna, Italia

isadora.neroni2@unibo.it

 <https://orcid.org/0000-0001-5476-3503>

ABSTRACT: Il presente contributo si focalizza sulle criticità, e possibili margini di ampliamento, dell'utilizzo delle procedure semplificate di azione penale da parte della Procura europea (EPPO). Partendo da una ricognizione comparata sulle prassi adottate dall'Ufficio in quattro Stati membri (Italia, Spagna, Francia e Germania), si evidenziano i profili problematici che potrebbero essere ancora di ostacolo a un maggior ricorso allo strumento negoziale europeo. Alla luce del progressivo aumento dei casi attribuiti alla competenza dell'Ufficio, si offrono dunque spunti argomentativi per un impiego più flessibile dell'istituto dispositivo europeo nel settore della criminalità economica. L'obiettivo è quello di porre le premesse per sfruttare a pieno le potenzialità delle procedure semplificate, mantenendo, al contempo, il giusto equilibrio tra logiche di efficienza e le opposte esigenze che animano la giustizia penale europea.

PAROLE CHIAVE: procura europea; giustizia negoziale; procedure semplificate; diversion; criminalità economica.

ABSTRACT: *This contribution focuses on critical issues and the potential for expanding the use of simplified criminal proceedings by the European Public Prosecutor's Office (EPPO). Beginning with a comparative review of the Office's practices in four Member States (Italy, Spain, France, and Germany), it identifies*

¹ Assegnista di ricerca in Procedura penale presso Università di Bologna. PhD.

problematic aspects that could hinder the Office's wider use of the European negotiating mechanism. Given the gradual increase of the Office's caseload, the article presents arguments for more flexible use of this instrument in the field of economic crime. The goal is to establish the groundwork for maximizing the potential of simplified procedures while maintaining the proper balance between efficiency and the competing values that drive European criminal justice.

KEYWORDS: *European Public Prosecutor's Office; negotiated justice; simplified procedures; diversion; economic crime.*

Premessa

È cosa nota che il cammino culminato nella creazione di un pubblico ministero europeo è stato lungo e non scevro da ostacoli. Nel corso del ventennale processo di gestazione del regolamento istitutivo della Procura europea,² le reazioni spesso “protezioniste” degli Stati membri coinvolti hanno portato ad un ridimensionamento delle aspirazioni iniziali sulla natura e i poteri del nuovo soggetto inquirente. Dal progetto di creazione di una *single legal area*,³ che avrebbe fatto dell'Unione uno spazio unitario in cui l'EPPO avrebbe esercitato la sua competenza, si è infatti ripiegato su un modello più tradizionale di cooperazione giudiziaria, benché pur sempre più avanzato di quello già adottato per *Eurojust* o

² Per una ricostruzione delle diverse tappe di questo processo, si veda, *inter alia*, SALAZAR, Lorenzo. *Habemus EPPO!* La lunga marcia della Procura europea. *Arch. Pen.*, 3, 2017, p. 1; ALLEGREZZA, Silvia. *Verso Una Procura Europea per Tutelare gli Interessi Finanziari dell'Unione*. Disponibile in: < <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/upload/1383120442ALLEGREZZA%202013.pdf>>. Accesso in: 28.08.2025; LOMBARDI, Filippo. *La Procura europea: A) Dal Corpus Juris al Decreto legislativo n. 9 del 2021*. *Proc. Pen. Giust.*, 4, 2021, p. 927. MITSILEGAS, Valsamis. *EU Criminal Law*. Oxford: Hart Publishing, 2022, pp. 437 ss.

³ ALLEGREZZA, Silvia; MOSNA, Anna. *Cross-Border Criminal Evidence and the Future of European Public Prosecutor. One Step Back on Mutual Recognition?* In: BACHMAIER WINTER, Lorena (a cura di). *The European Public Prosecutor's Office: The Challenges Ahead*. Springer, 2018, p. 142 ss.; MANGIARACINA, Annalisa. *Dalle indagini all'ammissione della prova in giudizio*. In: DI PAOLO, Gabriella; PRESSACO, Luca; BELFIORE, Rosanna; RAFARACI, Tommaso (a cura di). *L'attuazione della Procura Europea. I Nuovi Assetti Dello Spazio Europeo Di Libertà, Sicurezza E Giustizia*, 2022, p. 214.

Europol.⁴ Ben lontani, dunque, dal modello di integrazione verticale puro originariamente auspicato, il testo finale del Regolamento non ha realizzato alcuna “microcodificazione di diritto processuale penale”,⁵ lasciando ampi margini al coordinamento con le norme processuali nazionali.

Il dibattito sulla predisposizione di spazi di natura negoziale nell’attività della Procura ha seguito lo stesso decorso. Dopo una prima – fallimentare – proposta della Commissione relativa all’introduzione di uno schema transattivo, l’articolo 40 del Regolamento oggi consente, all’esito delle indagini, di ricorrere a “procedure semplificate di azione penale”, volte alla chiusura definitiva del caso sulla base di termini convenuti con l’indagato.⁶ La norma esprime chiaramente l’intenzione di dare rilevanza agli istituti di *diversion*, in funzione di “terza via” nel classico binario tra azione e inazione alla fine della fase preliminare. Al contempo, il rimando alla legislazione nazionale per l’individuazione di tali meccanismi alternativi conferma la riluttanza del legislatore europeo nel dettare una linea unitaria in materia.⁷

Sulla portata e impatto potenziali della disposizione si sono registrate autorevoli opinioni discordanti. Se per alcuni la previsione è frutto di un “buon compromesso” tra le diverse istanze fronteggiate nel corso delle negoziazioni;⁸ altri in dottrina si sono attestati su posizioni ben più critiche, in un senso o nell’altro. Taluni, infatti, hanno visto nell’inclusione di meccanismi negoziali nel sistema EPPO la spia di un

⁴ PRESSACCO, Luca. Indagini e promovimento dell’azione penale del pubblico ministero europeo. *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 4, 2021, p. 1355.

⁵ ALLEGREZZA. *Verso Una Procura Europea*, cit., p. 5.

⁶ Si deve infatti sottolineare che la chiusura del caso *ex art. 40 Reg. EPPO* sia idonea a precludere un nuovo esercizio dell’azione penale secondo l’accezione europea del principio del *ne bis in idem*, così come delineata nella sentenza della CGUE, 11 febbraio 2003, *Procedimenti penali a carico di Hüseyin Gözütok e Klaus Brügge*, Cause riunite C-187/01 e C-385/01.

⁷ CAIANIELLO, Michele. Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo. In: DI PAOLO, Gabriella; PRESSACCO, Luca; BELFIORE, Rosanna; RAFARACI, Tommaso (a cura di). *L’attuazione della Procura Europea. I Nuovi Assetti Dello Spazio Europeo Di Libertà, Sicurezza E Giustizia*, 2022, p. 197.

⁸ BRODOWSKI, Dominik. Article 40. Simplified Prosecution Procedures. In: HERRNFELD, Hans-Holger; BRODOWSKI, Dominik; BURCHARD, Christopher. *European Public Prosecutor’s Office: Article-by-Article Commentary*, Bloomsbury Publishing, 2020, p. 379.

impianto smisuratamente votato agli obiettivi di efficienza, a scapito della tutela delle vittime.⁹ Altri, all’opposto, hanno censurato la mancanza di una disciplina unitaria sul punto, sottolineando il rischio di frammentarietà – e di conseguenza, inefficienza – nella gestione nazionale dei casi di competenza della Procura.¹⁰

A pochi anni dall’entrata in funzione dell’Ufficio, sarebbe ancora oggi prematuro tirare delle conclusioni definitive sul (mancato) successo delle procedure semplificate nella prassi dell’EPPO. Tuttavia, delle osservazioni preliminari possono forse essere avanzate. Chi preconizzava uno sviluppo incontrollato delle pratiche negoziali da parte della Procura, in nome dell’efficienza, sarà forse rimasto deluso. I dati statistici disponibili restituiscono infatti un quadro piuttosto disomogeneo sul ricorso a procedure semplificate: salvo alcuni esempi di segno opposto, come quelli di Francia e Spagna, l’impiego di tali dispositivi appare complessivamente irrisorio, o quantomeno, non pienamente valorizzato rispetto al numero di azioni penali “ordinarie” esercitate dall’Ufficio.¹¹

Se non si può certo parlare di fallimento, vale forse tuttavia la pena di interrogarsi sulle possibili ragioni di tale fenomeno. È pur vero che il caso dell’EPPO, istituzione fisiologicamente legata alla lotta alla criminalità

⁹ WADE, Marianne L. The EPPO and the pitfalls of actuarial justice. *Maastricht J. Eur. Comp. Law*, 28, 2, 2021, p. 265.

¹⁰ LUPÀRIA DONATI, Luca; DELLA TORRE, Jacopo. Profili dell’azione penale (e dell’inazione) nel sistema della Procura europea. *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2, 2023.

¹¹ Analizzando i dati riferiti nei rapporti annuali di EPPO, la percentuale di azioni semplificate sul numero complessivo di casi definiti nel corso dell’anno (con azioni penali ordinarie, archiviazioni, rinvii alle autorità nazionali) è stata del 7,57% nel 2022, del 11,48% nel 2023; del 10,11% nel 2024. Prendendo ad esempio il solo anno 2024, alcuni Paesi (ad esempio, Austria, Croazia, Finlandia, Grecia) non hanno esercitato alcuna azione semplificata, mentre altri (Lituania, Romania, Spagna, Francia) si sono distinti per l’ampio ricorso alla procedura. Per i dati, si vedano i rapporti annuali pubblicati dall’Ufficio centrale della Procura europea: EPPO, *Annual report 2024*, Disponibile in: < https://www.eppo.europa.eu/assets/annual-report-2024/pdfs/EPPO_Annual_Report_2024_en.pdf>. Accesso in: 1.09.2025; EPPO, *Annual report 2023*, Disponibile in: < https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2024-03/EPPO_Annual_Report_2023.pdf>. Accesso in: 1.09.2025; EPPO, *Annual report 2022*, Disponibile in: < https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2023-02/EPPO_2022_Annual_Report_EN_WEB.pdf>. Accesso in: 1.09.2025.

economica, sembra rappresentare un esempio in controtendenza rispetto alla consueta gestione dei procedimenti in questo ambito. Da tempo, infatti, l'uso di strumenti negoziali a contenuto riparativo si è affermato anche in ambito transnazionale nell'amministrazione del crimine legato all'attività imprenditoriale.¹²

Nello scenario tratteggiato, il presente contributo si propone di analizzare i limiti della giustizia negoziale nel sistema in cui opera Procura europea, andando alla ricerca di possibili criticità sul piano applicativo, nonché di margini di ampliamento per il ricorso alle procedure semplificate. Con questo obiettivo, la disamina procederà come di seguito.

In prima battuta, verranno chiarite le coordinate teoriche dell'indagine, delineando il retroterra giuridico che ha portato all'introduzione della "procedura semplificata di azione penale", e tentando così di posizionare l'istituto all'interno del più ampio paradigma della giustizia negoziale europea. Disegnato l'orizzonte dogmatico dell'analisi, il focus si sposterà sul piano concreto, andando a verificare come sono applicati gli istituti che, all'interno di alcuni Stati membri selezionati (Italia, Spagna, Francia e Germania), sono stati considerati compatibili con i requisiti enucleati nell'art. 40. Come già evidenziato infatti, nel sistema multilivello in cui opera la Procura europea, l'analisi delle pratiche nazionali appare il punto di osservazione indefettibile per esaminare potenziali problematiche nell'uso degli istituti negoziali in questo specifico settore. Nella disamina verranno utilizzati alcuni dati raccolti, tramite interviste a PED operanti degli Stati membri interessati dall'analisi, nell'ambito del progetto PRIN "EPPITALY",¹³ i cui risultati saranno oggetto di pubblicazione ad inizio 2026.

Le criticità rilevate informeranno l'ultimo momento dell'indagine, volto alla determinazione dei limiti normativi dei dispositivi negoziali che vedono coinvolto il pubblico ministero europeo. Prendendo in considerazione le ultime linee guida del Collegio in materia, nonché gli

¹² RUGGERI, Francesca. Reati nell'attività imprenditoriale e logica negoziale. Procedimenti per reati di impresa a carico di persone ed enti tra sinergie e conflitti. In: *Criminalità d'impresa e giustizia negoziata: esperienze a confronto*. Milano: Giuffrè, 2017, p. 73. Per alcuni esempi, si veda *infra*, nota 29.

¹³ EPPITALY. Enforcing the EPPO in Italy: An empirical study. Disponibile in: <<https://site.unibo.it/eppitaly/en/project>>. Accesso in: 09.09.2025.

obiettivi complessivi della nuova istituzione, si andrà alla ricerca del punto di equilibrio tra logiche negoziali e di efficienza e le opposte esigenze nella giustizia penale europea.

1. L'INCERTO INQUADRAMENTO ART. 40 REG. EPPO NEL PARADIGMA DELLA GIUSTIZIA NEGOZIALE EUROPEA

Per valutare se il ricorso alle azioni semplificate sia correttamente valorizzato nella prassi attuale, appare utile evidenziare, quale punto di partenza, il contesto culturale che fa da sfondo all'istituto, così da verificare se lo si possa inquadrare nel più ampio movimento della "giustizia negoziale europea". Questo passaggio è strumentale ad individuare, con più precisione, gli obiettivi che dovrebbero informare l'attuazione del meccanismo della procedura semplificata, nonché ispirarne gli sviluppi applicativi.

Per comprendere se il dispositivo dell'art. 40 del Regolamento si inserisca nel più generale fenomeno della negozialità europea, occorre partire da un'interpretazione storica della norma. Come anticipato, la proposta del 2013 della Commissione si faceva carico di una linea ben definita sul punto, ambendo ad introdurre un "istituto consensuale europeo" denominato "compromesso" (*transaction*, in inglese).¹⁴ L'art. 29 del documento stabiliva infatti che, qualora mancassero i presupposti per l'archiviazione, il pubblico ministero europeo avrebbe potuto – una volta risarcito il danno – proporre all'indagato l'ulteriore pagamento di una somma pecuniaria quale condizione per la conclusione definitiva del caso. La proposta, che pur riprendeva le soluzioni delineate nel *Corpus Juris* e nel Libro verde del 2001, raccolse le reazioni negative delle delegazioni di diversi Stati membri, specie quelli che non prevedevano simili congegni a livello interno.¹⁵

Ancora una volta, fu possibile aggirare le resistenze nazionali inserendo nella disposizione di riferimento un importante rinvio alle rispettive discipline domestiche. Venne così introdotta la fattispecie

¹⁴ Per una ricostruzione della vicenda legislativa, cfr. LUPÀRIA-DONATI; DELLA TORRE. Profili dell'azione penale, cit., pp. 375 ss.

¹⁵ In proposito, si veda il documento del Consiglio UE, 6813/1/15, 2.3.2015, p. 3.

di “procedura semplificata di azione penale”, provvista, da un lato, di autonomia nel diritto dell’Unione,¹⁶ e, dall’altro, adatta, per la sua genericità, a combinarsi con diversi strumenti di *diversion*, benché non necessariamente a contenuto transattivo.

Se il concetto di procedura semplificata resta piuttosto indefinito in sé, la relativa disciplina – così come oggi contenuta nel testo definitivo dell’art. 40, letto in combinato disposto con il considerando n. 82 – appare piuttosto particolareggiata sul piano procedurale. L’iniziativa appartiene al procuratore europeo delegato (PED) che, all’esito delle indagini, può decidere di percorrere la strada della procedura semplificata, scartando al contempo le ipotesi dell’archiviazione e dell’esercizio dell’azione penale “ordinaria” (art. 35, Reg. EPPO). Tale determinazione viene sottoposta al vaglio della Camera permanente per il tramite del Procuratore europeo nazionale, che presenta la relazione del PED sul caso, eventualmente accompagnata dalle proprie osservazioni. Il secondo paragrafo dell’art. 40 chiarisce i criteri dello scrutinio attribuito alla Camera permanente. In particolare, essa deve esaminare la possibilità di ricorrere alla azione semplificata tenendo in considerazione: a) la gravità del reato, sulla base del danno arrecato; b) la volontà dell’indagato di riparare il danno causato dalla condotta illecita; c) la conformità dell’uso della procedura agli obiettivi generali e ai principi generali dell’EPPO. Se la verifica dà esito positivo a livello centrale, il procuratore delegato può procedere con la definizione anticipata del procedimento, che si concretizza nello specifico attraverso l’applicazione della disciplina nazionale prevista nell’ordinamento coinvolto dalle indagini del procuratore europeo.¹⁷

Rispetto alla possibilità di inquadrare l’azione semplificata nel paradigma della negozialità europea, è curioso osservare come la genesi della disciplina abbia seguito l’andamento evolutivo di altri schemi dispositivi a livello nazionale (alcuni dei quali saranno l’oggetto di analisi nel paragrafo seguente). Per quanto i contorni della nozione di “giustizia

¹⁶ BRODOWSKI. Article 40., cit., p. 375.

¹⁷ Con l’intenzione di garantire la trasparenza e l’uniforme applicazione delle procedure accelerate, il Collegio ha recentemente emanato delle linee guida sull’applicabilità dello strumento, su cui ci si soffermerà oltre, v. *infra*, §3.

negoziale” siano notoriamente sfuggenti,¹⁸ specie nell’interazione con altre vicine figure come la giustizia consensuale o riparativa, l’impiego di tale categoria nell’analisi dell’art. 40 Reg. EPPO consentirebbe di metterne meglio a fuoco le radici ispiratrici nei sistemi processuali continentali.

La definizione prevalente di giustizia negoziale in ambito europeo fa leva sulla presenza di un “mercanteggiare” e di un “accordarsi”, frutto di reciproche concessioni tra parti opposte, al fine del raggiungimento di un’intesa sull’epilogo, necessariamente sanzionatorio, che eviti la celebrazione integrale del processo.¹⁹ In questo senso, i meccanismi negoziali rientrano nella più ampia categoria della *diversion*, che abbraccia tutti quegli strumenti votati alla fuga dall’accertamento penale classico;²⁰ diversamente, non sempre ad essi vanno accostati quelli riparativi. Rispetto a quest’ultimi, infatti, gli schemi negoziali si contraddistinguono per logiche marcatamente efficientistiche che premiano esclusivamente, sul piano sanzionatorio, la mancata celebrazione di un processo,²¹ a prescindere da qualsiasi contatto conciliativo tra autore e vittima.²² Ancora, la giustizia negoziale andrebbe distinta da quella meramente consensuale che, pur facendo leva sulla volontà di (almeno una delle) parti, non prevede una fase preliminare di negoziazione.²³ La strada alternativa al procedimento viene presa dunque per libera scelta di una delle parti in gioco (come avviene, ad esempio, nel caso del rito abbreviato

¹⁸ DELLA TORRE, Jacopo. *La Giustizia Negoziale in Europa: Miti, realtà e prospettive*. Milano: Wolters Kluwer-CEDAM, 2019, p. 7.

¹⁹ TULKENS, Françoise. Una giustizia negoziata?. In: CHIAVARIO, Mario (a cura di). *Procedure penali d’Europa*. Padova: CEDAM, 2001, p. 620; GLESS, Sabine; ZURKINDEN, Nadine. Negotiated Justice—Balancing Efficiency and Procedural Safeguards. In: LIGETI, Katalin; FRANSSEN, Vanessa (a cura di). *Challenges in the Field of Economic and Financial Crime in Europe and the US*. Oxford: Hart Publishing, 2017, p. 119.

²⁰ CIAVOLA, Agata. *Il contributo della giustizia consensuale e riparativa all’efficienza dei modelli di giurisdizione*. Torino: Giappicchelli, 2010, p. 41, nota 178.

²¹ DONINI, Massimo. Compliance, negozialità e riparazione dell’offesa nei reati economici. Il delitto riparato oltre la restorative justice. In: *Criminalità d’impresa e giustizia negoziata: esperienze a confronto*. Milano: Giuffrè, 2017, p. 32.

²² Ibid, p. 45; EUSEBI, Luciano. Profili della finalità conciliativa nel diritto penale. In: DOLCINI, Emilio; PALIERO, Carlo Enrico (a cura di). *Studi in onore di Giorgio Marinucci*. Milano: Giuffrè, 2006, pp. 1122-1123.

²³ DELLA TORRE. *La Giustizia Negoziale in Europa*, cit., p. 8.

o dell'oblazione, entrambi ad appannaggio dell'imputato in Italia), o sulla base dello schema del "contratto per adesione", costruito sulla base di un'offerta secca dell'autorità all'accusato che la può rifiutare o accettare, senza però poterla negoziare sul *quantum*.²⁴ Bisogna altresì considerare che la labile distinzione tra dispositivi consensuali e negoziali si gioca spesso sul piano della prassi. Infatti, alcuni meccanismi – quali il *plaider coupable* e la *conformidad* – potrebbero dirsi formalmente consensuali, in quanto è la volontà di solo una delle parti a determinare lo scostamento dai binari ordinari del procedimento. Come vedremo, tuttavia, tale scelta è, in realtà, sempre preceduta da vere e proprie negoziazioni con la controparte.

I meccanismi negoziali hanno altresì trovato un terreno particolarmente fertile nel campo della giustizia contro gli enti, ambito in cui assumono però una funzione marcatamente riparativa e specialpreventiva. In un settore in cui il disvalore sociale del fatto è talvolta meno sentito,²⁵ così come il ruolo della "vittima" (spesso non identificabile in quanto persona fisica),²⁶ si è assistito sul piano sostanziale ad un progressivo abbandono della tradizionale visione retributiva della pena a vantaggio di risposte sanzionatorie che fossero anche *utili*, specie in ottica di riparazione dell'offesa.²⁷ Sul piano processuale, invece, la tendenza è stata quella di una fuga dal dibattimento – potenzialmente lungo, costoso, e dall'esito incerto per l'accusa.²⁸ In alternativa al processo, sono dunque proliferati in diversi Paesi dispositivi che consentono all'impresa incolpata di fuoriuscire (almeno provvisoriamente) dal circuito giudiziario attraverso l'assunzione di obblighi riparativi e di *compliance*.²⁹

²⁴ TULKENS, op. cit., p. 621; DELLA TORRE, *La Giustizia Negoziale in Europa*, cit., pp. 8-9.

²⁵ RUGGERI, op. cit., p. 56.

²⁶ DONINI, op. cit., p. 42.

²⁷ MANTOVANI, Marco; CAIANIELLO, Michele. L'irruzione della negozialità nel sistema penale. *Ind. Pen.*, 2002, pp. 1197 ss.

²⁸ *Ibid.*, p. 1196.

²⁹ GARRETT, Brandon. *Too Big Too Fail: How Prosecutors Compromise with Corporations*. Cambridge: Harvard University Press, 2014; MAZZACUVA, Federico. Justifications and Purposes of Negotiated Justice for Corporate Offenders: Deferred and Non-Prosecution Agreements in the UK and US Systems of Criminal Justice. *JCL*, 78, 3, p. 249, 2014; GARAPON, Antoine; MIGNON COLOMBET, Astrid. D'un droit défensif à un droit coopératif: la nécessaire réforme de notre

Ad ogni modo, le ambiguità che ancora interessano l'idea di giustizia negoziale europea sono forse conseguenza delle modalità di emersione dei relativi istituti negli ordinamenti nazionali. In quelli di matrice continentale, non di rado improntati al (o comunque influenzati dal) rispetto del principio di legalità nell'esercizio dell'azione, i meccanismi di definizione alternativa dei procedimenti sono spesso affiorati dalla prassi degli operatori, posti di fronte ad un carico di lavoro crescente a scapito della perdurante scarsità di risorse.³⁰ Sebbene tali consuetudini vengano spesso state successivamente positivizzate dal legislatore, difficilmente quest'ultimo si trova a dare esplicita regolamentazione all'elemento connotante di simili congegni – la negoziazione tra parti – stante la sua riluttanza a legittimare modelli di giustizia diversi da quello “stato-centrico”.³¹ La dimensione dello scambio, anche di natura spiccatamente monetaria, rimane dunque relegata al dominio dell'informalità.

Una dinamica simile a quella finora sviluppatasi a livello nazionale, sembra essersi riprodotta con il Regolamento EPPO, che ha dato vita al primo meccanismo negoziale sovranazionale europeo.

Le delegazioni degli Stati membri si sono difatti opposte ad una soluzione che avrebbe implicato il riconoscimento esplicito di uno strumento di natura transattiva, dal contenuto squisitamente economico. Si è pertanto preferita una previsione che non menzionasse la dinamica negoziale, così da potersi adattare anche a forme di giustizia meramente consensuale.³²

justice pénale des affaires. *RIDE*, 2, p. 197, 2015; RUGGIERO, Rosa Anna. Scelte discrezionali del pubblico ministero e ruolo dei modelli organizzativi nell'azione contro gli enti. Torino: Giappicchelli, 2018; POGGI D'ANGELO, Marina. *La Proteiforme Riparazione dell'Offesa nei Reati Economici: Spunti Comparatistici con il Sistema Francese*. Disponibile in: <<https://www.penaledp.it/la-proteiforme-riparazione-delloffesa-nei-reati-economici-spunti-comparatistici-con-il-sistema-francese/?print-posts=pdf>>. Accesso in: 31.08.2025; BUSTOS RUBIO, Miguel. La regularización del fraude contra la seguridad social en España: un ejemplo de comportamiento postdelictivo. *Dir. Pen. Cont.*, 4, p. 251, 2017.

³⁰ Sull'incidenza della prassi nella giustizia negoziale europea, v. DELLA TORRE, cit., pp. 35 ss.

³¹ *Ibid.*, p. 38.

³² L'art. 40 parla, infatti, di “termini convenuti” con l'indagato, non escludendo che la conclusione del procedimento avvenga sulla base di una proposta confezionata unilateralmente dall'accusa e meramente accettata dalla difesa.

Ciò non significa affatto, tuttavia, che la procedura semplificata di azione penale vada estromessa dal paradigma della giustizia negoziale europea. Come si è detto, infatti, diversi congegni della stessa natura non prevedevano, a livello nazionale, una regolamentazione dei rapporti tra le parti anteriormente al raggiungimento dell'accordo; eppure, l'interpretazione in senso "negoziale" degli istituti coinvolti ha spesso prevalso nella prassi. Non è da escludere che l'art. 40 Reg. EPPO possa seguire la medesima parabola di sviluppo.

Guardando al finora moderato, o almeno frammentario, ricorso alla procedura semplificata, è possibile ipotizzare che il più timido approccio prevalso nel testo finale della norma abbia contribuito a metterne in ombra l'anima prettamente negoziale, soprattutto in relazione alla *ratio* più economico-efficientistica. Nella prospettiva, infatti, di alcuni ordinamenti, adottare una prospettiva eccessivamente "mercantilistica" nell'interpretazione dell'istituto europeo potrebbe addirittura risultare inappropriato, sotto il profilo della politica criminale, in relazione alla gravità dei reati commessi e dei proventi illeciti acquisiti.³³

Sebbene non si possa escludere che l'impiego dell'azione semplificata sia destinato a crescere in futuro – come già accaduto in passato per le analoghe figure nazionali – uno sguardo alle regole nazionali applicabili può contribuire ad individuare, sotto il profilo della prassi, ulteriori criticità che siano da ostacolo ad una sua più vasta applicazione.

2. UNA RICOGNIZIONE COMPARATA SULLE PROCEDURE SEMPLIFICATE: TRA ARCHIVIAZIONI CONDIZIONATE E PATTEGGIAMENTI

Per la sua genericità, la nozione autonoma di azione semplificata è adatta ad inglobare diverse figure di natura negoziale e consensuale; tuttavia, l'art. 35 Reg. EPPO ne restringe notevolmente l'ambito attuativo da un punto di vista diacronico, permettendone l'utilizzo solo nel contesto della scelta tra azione e inazione. Resterebbero dunque fuori tutti i meccanismi destinati ad essere applicati nella fase del giudizio: in questo senso, la norma eurounitaria, stando alla sua formulazione,

³³ Su questo, si veda *infra*, §2.4.

sembra attagliarsi massimamente alle archiviazioni condizionate, che molto successo hanno riscosso in vari Paesi europei.³⁴

Si deve tuttavia riconoscere come, nei primi anni di operatività della Procura europea, i dispositivi impiegati come azioni semplificate siano risultati piuttosto vari, non solo sul piano meramente normativo, il che è scontato, quanto su quello del rispettivo inquadramento dogmatico. Tenendo conto di questa diversità, verranno analizzati gli strumenti che in alcuni Stati membri selezionati – Italia, Spagna, Francia, Germania – sono stati utilizzati in attuazione dell’art. 40 Reg. EPPD. L’obiettivo non è certo quello di elaborarne una descrizione minuziosa, quanto di offrirne una sintesi che ne colga le linee fondamentali, al fine di esaminarli nella loro interazione con la normativa UE.

Sul piano metodologico, non si nascondono le limitazioni di un approccio che valorizzi, *in primis*, il dato normativo nazionale quale fattore di incidenza sull’applicazione delle procedure semplificate da parte della Procura europea. Diverse ed eterogenee, infatti, possono essere le cause che, nella prassi, influenzano le scelte discrezionali dei procuratori delegati in relazione alle modalità di esercizio dell’azione penale.³⁵ Sul piano culturale, ad esempio, la dottrina comparatistica ha registrato in passato una generale ritrosia dei sistemi continentali al recepimento dei meccanismi negoziali.³⁶ Nel tempo, tuttavia, la trasposizione di tali

³⁴ DELLA TORRE. *La Giustizia Negoziabile in Europa*, cit., p. 589; CAIANIELLO. *Azione penale (e inazione)*, cit., p. 197.

³⁵ Per una panoramica, a livello comparato, dei fattori che incidono sulle scelte degli organi di accusa di ricorrere a meccanismi negoziali quali il *plea bargain*, si rinvia a LANGER, Máximo. *Plea Bargaining, Conviction Without Trial, and the Global Administratization of Criminal Convictions*. *Annu. Rev. Criminol.*, 4, p. 1.1., 2021.

³⁶ Ciò è dovuto, in particolare, al valore attribuito al principio di legalità, alla ricerca della verità materiale, nonché alle funzioni di accertamento del giudice penale. Si rinvia, sul tema, a HOGDSON, Jacqueline. *Plea Bargaining: A Comparative Analysis*. In: WRIGHT, James D. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Oxford: Elsevier, 2015, pp. 226–231. Un simile fenomeno si evidenzia altresì in Paesi non europei, ma di stampo continentale, come il Brasile, v. VASCONCELLOS, Vinicius G. *Barganha e justiça criminal negocial: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2018.

strumenti negli ordinamenti europei ha suscitato approcci differenziati,³⁷ difficili da ricondurre ad una sintesi unitaria.

Al netto di tale frammentazione, una ricerca empirica di così ampio respiro, che dia conto di tutte le variabili in gioco nella scelta delle azioni semplificate a livello nazionale, si pone al di fuori dell'ambito del presente studio.³⁸ La pluralità di ordinamenti coinvolti renderebbe, infatti, particolarmente ardua l'opera di generalizzazione delle soluzioni proposte in un sistema giuridico multilivello come quello in cui si muove la Procura europea.

Occorre dunque partire dal dato normativo, che rimane un solido termine di comparazione.³⁹ D'altro canto, le interviste svolte hanno restituito una tendenza comune: il contesto legislativo di riferimento (e in particolare, le sue limitazioni) sembra emergere come primo fattore di condizionamento nella scelta di ricorrere alle procedure semplificate. Diversamente, forse, non potrebbe essere, considerato il peso attribuito dallo stesso Regolamento EPPO alle legislazioni nazionali. Alla luce di tali considerazioni, appare utile, almeno come punto di partenza per un'analisi da sviluppare con ricerche future, partire proprio dalla disanima dei quadri normativi di riferimento.

³⁷ Sottolineano, ad esempio, la differenza di approccio dei sistemi continentali rispetto all'istituto negoziale per eccellenza, il *plea bargain*, BACHMAIER WINTER, Lorena. *Quo vadis, negotiated justice? A success story or a coercion model?* In: LANGER, Máximo; MCCONVILLE, Mike; MARSCH, Luke. *Research handbook on Plea Bargain and Criminal Justice*. Cheltenham: 2024, pp. 539, 545-548; LANGER, Máximo. *From Legal Transplants to Legal Translations: The Globalization of Plea Bargaining and the Americanization Thesis in Criminal Procedure*. *Harv. Int'l L.J.*, 45, 1, pp. 62-63, 2004.

³⁸ Sulle difficoltà (o impossibilità) di condurre una ricerca empirica di questo tipo, si veda ancora LANGER. *Plea Bargaining*, cit., pp. 1.9, 1.11.

³⁹ Questo è, ad esempio, l'approccio seguito in THAMAN, Stephen C. *Plea-Bargaining, Negotiating Confessions and Consensual Resolution of Criminal Cases*. In: BOELE-WOELKI, Katharina; VAN ERP, J.H.M. *General Reports of the XVIIth Congress of the International Academy of Comparative Law – Rapports généraux du XVIIe Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé*. Bruxelles-Utrecht: Bruylant-Eleven, 2007, pp. 951-1011.

2.1. IL PATTEGGIAMENTO ITALIANO

Secondo i dati forniti dall'EPPO, l'Italia è il Paese più prolifico quando si parla di perseguimento di reati PIF ad opera della Procura europea. A fronte di più di 104 azioni penali esercitate nel 2024, il ricorso alla procedura semplificata è stato attivato in solo 14 casi. Tale numero certo non è privo di rilevanza; tuttavia, è indiscutibile che, stando ai numeri, quella di procedere per le vie ordinarie sembra la scelta di gran lunga preferita tra i PED italiani. Si deve, comunque, riconoscere che i dati riferiti vanno soppesati con una certa cautela, in quanto non può dirsi che essi siano in grado di raffigurare in maniera precisa i casi di ricorso alle procedure alternative nelle regiudicande EPPO in Italia. Detto altrimenti, qualche azione semplificata dell'EPPO potrebbe essere sfuggita al monitoraggio.

La ragione di questo *caveat* è basata sul fatto che il legislatore nazionale non si è occupato di individuare gli istituti interni attraverso i quali l'art. 40 Reg. EPPO può trovare attuazione. Questa scelta, a sua volta, ha realisticamente prodotto una difformità di vedute e di prassi (da cui pare realistico inferire una conseguente mancanza di precisione sui dati).

Per quanto il patteggiamento appaia come il meccanismo negoziale per eccellenza nell'ordinamento italiano, alcuni hanno fin da subito dubitato della sua eleggibilità quale procedura semplificata ai sensi del regolamento, sotto due diversi profili.

In primo luogo, da punto di vista "cronologico", il patteggiamento sarebbe configurabile come azione semplificata solo se ratificato dal giudice già in sede di indagini, cioè prima dell'esercizio dell'azione penale "ordinaria". L'accordo con cui il pubblico ministero e l'indagato/imputato si accordano sulla pena da applicare al fatto contestato (scontata fino a un terzo), può infatti intervenire già nella fase delle indagini preliminari, ovvero dopo l'esercizio dell'azione in udienza preliminare (o ancora, in udienza predibattimentale nelle ipotesi di reati di competenza del giudice monocratico). In quest'ultima ipotesi, il PED che abbia già esercitato l'azione ordinaria ai sensi dell'art. 35 Reg. EPPO si sarebbe già precluso la possibilità di procedere in via semplificata.⁴⁰

⁴⁰ Così sostenuto da uno dei PED italiani intervistati e, in dottrina, da LOMBARDI, Filippo. *La Procura europea*, op. cit., p. 939.

In secondo luogo, alcuni interpreti sottolineano il fatto che il patteggiamento italiano, in quanto tale, prevede esclusivamente un'intesa sulla pena, ma non necessariamente l'obbligo di riparare l'offesa.⁴¹ Tale elemento, di per sé menzionato nell'art. 40 Reg. EPPO, troverebbe riscontro nella disciplina interna solo quando al trattamento sanzionatorio richiesto ex art. 444 c.p.p. si affianchi una statuizione di sospensione condizionale della pena subordinata all'obbligo di risarcimento ex art. 165 c.p.p.; ovvero si tratti di un patteggiamento per reati contro la pubblica amministrazione, in cui in cui l'accesso al rito è subordinato alla riparazione integrale del prezzo o del profitto del reato; o ancora quando il patteggiamento riguardi reati tributari ex art. 13-bis d. lgs. 74/2000.⁴² Seguendo questa impostazione, nei procedimenti contro gli enti sarebbe inoltre possibile ipotizzare un patteggiamento con annessa riparazione qualora l'imputato faccia valere il comportamento risarcitorio dell'impresa ai sensi dell'art. 17 del d. lgs. 231 del 2001. La norma permette infatti all'ente di evitare l'applicazione di sanzioni interdittive se, prima dell'apertura del dibattimento di primo grado, questo abbia risarcito integralmente il danno ed eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato. Sebbene il decreto legislativo non regoli il rapporto tra l'imputato ed ente incolpato, nella prassi è spesso la società a garantire il risarcimento del danno prima che si concluda il processo a carico della persona fisica.⁴³ Avvalendosi di questa possibilità,

⁴¹ PALMIERI, Luigi. *La procura europea. Struttura e legittimazione dell'ufficio. Adeguamento ordinamento nazionale e diritti della difesa*. Wolters Kluwer-CE-DAM, 2024, p. 142; LOMBARDI, Filippo. *La Procura europea*, op. cit., p. 939.

⁴² DE AMICIS, Gaetano. "Competenza" e Funzionamento della Procura Europea nella Cognizione del Giudice, p. 32. Disponibile in: < https://www.lalegisla-zione penale.eu/wp-content/uploads/2022/01/de-amicis_relazioni.pdf>. Accesso in: 31.08.2015; PALMIERI, op. cit., p. 143; LOMBARDI, Filippo. *La Procura europea*, op. cit., p. 939. Secondo quest'ultimo autore, bisognerebbe inoltre considerare che la riconducibilità all'art. 40 Reg. EPPO del patteggiamento subordinato all'obbligo di risarcimento ex art. 165 c.p. non sia affatto certa; per tale evenienza, infatti, sarebbe necessaria l'avvenuta costituzione della parte civile e, dunque, l'avvenuto esercizio dell'azione penale nelle forme ordinarie.

⁴³ RUGGIERI, op. cit., p. 63.

il patteggiamento dell'indagato potrebbe assumere la forma dell'azione semplificata facendo propria la condotta riparativa dell'ente.⁴⁴

Su entrambi i fronti, tuttavia, gli approcci esegetici proposti appaiono alquanto restrittivi se posti a raffronto sia con la formulazione, sia con la *ratio*, della norma eurounitaria. Da un lato, guardando ai limiti temporali dell'art. 40 Reg. EPPO, si deve riconoscere che un'interpretazione letterale della disposizione non consentirebbe di concludere un patteggiamento in udienza preliminare o predibattimentale, essendo l'azione già esercitata nelle forme ordinarie. Tuttavia, è anche vero che l'esegesi teleologica potrebbe dare fondamento ad un approccio contrario, che merita di essere sposato. Se, infatti, l'obiettivo ultimo dell'istituto UE è quello di pervenire alla sanzione evitando il dibattimento, tale *ratio* sembrerebbe comunque soddisfatta con un patteggiamento in udienza preliminare o predibattimentale. Non si ignora che, anche in preparazione di tali udienze, il pubblico ministero debba svolgere importanti adempimenti, quali la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini, l'eventuale interrogatorio, e soprattutto la richiesta di rinvio a giudizio; cionondimeno, anche in tal caso, il dispendio di risorse non appare paragonabile a quello richiesto per affrontare il dibattimento, nell'incertezza di ottenere una condanna.

Dall'altro lato, sarebbe invece l'approccio meramente letterale alla disposizione a sconfessare la tesi dell'esclusione del patteggiamento dall'ambito applicativo delle procedure semplificate, in ragione dell'assenza (salvo le ipotesi menzionate) di obblighi riparativi per l'indagato/imputato. Rimanendo aderenti alla formulazione dell'art. 40 Reg. EPPO, infatti, appare ragionevole sostenere che l'assunzione di prestazioni riparative non costituisca un requisito necessario dell'accordo ai sensi dell'art. 40, ma mero criterio attraverso il quale la Camera permanente possa valutare la meritevolezza di una chiusura anticipata del procedimento.⁴⁵ Sebbene

⁴⁴ Sull'applicabilità del d.lgs. 231/2001 ai procedimenti EPPO, v. SCARCELLA, Alessio. Applicabile anche all'ente il Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione di una procura europea («EPPO»)?, *Resp. amm. soc. enti*, 1, 2018, p. 167.

⁴⁵ Nel paragrafo 1 dell'art. 40 si fa riferimento, infatti, solo ai “termini convenuti” con l'indagato, che appare dunque l'unico requisito da rispettare per

la presenza di obblighi risarcitori, come vedremo di seguito,⁴⁶ appaia più in linea con la genesi dell'istituto europeo e dovrebbe essere valorizzata nell'ottica di un suo maggior utilizzo nella prassi, non è da escludere che anche schemi negoziali nazionali privi di questo elemento possano giocare un ruolo importante nella gestione dei casi per l'EPPO.

Ad ogni modo, e a discapito gli approcci esegetici più rigidi, gli uffici della Procura europea in Italia non hanno avuto remore nell'applicare il patteggiamento quale rito attuativo dell'art. 40 Reg. EPPO, insieme ad istituti più lontani dal paradigma negoziale.⁴⁷ Alcuni procedimenti sono stati infatti definiti con decreto penale di condanna, un rito autoritativo ad iniziativa del pubblico ministero, o con giudizio abbreviato, attivabile invece sulla base del solo consenso dell'imputato.⁴⁸ In tali casi, tuttavia, la chiusura del fascicolo non sembra essere formalmente ricondotta dai PED al meccanismo dell'art. 40 Reg. EPPO.

pervenire alla “pronuncia del provvedimento definitivo nel caso”. All'opposto, la “volontà dell'indagato di riparare il danno causato dalla condotta illecita” viene menzionata solo nel paragrafo 2 quale uno dei criteri, da non considerarsi cumulativamente, che la Camera permanente deve tenere in conto nell'approvare la proposta definitiva. La natura non tassativa dei canoni nominati al secondo paragrafo risulta anche dalle linee guida adottate in materia dal Collegio, che ha stabilito che la “gravità del reato” (lett. a) non dev'essere considerata *ab initio* un impedimento all'applicazione della procedura semplificata.

⁴⁶ V. *infra*, §3.

⁴⁷ Il ricorso al patteggiamento è emerso come dato costante in tutte le interviste condotte con PED italiani; l'utilizzo di altri riti alternativi, come l'abbreviato o il decreto penale di condanna, è invece emerso in modo più sporadico.

⁴⁸ Se è pacifico poter escludere che il giudizio abbreviato possa rientrare nell'alveo delle azioni semplificate, in quanto prerogativa del solo imputato, delle considerazioni più sfumate potrebbero essere avanzate per il decreto penale di condanna. Sebbene questo rito alternativo costituisca uno degli esempi più evidenti di deviazione dal dibattimento *de auctoritate*, non si può negare che in esso si innesti anche un elemento “consensuale”, ravvisabile nell'acquiescenza dell'imputato alla pena definita nel decreto. Con la rinuncia all'opposizione, l'accettazione implicita della sanzione potrebbe forse valere ad integrare il presupposto dei “termini convenuti con l'indagato” per la pronuncia di un provvedimento definitivo ai sensi dell'art. 40 Reg. EPPO.

2.2. LA CONFORMIDAD SPAGNOLA

La Spagna rappresenta uno degli esempi in controtendenza all'esiguo ricorso alle procedure semplificate. Benché nell'anno 2024 si sia registrato un numero pari di azioni penali "ordinarie" e "semplificate", le seconde si riferiscono a procedimenti implicanti una stima ben più significativa di danni al bilancio dell'Unione.⁴⁹ Non è dato sapere se l'applicazione apparentemente più agile della procedura semplificata sia dovuta al pronto intervento del legislatore spagnolo, che nella *Ley Orgánica* di attuazione del Regolamento ha espressamente individuato la *conformidad* come unico istituto interno rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 40 Reg. EPPO.⁵⁰ In ogni caso, il dato sulle azioni semplificate sembra suggerire che l'istituto è valorizzato dalle procure anche in relazione a procedimenti dal valore "monetario" non irrilevante.

La *conformidad* si configura come un atto di carattere dispositivo con cui l'imputato dà il proprio consenso, vincolante per il tribunale, affinché gli venga inflitta la pena richiesta dalla parte accusatrice o, qualora vi fossero più accuse (ovverosia, da parte del pubblico ministero e dell'accusatore privato), necessariamente quella più grave tra quelle richieste.⁵¹ L'ordinamento spagnolo contempla diverse specie di *conformidades*, regolate in modo frammentario nella *Ley de enjuiciamiento criminal* (LECrim), a seconda della tipologia di procedimento penale in cui

⁴⁹ Con un numero pari di 8 azioni "ordinarie" e 8 semplificate, il valore economico dei procedimenti nel primo caso si è attestato intorno ai 13,57 milioni di euro, ai 40,5 milioni nel secondo. V. EPPO, *Annual report 2024*, cit., p. 56.

⁵⁰ V. art. 110 della *Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*. «BOE» núm. 157, de 02/07/2021.

⁵¹ CHOZAS ALONSO, José Manuel. La "Conformidad" en el Proceso Penal Español. In: CIENFUEGOS SALGADO, David; NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F.; RÍOS ESPINOSA, Carlos (a cura di). *Temas de derecho procesal penal de México y España*. 2005, p. 326. Per una panoramica dell'istituto in lingua italiana, si v. anche DELLA TORRE. *La Giustizia Negoziata in Europa*, cit., pp. 225 ss.; QUATTROCOLO, Serena; LUACES GUTIÉRREZ, Ana Isabel. Conformidad e patteggiamento: spunti per un'analisi comparata tra Spagna e Italia. *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1, p. 341, 2005; MARCOLINI, Stefano. *Il patteggiamento nel sistema della giustizia penale negoziata*. Milano: Giuffrè, 2005, pp. 58 ss.

trova applicazione.⁵² Sebbene la forma più antica dell'istituto si inserisca nella disciplina del *proceso ordinario* (artt. 655, 688.2-700 LECrim), quella più rilevante – e notevolmente potenziata con alcune riforme all'inizio degli anni Duemila⁵³ – è senza dubbio quella relativa al *proceso abreviado*, un rito alternativo che, a discapito del nome, è il maggiormente utilizzato nella prassi giudiziaria (nonché l'unico attivato nei procedimenti EPPO). In questo contesto, l'accusato può esprimere il proprio assenso alla pena già nella fase delle indagini preliminari con il *reconocimiento de los hechos* davanti al *juez de la guardia* (cd. *conformidad premial*, artt. 779.1.5^a LECrim);⁵⁴ ovvero dopo l'esercizio dell'azione con l'*escrito de calificación de la defensa*, ai sensi del combinato disposto degli artt. 784.3 e 787 LECrim, o ancora al limine della prima udienza dibattimentale tramite confessione dell'imputato (art. 787 LECrim). Quest'ultima modalità è stata a lungo la più utilizzata nella prassi, sebbene non comportasse significativi vantaggi in termini di economia processuale: in questo caso, infatti, la *conformidad* interviene troppo a ridosso dell'inizio del dibattimento, ovvero quando si è già proceduto alla citazione dei testimoni. Con l'intento di correggere questo fenomeno, la *Ley de eficiencia del servicio público de justicia* del 2025⁵⁵ ha introdotto la possibilità di definire il procedimento tramite *conformidad* già in udienza preliminare (art. 787 ter LECrim). In aggiunta,

⁵² Per una panoramica delle diverse forme di procedimento nell'ordinamento spagnolo, si veda GERACI, Rosa Maria. Il processo penale spagnolo: Caratteristiche e struttura. *Cass. Pen.*, 5-6, p. 2349, 2019; CHOZAS ALONSO, op. cit., pp. 326 ss.

⁵³ QUATTROCOLO; LUACES GUTIÉRREZ. *Conformidad e patteggiamento*, cit., p. 342.

⁵⁴ In questo caso, il riconoscimento dei fatti si configura come una specifica modalità di accesso alla *conformidad* "privilegiata" di cui all'art. 801 LECrim, normalmente applicata solo nei cd. giudizi rapidi (*juicios rápidos*), che vengono innescati in caso di flagranza o di istruttoria estremamente semplice. In questo scenario, che non sembra essere particolarmente rilevante per i procedimenti EPPO, l'indagato riconosce la propria responsabilità in ordine ai fatti oggetto del procedimento davanti al *juez de la guardia*, l'autorità giurisdizionale competente per la fase precautelare. Rispetto ad altre forme di *conformidad*, quella "privilegiata" o "premiata" è vista come maggiormente garantista, in quanto codifica espressamente l'ammontare dello sconto di pena (tre anni), non lasciando l'aspetto premiale in balia delle trattative informali tra accusa e difesa.

⁵⁵ *Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*. «BOE» núm. 3.

per estendere il raggio di operatività del meccanismo consensuale, la legge ha abolito il limite che impediva di prestare la *conformidad* nei procedimenti per reati puniti con la pena della reclusione superiore a sei anni. Quest'ultimo intervento dovrebbe aver ulteriormente ampliato le possibilità di ricorrere all'azione semplificata in relazione ai reati di competenza EPPO.⁵⁶ È vero che l'art. 110 della *Ley Orgánica* di attuazione del regolamento, specificamente dedicato alla *conformidad*, non ha subito alcuna interpolazione con le recenti modifiche e continua pertanto a prevedere il limite editale di sei anni. La questione è attualmente al vaglio dei giudici nazionali; tuttavia, secondo uno dei PED intervistati, lo sbarramento normativo dovrebbe essere venuto meno anche nell'ambito dei procedimenti EPPO.

Sebbene la LECrim attribuisca in via esclusiva alla difesa il potere di iniziativa sulla *conformidad*, quest'ultima è nella pratica sempre preceduta da trattative con l'accusa, che può dunque modulare i termini dell'imputazione al fine di ottenere l'assenso dell'imputato della pena. Non a caso, già alla fine degli anni Ottanta, il *Fiscal general* invitava i pubblici ministeri a sfruttare al massimo i margini di discrezionalità tecnica loro attribuiti per giungere alla conclusione di un accordo con la difesa.⁵⁷ Nel contesto dei procedimenti EPPO, il contatto tra accusa e difesa appare un passaggio fisiologico, se si considera che il PED è comunque tenuto ad ottenere l'assenso della Camera permanente prima che l'imputato presti la *conformidad* prima del dibattimento. In ogni caso, la negoziabilità (dissimulata) della procedura è comunque controbilanciata da importanti guarentigie, ovverosia il potere di veto del difensore sulla *conformidad* data dall'imputato (cd. doppia garanzia) e dai controlli svolti dal giudice.

⁵⁶ Infatti, sebbene non si dubitasse dell'operatività della *conformidad* nei procedimenti EPPO, già prima della legge di recepimento del regolamento, in dottrina si sottolineava come l'istituto fosse applicabile solo a determinate fattispecie non aggravate, v. ZÁRATE CONDE, Antonio; DE PRADA RODRÍGUEZ, Marcela. Transactions and "Simplified Procedures" in the Framework of the European Public Prosecutor's Office. A National Perspective. In: BACHMAIER WINTER, Lorena (a cura di). *The European Public Prosecutor's Office: The Challenges Ahead*. Springer, 2018, p. 174.

⁵⁷ *Circular n.1/1989*, p. 9. Disponibile in: < https://www.boe.es/buscar/abrir_fiscalia.php?id=FIS-C-1989-00001.pdf > . Accesso: 31.08.2025.

Quest'ultimo, infatti, è tenuto a verificare la corretta qualificazione giuridica del fatto e la congruità della pena (art. 787 LECrim).

2.3 *IL PLAIDER COUPABLE, LA TRANSACTION DOUANIÈRE E LA CONVENTION JUDICIAIRE D'INTÉRÊT PUBLIC FRANCESI*

Nell'assenza – sia nell'anno 2023, sia nel 2024 – di procedure ordinarie, i PED francesi sembrano comunque valorizzare lo strumento delle azioni semplificate (quattro nello scorso anno).⁵⁸ Come in Spagna, il legislatore nazionale si è premurato di individuare gli istituti deputati alla definizione del *dossier* nella legge di attuazione del Reg. EPPO,⁵⁹ che ha introdotto l'art. 696-132 nel codice di procedura penale francese (FR-CPP). Quest'ultima disposizione fa a sua volta rinvio alle modalità di chiusura della procedura d'*instruction* di cui agli artt. 176-184 FR-CPP, tra cui spiccano, sul versante delle procedure semplificate, i riferimenti alla *comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité* (CRPC, anche detta *plaider coupable*) (art. 180-1 FR-CPP), e alla *convention judiciaire d'intérêt public* nel caso in cui incolpate siano persone giuridiche (art. 180-1 FR-CPP). L'art. 344-2 del *Code des douanes* attribuisce inoltre ai PED francesi tutte le prerogative previste nel medesimo codice, compresa quella di concludere con l'indagato una transazione doganale (*transaction douanière*) ai sensi del suo art. 350. Nel silenzio del legislatore, non sembra invece applicabile la vicina figura della *composition pénale* (art. 41-1-2 FR-CPP), una forma di archiviazione condizionata in cui la chiusura anticipata del procedimento è giustificata – diversamente dal *plaider coupable* – dall'assolvimento di specifiche prescrizioni, anche tese alla riparazione del danno.

Introdotta nel 2004, la CRPC è regolata agli artt. 495-7 e ss. FR-CPP e si configura come un atto complesso risultante dall'accordo tra accusa e imputato per l'applicazione di una pena ridotta (che non può superare i tre anni di reclusione, o la metà del massimo edittale) e

⁵⁸ EPPO, *Annual report 2024*, cit., p. 30; EPPO, *Annual report 2023*, cit., p. 30.

⁵⁹ *LOI n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée*.

l'omologazione di tale intesa da parte del giudice.⁶⁰ Dopo una riforma del 2011, l'istituto è applicabile alla gran parte dei *délits*, infrazioni di gravità intermedia che si collocano tra i reati minori (*contraventions*) e quelli di maggior allarme sociale (*crimes*). L'iniziativa appartiene al pubblico ministero,⁶¹ ma la fase delle negoziazioni non è regolata dal codice: all'imputato è accordato un termine di riflessione di dieci giorni in cui si avvale dell'assistenza (obbligatoria) del difensore, ma non gli sono riconosciuti espressamente poteri di intervento sulla proposta dell'accusa.⁶² In questo senso, il meccanismo risponde formalmente allo schema del contratto per adesione,⁶³ sebbene le circolari del Ministero della Giustizia incoraggino tutte le parti coinvolte a confrontarsi in concertazioni preliminari.⁶⁴ In seguito all'accordo, è previsto che il giudice lo ratifichi, avendo riguardo specialmente della qualificazione giuridica data ai fatti, delle circostanze, della pena, nonché della personalità dell'autore (art. 495-11 FR-CPP). In ogni caso, l'omologazione dell'intesa non è possibile qualora, alla luce degli elementi sopra indicati, i fatti risultino di tale complessità e serietà da richiedere la celebrazione di un dibattito.⁶⁵

Nel processo contro gli enti, invece, la procedura semplificata è attuata tramite *convention judiciaire d'intérêt public* (CJIP, art.

⁶⁰ PRADEL, Jean. Le plaider coupable, confrontation des droits américain, italien et français. *RIDC*, 57, 2, p. 473, 2005. Per una panoramica nella letteratura italiana, si v. MARCOLINI, op. cit., pp. 49-50.

⁶¹ PRADEL, op. cit., pp. 479-480.

⁶² TALEB, Akila. Les procédures de guilty plea : plaidoyer pour le développement des formes de justice 'négociée' au sein des procédures pénales modernes: Étude de droit comparé des systèmes pénaux français et anglais. *RIDP*, 83, 1, p. 101, 2012.

⁶³ PRADEL, op. cit., p. 480; TALEB, op. cit., p. 97; DUPONT, Darah. Le plaider coupable dans les systèmes anglo-saxon et romano-germanique. *Les cahiers de la justice*, 1, p. 79, 2015 (in questo senso, l'Autrice avvicina la CRPC più al paradigma della giustizia consensuale rispetto a quella negoziale).

⁶⁴ *Circulaire du 20 mars 2012 présentant les dispositions de la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles étendant les procédures d'ordonnance pénale et de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*, pt. 1.2. Disponibile in: <<https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/34957?fonds=CIRC>>. Accesso in: 31.08. 2025.

⁶⁵ TALEB, op. cit., p. 100.

41-1-2 FR-CPP), un'alternativa all'esercizio dell'azione con cui il pubblico ministero propone a una persona giuridica accusata di uno o più reati elencati tassativamente dal codice penale il pagamento di una multa al Tesoro pubblico e/o l'attuazione di un programma di conformità all'interno della persona giuridica.⁶⁶ La misura, che ricalca il modello dei *deferred prosecution agreements*,⁶⁷ è stata introdotta nel 2016 dalla cd. *Loi Sapin II*, inizialmente per i reati di corruzione, il traffico di influenze e il riciclaggio di frode fiscale; in seguito, è stata estesa ad altre fattispecie come la frode fiscale e la materia ambientale. La convenzione è detta di "interesse pubblico" in quanto designata ad abbattere il rischio di recidiva⁶⁸ attraverso un programma di *compliance* cui deve sottoporsi l'impresa e che può anche includere l'obbligo di riparazione del danno alla vittima del reato. Sul piano procedurale, la CJIP è proposta dal pubblico ministero all'ente che, assistito da un avvocato, può dare il suo accordo così riconoscendo implicitamente i fatti. L'intesa è dunque sottoposta alla validazione in udienza pubblica al presidente del tribunale competente: se il parere è positivo, la società dovrà darvi corso dopo il decorso di un termine di dieci giorni, in cui potrà esercitare il suo diritto di ritrattazione.

Nella materia doganale, infine, i PED francesi sono ormai competenti per esercitare l'azione fiscale in relazione alle infrazioni che il regolamento attrae nella competenza della Procura europea. Anche in questo ambito, è previsto uno strumento negoziale, la cd. *transaction douanière* (art. 350 *Code des douanes*), che consente la chiusura del procedimento amministrativo o penale dietro il pagamento di una somma di denaro da parte dell'interessato. Ai sensi dell'art. 343-3-2° del codice doganale francese, nei procedimenti in cui EPPO abbia esercitato la sua competenza, all'amministrazione doganale è preclusa la conclusione di un accordo di questo tipo, se non con l'avallo del PED competente.

⁶⁶ Per una panoramica in lingua italiana, v. GHRÉNASSIA, César; SACCHI, Emilio. *La convenzione giudiziaria di interesse pubblico (CJIP): Aspettando la transazione penale*. Disponibile in: < <https://archiviopdc.dirittopenaleuomo.org/upload/2324-ghrenassia-sacchi2018a.pdf>>. Accesso in 1.09.2025.

⁶⁷ Per gli opportuni riferimenti bibliografici sul tema dei *deferred prosecution agreements*, si rinvia alla nota 29.

⁶⁸ PARIZOT, Raphaële. *Procédure pénale*. Paris: Lefebvre Dalloz, 2024, p. 104.

Secondo i dati raccolti nelle interviste, questo meccanismo è – insieme alla CRPC – tra i più utilizzati in applicazione dell’art. 40 reg. EPPO.

2.4. LA §153A STPO TEDESCA

L’archiviazione condizionata di cui alla §153a dello *Strafprozessordnung* (StPO) appare essere l’unica procedura semplificata impiegata dai PED tedeschi ai sensi dell’art. 40 Reg. EPPO.⁶⁹ L’applicazione concreta della disposizione sembra, tuttavia, non aver avuto ancora particolare successo nella prassi giudiziaria, benché la tendenza al suo utilizzo sembri in crescita.⁷⁰ Varie potrebbero essere le ragioni di questo fenomeno, riconducibili sia alla natura dell’istituto, sia ai suoi presupposti applicativi; ma su questo, si tornerà dopo aver tratteggiato le caratteristiche fondamentali dello strumento.

Pur definendosi come un sistema improntato al principio di legalità nell’azione, la Germania ha sempre conosciuto delle norme ispirate a logiche di opportunità, ritenute indispensabili per alleggerire il carico giudiziario.⁷¹ Tra queste, va annoverata certamente la §153 StPO che regola l’archiviazione per tenuità del fatto, disposizione da cui è altresì

⁶⁹ Così risulta dalle interviste svolte con PED e avvocati tedeschi, sebbene con alcuni *caveat*. Altre norme, come le §§154 e 154a StPO, consentono di rinunciare ad alcune imputazioni qualora le esigenze di repressione individuale e di difesa sociale possano essere soddisfatte dall’esercizio dell’azione per altre imputazioni o dall’esistenza di condanne preesistenti. Esse non sembrano intese dagli operatori né come esempi di azioni semplificate, né di archiviazione; tuttavia, vi è notizia dell’avvenuta chiusura di alcuni procedimenti EPPO facendo applicazione di queste disposizioni, sebbene non sia chiara la norma specifica del Regolamento cui si è dato applicazione per la chiusura dei fascicoli. Alcuni PED tedeschi sembrerebbero inoltre inclini nel ritenere che una procedura analoga al decreto penale di condanna (*Strafbefehl*) possa rientrare nell’ambito di applicazione dell’art. 40 Reg. EPPO, ma i pareri sono discordanti.

⁷⁰ Si è registrata una sola azione semplificata nel 2023 (a fronte di 10 azioni ordinarie, 23 archiviazioni e 10 rinvii alle autorità nazionali) e cinque nel 2024 (a fronte di 23 azioni ordinarie, 25 archiviazioni e 9 rinvii alle autorità nazionali). EPPO, *Annual report 2024*, cit., p. 32; EPPO, *Annual report 2023*, cit., p. 32.

⁷¹ TRENTMANN, Christian H. W. Das Strafverfahren als „kapitalistisches System“?: Zu Verfahrenseinstellungen unter Geldauflage (§ 153a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 StPO) samt nachdrücklichen Justierungsvorschlägen de lege ferenda. *GVRZ*, 3, 1, p. 21, 2020.

germinata l'analogia disciplina sull'archiviazione condizionata di cui alla §153a StPO. Anche qui, la prassi ha avuto un ruolo determinante. La norma è infatti originata dalla pratica, seguita dalle procure, di rinunciare all'azione per una tenuità "sopravvenuta" del fatto, dovuta al pagamento di una somma di denaro alle casse dello Stato.⁷² Positivizzata nel 1974, la previsione della §153a StPO si applica solo a fattispecie minori punite nel minimo con la reclusione non superiore a un anno o con multa (i cd. *Vergehen*)⁷³ e si innesta su uno scenario simile a quello dell'archiviazione per tenuità del fatto. Infatti, deve anzitutto sussistere il sospetto – non la certezza – della commissione di un fatto di rilevanza penale rispetto al quale, secondo il parametro di legalità, dovrebbe essere esercitata l'azione. Non solo, l'accusa deve anche prevedere la condanna come esito ragionevole del processo sulla base delle risultanze del fascicolo investigativo che, dunque, dovrebbe essere tendenzialmente completo.⁷⁴

In tale contesto, la celebrazione del processo diviene superflua solo in ragione dell'assolvimento di determinate prescrizioni, definite in via non esclusiva al paragrafo 1 della disposizione, le quali tuttavia hanno natura

⁷² BARTOLI, Laura. *La sospensione del procedimento con messa alla prova*. Milano: Wolters Kluwer-CEDAM, 2020, p. 12. Per una panoramica della §153a StPO in lingua italiana, si v. anche JARVERS, Kostanze. Uno sguardo critico attraverso la lente dei §§153, 153a StPO. In: QUATTROCOLO, Serena (a cura di). *I nuovi epiloghi del procedimento penale per particolare tenuità del fatto*. Torino: Giappichelli, 2015, pp. 182 ss.; MORGENSTERN, Christine. "Diversion" e sanzioni non detentive nell'ordinamento penale tedesco: Una comparazione con il sistema italiano del giudice di pace. In: PICOTTI, Lorenzo; SPANGHER, Giorgio (a cura di). *Competenza penale del giudice di pace e "nuove" pene non detentive. Effettività e mitezza delta sua giurisdizione*. Milano: Giuffrè, 2003, pp. 98-99; MARCOLINI, op. cit., pp. 55 ss. In lingua inglese, cfr. BRODOWSKI, Dominik. *Alternative Enforcement Mechanisms in Germany*. In: DYSON, Matthew; VOGEL, Benjamin (a cura di). *The Limits of Criminal Law: Anglo-German Concepts and Principles*. Intersentia, 2020, pp. 373-377.

⁷³ Ai sensi della §12 del codice penale tedesco (*Strafgesetzbuch*, StGB), i *Vergehen* si distinguono dai *Verbrechen*, infrazioni per le quali è prevista una pena detentiva non inferiore nel minimo ad un anno.

⁷⁴ KLUTH, Christopher. *Die „Schwere der Schuld“ in § 153a StPO*, p. 57. Disponibile in: <<https://d-nb.info/1141577429/34>>. Accesso in: 31.08.2025; BARTOLI, op. cit., p. 14.

monetaria nella quasi totalità dei casi.⁷⁵ La possibilità di archiviare con queste modalità viene valutata discrezionalmente dal pubblico ministero sulla base di due condizioni, che afferiscono all'elemento soggettivo del reato e al cd. interesse pubblico all'azione.

In primo luogo, il grado della colpa o del dolo non deve essere di ostacolo alla terminazione del procedimento.⁷⁶ Se le ipotesi di colpa lieve sono relegate all'ambito di applicazione della §153 StPO, l'archiviazione condizionata è preposta alla definizione dei casi in cui il grado di colpevolezza non è irrisorio, ma ancora non così intenso da escludere l'imposizione di condizioni.⁷⁷ In questo senso, il criterio della colpevolezza funge da filtro individualizzante, distinguendo i procedimenti degni di essere interrotti da quelli che invece richiedono la celebrazione di un processo.⁷⁸ La separazione tra l'area di attuazione della §153, specificamente dedicata alla microcriminalità, e della §153a StPO risulta più marcata dopo una riforma del 1993 che ha inciso proprio sul criterio soggettivo della misura.⁷⁹ Nella sua formulazione originaria, infatti, la §153a StPO richiedeva la sussistenza di una "colpa minore" per l'archiviazione condizionata; dopo la riforma, il requisito è stato riformulato in termini negativi, richiedendo semplicemente che la gravità della colpa non confligga con l'interruzione anticipata del procedimento. In dottrina si è sostenuto che l'intervento abbia notevolmente cambiato la morfologia dell'istituto, che si è così distaccato dalla sfera della microcriminalità, trasformandosi in un vero e proprio congegno di gestione del carico giudiziario nel suo complesso.⁸⁰ La modifica avrebbe altresì ampliato il margine di discrezionalità dei pubblici ministeri che, nel ricorrere alla

⁷⁵ SCHNABL. § 153a StPO. In: Satzger, Helmut; Schluckebier, Wilhelm; Widmaier, Raik (a cura di). *StPO – Kommentar*. Carl Heymanns Verlag, 2023, para 14; BARTOLI, op.cit., p. 15.

⁷⁶ BARTOLI, op. cit., p. 13, CELENTA, Francesca. L'Ordinamento Penale Tedesco e la Particolare Ipotesi di Archiviazione di cui al §153a. *Diritto e Giustizia Minorile*, 3/4, p. 14, 2023.

⁷⁷ KULHANEK, Tobias. §153a StPO. In: VON HEINTSCHEL-HEINEGG, Bernd; BOCKEMÜHL, Jan (a cura di). *KMR - Kommentar zur Strafprozessordnung*. Wolters-Kluwer, 2025, p. 8; KLUTH, op. cit., p. 47; SCHNABL. op. cit., para 9.

⁷⁸ KLUTH, op. cit., p. 58.

⁷⁹ Ibid., p. 55; JARVERS, op. cit., p. 183.

⁸⁰ KLUTH, op. cit., p. 55.

misura, dovrebbero ormai guardare solo al secondo requisito, ovvero l'eliminazione dell'interesse pubblico all'azione.⁸¹

L'assolvimento delle prescrizioni imposte deve infatti essere idoneo a neutralizzare l'"interesse pubblico all'azione" (*öffentliche Interesse an der Strafverfolgung*). Sul significato di questa vaga formula si è notevolmente dibattuto nella dottrina tedesca, anche in ragione di alcune (suppostamente distorte) prassi applicative dell'istituto che hanno suscitato scandalo nell'opinione pubblica. Sono risalenti, ma destano ancora polemica, alcuni casi di criminalità economica di alto profilo definiti con lo strumento della §153a dietro il pagamento di esorbitanti somme di denaro,⁸² facendo così parlare di una "moderna vendita delle indulgenze", di "commercializzazione della giustizia", di "sistema capitalistico", o ancora di "acquisto della libertà".⁸³ La norma non pone infatti limiti all'entità delle prescrizioni da assolvere e per questo desta sospetti di contribuire alle disuguaglianze socio-economiche, permettendo ai più abbienti di sottrarsi alle maglie della giustizia penale. Secondo alcuni, tuttavia, la critica incorre in un malinteso. L'interesse pubblico all'"azione" cui si riferisce la §153a non va infatti confuso con l'interesse alla pena, non essendovi certezza sulla colpevolezza dell'indagato,⁸⁴ più precisamente, dev'essere inteso come interesse allo svolgimento di un processo penale pubblico. Questo sussiste quando c'è un'esigenza collettiva di stabilizzazione della realtà, di dissipazione del sospetto di reato attraverso un processo trasparente. Non rileva dunque la mera reazione umana alla vicenda, ma che la "pace giuridica" sia stata turbata al di là della cerchia dell'autore del reato e che i fatti destino preoccupazione, ad esempio, a causa dell'entità della violazione, della brutalità o della pericolosità del reato, dei motivi razzisti o xenofobi dell'autore del reato o della posizione della parte lesa.⁸⁵

⁸¹ TRENTMANN, op. cit., p. 22, KLUTH, op. cit., p. 61; CELENTA, op. cit., p. 14.

⁸² Tra le somme più alte pagate si ricordano: 5,8 milioni di euro nel caso *Manne-smann*; 6,35 milioni di euro nel caso di *HSH Nordbank*; 100 milioni di dollari USA nel caso *Ecclstone*.

⁸³ TRENTMANN, op. cit., p. 22; BARTOLI, op. cit., p. 16, CELENTA, op. cit., p. 16.

⁸⁴ TRENTMANN, op. cit., p. 25.

⁸⁵ TRENTMANN, op. cit., p. 26.

Sul piano procedurale, la disposizione prevede due modalità di chiusura del procedimento, a seconda che la chiusura del procedimento avvenga prima o dopo l'esercizio dell'azione penale. Ai sensi del primo paragrafo, la rinuncia all'esercizio dell'azione richiede non solo il previo assolvimento degli obblighi imposti, ma anche il consenso dell'indagato e della corte. In tale scenario, solitamente, il pubblico ministero prende contatto con la difesa tramite lettera, con cui si dà un termine per aderire alle condizioni.⁸⁶ In caso di risposta positiva, l'indagato dovrà svolgere le prestazioni stabilite entro sei mesi; allo scadere del termine, se gli obiettivi sono stati raggiunti, il pubblico ministero potrà formalmente richiedere alla corte di approvare l'archiviazione ai sensi della §153a StPO.

Qualora sia già stata esercitata l'azione, invece, il tribunale può, con il consenso dell'accusa e dell'imputato, sospendere provvisoriamente il procedimento e contemporaneamente imporre all'imputato le prescrizioni. Quest'ultima ipotesi, regolata al secondo paragrafo della norma, non sembra tuttavia rientrare nell'ambito applicativo dell'art. 40 Reg. EPPD.⁸⁷

2.5. PROFILI CRITICI

Passati in rassegna gli istituti che, negli ordinamenti considerati, sono ricondotti alla procedura semplificata di azione penale, è opportuno fare qualche considerazione critica. Certamente, queste tengono conto dei dati disponibili nei pochi anni di operatività della Procura europea; più mature – e precise – osservazioni potranno dunque essere avanzate alla luce di prassi maggiormente consolidate. Nel quadro attuale, è comunque possibile rimarcare qualche tendenza generale sul versante comparato, con riferimento al ruolo dei legislatori nazionali, al contenuto dei meccanismi negoziali utilizzati, nonché ai limiti applicativi di quest'ultimi.

⁸⁶ KULHANEK, Tobias. §153a StPO. In: VON HEINTSCHEL-HEINEGG, Bernd; BOCKEMÜHL, Jan (a cura di). *KMR - Kommentar zur Strafprozessordnung*. Wolters-Kluwer, 2025, pp. 17-18.

⁸⁷ KRAUSE-ABLAß, Anna-Elisabeth; HAUCK, Pierre. *Zwei Jahre Europäische Staatsanwaltschaft – Erfahrungen und Perspektiven aus deutscher Sicht*. *Wi-stra*, 2023, p. 448.

Anzitutto, è utile evidenziare come i Paesi – in particolare, Francia e Spagna – in cui il legislatore si è premurato di individuare espressamente le procedure riconducibili all’art. 40 Reg. EPPO siano quelli in cui la definizione “semplificata” del caso sia più valorizzata. Ciò non sembra accadere invece nel caso di Italia e Germania, in cui il ricorso all’azione penale semplificata appare più in difficoltà e soggetto, almeno nel caso italiano, a prassi diversificate. La frammentazione non solo degli istituti, ma anche delle politiche di “recepimento” del Regolamento EPPO a livello nazionale potrebbe dunque essere (non a sorpresa) uno dei primi fattori di ostacolo ad un maggior uso del dispositivo dell’art. 40 Reg. EPPO. Il dato appare paradossale se si pensa che l’organo ha trovato una delle sue prime ragioni di essere nel superamento delle prassi nazionali per una più efficiente lotta alla criminalità economica.

Un altro aspetto di interesse si ravvisa nella natura e nei contenuti degli schemi negoziali finora impiegati dai PED come procedure semplificate di azione penale. Sebbene l’art. 40, par. 2, lett. b) imponga alla Camera Permanente di esaminare la “volontà dell’indagato di riparare il danno” nel dare il proprio assenso alla proposta di definizione del fascicolo, gli istituti nazionali utilizzati non prevedono questo aspetto come elemento indefettibile dell’accordo. Anzi, il ruolo delle vittime in queste procedure è spesso trascurato. Nel patteggiamento, nella *conformidad* e nel *plaider couplable*, oggetto della negoziazione è la pena da irrogare, mentre la riparazione si configura come un elemento meramente accessorio. L’unico istituto a contemplare la riparazione del danno quale (possibile) requisito di accesso è la §153a tedesca che, non a caso, e diversamente dalle altre, appartiene al *genus* delle archiviazioni condizionate. È vero che, come già sostenuto,⁸⁸ la riparazione non appare un aspetto indefettibile dell’accordo nella procedura semplificata. Cionondimeno, l’assenza di una iniziativa in tal senso da parte dell’indagato potrebbe compromettere il successo della proposta definitoria del PED davanti alle Camere permanenti.

Soffermandoci ancora su questo punto, è forse utile sottolineare che l’ambiguità della natura processuale dell’istituto di azione semplificata potrebbe costituire un ulteriore elemento di frizione nella prassi.

⁸⁸ V. *supra*, §2.1.

Benché la norma eurounitaria parli di “azione”, la collocazione dell’istituto nella dinamica processuale, nonché l’accostamento a prescrizioni riparatorie, sembrano avvicinarlo maggiormente allo schema dell’archiviazione condizionata, cioè di una rinuncia “meritata” all’azione.⁸⁹ Ad eccezione della Germania, che pur con riserve dà attuazione all’art. 40 con la §153a StPO, negli altri Stati considerati è prevalsa un’interpretazione letterale della norma sovranazionale, che privilegia i riti alternativi la cui finestra applicativa si posiziona tra l’avvenuto esercizio dell’azione penale e l’inizio del dibattimento. Sotto questa luce, ad esempio, può forse essere letto il rifiuto del legislatore francese di includere la *composition pénale*, un meccanismo di archiviazione condizionata soggetta a prescrizioni per l’indagato, tra gli strumenti di procedura semplificata.

Da ultimo, i confini di operatività degli istituti considerati possono chiaramente giocare un ruolo (non esclusivo) nel successo della loro prassi applicativa.

In primo luogo, valgono i limiti di pena che fungono da ostacolo all’utilizzo dei dispositivi nazionali: in questo, si distacca l’eccezione della Spagna, che ha recentemente abolito lo sbarramento edittale con cui si impediva di prestare la *conformidad* nei procedimenti per reati puniti con la pena della reclusione superiore a sei anni. In secondo luogo, vanno considerati i limiti applicativi che attengono al *fatto* oggetto del procedimento. Sul piano sovranazionale, l’art. 40, par. 2, lett. a), Reg. EPPO tiene conto della gravità del reato, e in particolare dei danni cagionati da quest’ultimo. A livello nazionale, tuttavia, nessuno dei meccanismi esaminati pone dei limiti specificamente riferiti ai danni derivanti dal fatto penalmente illecito: la gravità di quest’ultimo viene in rilievo esclusivamente attraverso la lente dei margini edittali delle fattispecie interessate.

Una parziale eccezione a questo dato si rinviene nella §153a StPO e la sua controversa applicabilità a fatti di reato che abbiano causato danni – essenzialmente, di natura finanziaria – di significativa entità. Infatti, anche superando l’orientamento interpretativo sopraccitato che vedrebbe nell’“interesse pubblico all’azione” uno scoglio invalicabile

⁸⁹ Cfr., GIALUZ, Mitja. L’“archiviazione meritata” come terza via tra archiviazione ed esercizio dell’azione penale. *Proc. Pen. Giust.*, 2, pp. 309-317, 2021.

all'estensione della norma a fatti di tale calibro, ulteriori limiti provengono dalla giurisprudenza tedesca. Il *Bundesgerichtshof* ha stabilito che, nelle ipotesi di evasione fiscale⁹⁰ di “larga scala” (*großes Ausmaß*), la pena detentiva dev'essere considerata la regola, senza possibilità di sospensione, salvo che sussistano circostanze attenuanti di particolare peso.⁹¹ La misura del danno fiscale è il fattore centrale nel valutare la gravità del fatto; quando l'ammontare supera circa un milione di euro, la sospensione della pena diventa una misura eccezionale: *mutatis mutandis*, ciò varrebbe anche ad impedire l'applicabilità della §153a StPO, che di fatto determinerebbe una “sospensione” anticipata della pena detentiva dietro l'assolvimento delle prescrizioni.⁹² Il dato non è da sottovalutare, se si considera che la disposizione è stata a lungo tempo uno strumento fondamentale nella gestione della criminalità dei colletti bianchi in Germania, ma sembra non poter trovare molto spazio nel particolare ecosistema dei procedimenti di competenza EPPO.

3. ALLA RICERCA DEI LIMITI DELLA GIUSTIZIA NEGOZIALE NEL SISTEMA EPPO: UNO SGUARDO CRITICO ALLE LINEE GUIDA DEL COLLEGIO SULLE AZIONI SEMPLIFICATE

Viste le criticità riscontrate a livello statale, è ora il momento di sondare l'ipotesi di ampliare i margini di ricorso alle procedure semplificate nell'attività della Procura europea, facendo così emergere la *ratio* più economico-transattiva forse rimasta in ombra fino a questo momento. Vale la pena sottolineare che non si intende, nell'ambito del presente contributo, indicare quale debba essere un numero “ideale” di azioni semplificate che l'EPPO dovrebbe intraprendere nel complesso. Una valutazione di questo tipo, oltre a richiedere un ampio lavoro di indagine statistico-economica, dovrebbe inevitabilmente confrontarsi con le specificità dei singoli sistemi

⁹⁰ Secondo la §370 del Codice Fiscale tedesco (*Abgabenordnung*, AO), le fattispecie particolarmente gravi di evasione fiscale sono punite, ai sensi del terzo comma, con la pena della reclusione compresa tra i sei mesi e i dieci anni.

⁹¹ V. BGH, Urteil vom 2. Dezember 2008 – 1 StR 416/08; BGH, Urteil vom 7. Februar 2012 – 1 StR 525/11.

⁹² Cfr., *mutatis mutandis*, JARVERS, *Kostanze. Uno sguardo critico*, op. cit., p. 184.

nazionali e, dunque, con significative difficoltà di generalizzazione delle soluzioni proposte. L'obiettivo è pertanto quello di offrire degli argomenti giuridici – auspicabilmente recepibili dagli Stati membri – per incrementare l'uso (al momento residuale) del dispositivo europeo, favorendo così una maggiore armonizzazione delle prassi finora attuate.

Chiaramente, qualsiasi considerazione di tipo critico non può prescindere dalle peculiarità del sistema EPPO,⁹³ per cui l'analisi prenderà le mosse dalle linee guida emanate in materia dal Collegio, per poi considerare anche il quadro delle priorità strategiche e delle risorse materiali disponibili all'Ufficio inquirente europeo.

Nel dicembre 2020, il Collegio dell'EPPO ha pubblicato delle *guidelines* sull'esercizio delle azioni semplificate, le quali offrono spunti di riflessione interessanti.⁹⁴

L'organo di indirizzo ha proposto sia dei “principi guida” – individuati nella legalità, proporzionalità e opportunità – sia dei criteri più specifici per l'applicazione dell'art. 40 in casi concreti. Rispetto ai primi, il Collegio ha anzitutto richiamato il canone di legalità, specificando che la procedura semplificata dev'essere sempre dotata di una base giuridica nell'ordinamento nazionale. Di seguito, viene evocato il principio di proporzionalità, secondo cui la procedura semplificata deve apparire la soluzione più ragionevole e adeguata al caso concreto; tale valutazione dovrebbe tener conto della gravità del reato, in particolare alla luce del danno causato, della natura dei beni giuridici tutelati, nonché dell'idoneità delle procedure nazionali a riparare il danno e a prevenire la commissione di nuovi reati. È interessante che il documento specifichi che la gravità del reato non costituisca di per sé un ostacolo all'applicazione dei procedimenti semplificate, fatti salvi i limiti della legge nazionale. Infine,

⁹³ Cfr., con specifico riferimento alla giustizia penale internazionale, l'analisi di DAMAŠKA, Mirjan. *Negotiated Justice in International Criminal Courts*. *Journal of International Criminal Justice*, 2, 4, pp. 1018–1039, 2004.

⁹⁴ Collegio dell'EPPO. *Decision of the College of the European Public Prosecutor's Office of 2 December 2020 Laying Down Guidelines on Simplified Procedures and on the Delegation of Powers of the Permanent Chambers Respectively*. Disponibile in: <https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-06/2020.023_Decision_on_guidelines_on_simplified_procedures_and_on_the_delegation_of_powers_of_the_PC_s_respectively%20-%20final.pdf>. Accesso in: 31.08.2025.

viene menzionato il principio di opportunità, che impone di esaminare l'interesse pubblico, nazionale ed europeo, nella risoluzione del caso e/o l'ottenimento del risarcimento dei danni in modo rapido e tempestivo. Nello specifico, l'azione semplificata deve considerarsi coerente con l'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e con i principi di equità processuale per l'indagato.

Ai principi generali si affianca un catalogo di criteri particolari per l'analisi del caso concreto e la sua idoneità ad essere definito con lo strumento dell'art. 40. Segnatamente, i parametri sono i seguenti: a) la qualificazione giuridica del fatto e la cornice edittale prevista nel diritto nazionale; b) la gravità del reato; c) la stima del danno causato e del guadagno complessivo perseguito dall'autore del reato; d) la complessità del caso; e) il carattere transnazionale dell'attività criminale; f) la natura e il contesto di riferimento dei prevenuti, ovvero se si tratta di persone fisiche o giuridiche e se hanno precedenti penali; g) la volontà e la possibilità del sospettato di riparare il danno causato; h) l'esistenza di vittime esistenti diverse dall'UE; i) se del caso, l'esito della consultazione con le autorità nazionali di perseguimento penale, effettuata in applicazione dell'articolo 40, par. 1, secondo periodo, Reg. EPPO; j) un parere motivato sulla pena proposta.

Volendo offrire un quadro di sintesi di tali parametri, generali e specifici, sarebbe possibile suddividerli in due macrocategorie.

Da un lato, abbiamo i criteri di ispirazione utilitaristica – apparentemente prevalenti – volti al recupero di poste di bilancio per l'Unione. In questo frangente, è utile sottolineare che, come negli ordinamenti nazionali considerati, le linee guida non pongono alcun limite quantitativo al volume di danni causati dal reato per l'accesso alle procedure semplificate. Viene invece posto l'accento sulla possibilità di recupero (tempestivo) delle somme sottratte all'Unione, sia sotto il profilo dell'idoneità della procedura nazionale ad assicurare questo obiettivo, sia sotto quello dell'effettiva capacità dell'indagato di riparare il danno.

Dall'altro lato, troviamo criteri più eterogenei che rispondono, in un modo o nell'altro, all'interesse pubblico all'azione, vale a dire al bisogno di accertamento del fatto nel contesto di un processo celebrato nelle forme ordinarie. Tra questi possono rientrare il carattere transnazionale del caso, la natura dei beni giuridici coinvolti, la presenza di vittime altre rispetto

all'UE, nonché la gravità del reato. Sulla valutazione di quest'ultimo aspetto, possono inoltre sopperire le linee guida del Collegio sulla possibilità di delega, da parte delle Camere permanenti, dei loro poteri decisionali (art. 10(7) Reg. EPPO). Secondo questo documento – pubblicato assieme alle *guidelines* sulle azioni semplificate – la serietà dell'infrazione va misurata, in particolare, alla luce della sua durata, dei mezzi utilizzati, del numero di Paesi coinvolti e le ripercussioni del reato sulla reputazione dell'Unione e dello Stato membro interessato.⁹⁵

Dal canto suo, invece, la complessità del caso sembra fungere da criterio ambivalente: da un lato, questo potrebbe deporre a favore di una chiusura anticipata del fascicolo, con l'applicazione di una misura punitiva e/o riparativa, a fronte di un dibattito dall'esito imprevedibile; dall'altro, potrebbe essere visto come indice della necessità di un accertamento completo in sede dibattimentale.

Portando queste considerazioni nel contesto giuridico-istituzionale in cui opera l'EPPO, si può offrire qualche spunto per un'intensificazione del ricorso alle procedure semplificate, per lo meno in specifici ambiti. È noto che il volume di indagini attive di competenza della Procura europea è in aumento costante,⁹⁶ a fronte di un bilancio che non sembra destinato a crescere di pari passo.⁹⁷ L'eventuale scarsità di risorse che l'EPPO potrebbe fronteggiare in futuro potrebbe quindi rappresentare un serio *deficit* nell'azione dei procuratori delegati che, fisiologicamente, si trovano a imbastire processi complessi, in cui la prova del fatto – specie

⁹⁵ Collegio dell'EPPO, Decision of the College, cit., p. 6.

⁹⁶ Come evidenziato nei report annuali, le indagini attive nel 2021 erano 515; nel 2022 erano 1117 (di cui 865 aperte solo quell'anno); nel 2023 erano 1927 (di cui 1371 aperte solo quell'anno); nel 2024 sono state 2666 (di cui 1504 aperte solo l'anno passato). Secondo questi dati, il tasso medio annuo di crescita dell'apertura di nuove indagini tra il 2022 e il 2024 si attesterebbe intorno al 32%. V. EPPO, *Annual report 2024*, cit., p. 12; V. EPPO, *Annual report 2023*, cit., p. 12; V. EPPO, *Annual report 2024*, cit., p. 12; V. EPPO, *Annual report 2021*. Disponibile in: <https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-07/EPPO_Annual_Report_2021.pdf>. Accesso in: 1.09.2025.

⁹⁷ BRAUN, Elisa. EU backs off fight against fraud ahead of trillion-euro budget proposal. *Euractive*. Disponibile in: <<https://www.euractiv.com/section/politics/news/eu-backs-off-fight-against-fraud-ahead-of-trillion-euro-budget-proposal/>>. Accesso in: 31.08.2025.

sul versante soggettivo – è particolarmente ardua.⁹⁸ Con il moltiplicarsi dei procedimenti che si muovono verso la fase dibattimentale, si deve peraltro tenere conto dell'impossibilità per i PED di delegare le proprie funzioni ai colleghi delle procure nazionali, in particolare, in relazione alla partecipazione alle udienze. Tale circostanza, unitamente all'assenza (o inadeguatezza) degli strumenti di partecipazione a distanza,⁹⁹ potrebbe comportare un ulteriore aggravio di lavoro per i procuratori delegati, con possibili ripercussioni sulle scelte di gestione delle indagini e dei casi da perseguire.

Accanto al dato delle risorse, va inoltre considerato il profilo dell'opportunità sul piano giuridico. Sappiamo che l'istituzione dell'EPPO trova la sua ragion d'essere nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione, e la sua storia legislativa è legata a doppio filo agli obiettivi strategici emersi dopo la crisi finanziaria del 2011.¹⁰⁰ Ad oggi, le esigenze di protezione del "fisco eurounitario" potrebbero acquisire nuova urgenza sull'onda dell'implementazione del Piano *NextGenerationEU* e l'adesione alla Procura di nuovi Stati membri.¹⁰¹

⁹⁸ RUGGIERO, Rosa Anna. Non Prosecution Agreements e Criminalità d'impresa negli U.S.A.: Il Paradosso del Liberismo Economico, p. 16. Disponibile in: <<https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/4199-non-prosecution-agreements-e-criminalita-d-impresa-negli-usa-il-paradosso-del-liberismo-e-economico>>. Accesso in: 31.08.2025.

⁹⁹ Questo aspetto è stato evidenziato, nello specifico, dai procuratori delegati in Germania – dove sono assenti dispositivi di partecipazione da remoto e i dibattimenti hanno una calendarizzazione piuttosto intensa – e in Italia, in cui diversi PED hanno avanzato richieste di partecipazione a distanza ai sensi degli artt. 133-bis e 133-ter c.p.p. Tuttavia, tali istanze non hanno sempre ricevuto riscontro positivo.

¹⁰⁰ GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos. *European Federal Criminal Law: The Federal Dimension of EU Criminal Law*. Intersentia, 2015, pp. 217-221; 225-227; 234 ss.

¹⁰¹ Come riconosciuto dalla stessa procuratrice capa Laura Kövesi, v. EPPO. EPPO requests an increase in budget to allow for successful enlargement of EPPO zone. Disponibile in: <<https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/eppo-requests-increase-budget-to-allow-successful-enlargement-eppo-zone>>. Accesso in: 31.08.2025. Sul tema, cfr. SICO, Valeria. Valutazione dell'operatività della procura europea alla luce delle prime prassi applicative e criticità. In: CAPELLI, Fausto (a cura di). *La procura europea e i controlli sull'impiego dei fondi PNRR*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2024, pp. 119-123.

Sulla scorta di queste argomentazioni, è auspicabile che l'Ufficio europeo si mostri aperto ad un maggior impiego delle azioni semplificate in un futuro prossimo, almeno nei procedimenti in cui i fatti hanno una forte connotazione economica e si prestano ad un'utile risoluzione con il recupero delle poste di bilancio (ad esempio, nel caso di frodi contro gli interessi finanziari dell'Unione). In questi casi, infatti, il ricorso al dispositivo dell'art. 40 Reg. EPPO appare l'unica strada percorribile, se consideriamo che, allo stato, la riparazione dell'offesa non rientra in nessuna delle ipotesi di archiviazione previste all'art. 39 dello stesso regolamento. Diversamente potrebbe dirsi per i procedimenti relativi i reati di corruzione e peculato che rientrano nella competenza di EPPO; tali fattispecie – che rappresentano ad oggi la minoranza dei casi – sono infatti preposte alla tutela di beni giuridici come la trasparenza e il buon andamento della pubblica amministrazione che, per la loro rilevanza collettiva e politica, meriterebbero forse una risposta pienamente giurisdizionale nell'accertamento dei fatti.

Affinché la scelta dell'azione semplificata nel caso concreto risponda ad un adeguato bilanciamento tra obiettivi di efficienza e di accertamento penale, sarebbe altresì preferibile che i meccanismi negoziali a livello nazionale incorporino come condizione strutturale la riparazione del danno (che, in questa logica, potrebbe anche essere elevato).¹⁰² La scelta dell'indagato di aderire alla procedura semplificata dovrebbe inoltre essere accompagnata da adeguate garanzie sul piano difensivo. Se, come abbiamo visto, il primo di questi presupposti non sembra essere rispecchiato negli istituti nazionali considerati, sul secondo gli standard di tutela meriterebbero di essere rinforzati rispetto a quanto già previsto dalle direttive di Stoccolma.¹⁰³

¹⁰² Sebbene le linee guida sembrano guardare alla serietà del fatto specialmente sotto la lente dei danni cagionati da quest'ultimo, lo stesso documento specifica che la gravità del reato – fatti salvi i limiti legali nazionali – non deve costituire di per sé un ostacolo alla procedura semplificata.

¹⁰³ DELLA TORRE, Jacopo. Negotiated Criminal Justice and EU Directives on Procedural Rights. *Eur.J. Crime Crim. Law Justice*, 27, 22, p. 187, 2019.

CONSIDERAZIONI FINALI

Il presente contributo si è focalizzato sulle criticità e possibili margini di ampliamento del ricorso alle procedure semplificate di azione penale nell'attività dell'EPPO. Partendo da una ricognizione comparata sulle prassi adottate dalla Procura, sono state evidenziate alcune criticità che potrebbero essere di ostacolo a un maggior ricorso all'azione semplificata. La mancata presa di posizione da parte di alcuni legislatori statuali, alcuni limiti applicativi interni, nonché l'assenza di obblighi riparativi nei meccanismi impiegati non sembrano facilitare, infatti, l'azionamento di queste procedure a livello nazionale.

Forse, si può dire che di riti semplificati non se sono celebrati ancora tanti perché pochi sono i casi finora trattati da EPPO. Sappiamo però, o almeno questo è quello che suggeriscono i dati, che presto la Procura si troverà a maneggiare un volume di procedimenti ben diverso.

È certamente plausibile che l'aumento progressivo dei casi porti, fisiologicamente, gli operatori dell'Ufficio europeo a riflettere sull'attuale allocazione delle risorse e, di conseguenza, rivalutare l'utilizzo del meccanismo semplificato. Non potendo tuttavia confidare sulla spontaneità di questa ponderazione, è al margine di questo cambiamento che è sembrato opportuno aprire una riflessione su *se*, *perché*, e *come* vadano valorizzate le procedure semplificate di azione penale.

Si è cercato di fornire argomenti a favore di un maggior utilizzo di tali strumenti, specialmente in relazione ai reati a forte connotazione economica. Qualora sussistano forti limiti normativi, sarà invece compito dei legislatori nazionali rimuoverli, contemperando gli obiettivi di efficienza con le inderogabili esigenze dei diritti di difesa.

Ad ogni modo, come spesso accade quando si interagisce con l'ordinamento europeo, l'insegnamento generale di metodo mantiene la sua attualità. Ancora una volta, tenersi in dialogo con il sistema sovranazionale richiederà agli interpreti di affrancarsi dagli approcci ermeneutici più formalistici, prendendo contestualmente atto delle peculiarità dell'ecosistema in cui si muove la Procura, nonché dei suoi obiettivi istituzionali. Solo così sarà possibile sfruttare a pieno le nuove potenzialità della negozialità europea e rendere, anche solo un po' più semplice, la strada delle procedure semplificate.

BIBLIOGRAFIA

ALLEGREZZA, Silvia. Verso Una Procura Europea per Tutelare gli Interessi Finanziari dell'Unione. Disponibile in: <<https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/upload/1383120442ALLEGREZZA%202013.pdf>>. Accesso in: 28.08.2025;

ALLEGREZZA, Silvia; MOSNA, Anna. Cross-Border Criminal Evidence and the Future of European Public Prosecutor. One Step Back on Mutual Recognition? In: BACHMAIER WINTER, Lorena (a cura di). *The European Public Prosecutor's Office: The Challenges Ahead*. Springer, p. 141, 2018.

BACHMAIER WINTER, Lorena. *Quo vadis, negotiated justice? A success story or a coercion model?* In: LANGER, Máximo; MCCONVILLE, Mike; MARSCH, Luke. *Research handbook on Plea Bargain and Criminal Justice*. Cheltenham, p. 537, 2024.

BARTOLI, Laura. *La sospensione del procedimento con messa alla prova*. Milano: Wolters Kluwer-CEDAM, 2020.

BRAUN, Elisa. EU backs off fight against fraud ahead of trillion-euro budget proposal. Euractive. Disponibile in: <<https://www.euractiv.com/section/politics/news/eu-backs-off-fight-against-fraud-ahead-of-trillion-euro-budget-proposal/>>. Accesso in: 31.08.2025.

BRODOWSKI, Dominik. Article 40. Simplified Prosecution Procedures. In: HERRNFELD, Hans-Holger; BRODOWSKI, Dominik; BURCHARD, Christopher. *European Public Prosecutor's Office: Article-by-Article Commentary*, Bloomsbury Publishing, p. 371, 2020.

BRODOWSKI, Dominik. Alternative Enforcement Mechanisms in Germany. In: DYSON, Matthew; VOGEL, Benjamin (a cura di). *The Limits of Criminal Law: Anglo-German Concepts and Principles*. Intersentia, p. 365, 2020.

BUSTOS RUBIO, Miguel. La regularización del fraude contra la seguridad social en España: un ejemplo de comportamiento postdelictivo. *Dir. Pen. Cont.*, 4, p. 251, 2017.

CAIANIELLO, Michele. Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo. In: DI PAOLO, Gabriella; PRESSACO, Luca; BELFIORE, Rosanna; RAFARACI, Tommaso (a cura di). *L'attuazione della Procura Europea. I Nuovi Assetti Dello Spazio Europeo Di Libertà, Sicurezza E Giustizia*, p. 189, 2022.

CELENTA, Francesca. L'Ordinamento Penale Tedesco e la Particolare Ipotesi di Archiviazione di cui al §153a. *Diritto e Giustizia Minorile*, 3/4, p. 8, 2023.

CHOZAS ALONSO, José Manuel. La “Conformidad” en el Proceso Penal Español. In: CIENFUEGOS SALGADO, David; NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F.; RÍOS ESPINOSA, Carlos (a cura di). *Temas de derecho procesal penal de México y España*, p. 325, 2005.

ClAVOLA, Agata. *Il contributo della giustizia consensuale e riparativa all’efficienza dei modelli di giurisdizione*. Torino: Giappicchelli, 2010.

Circulaire du 20 mars 2012 présentant les dispositions de la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l’allègement de certaines procédures juridictionnelles étendant les procédures d’ordonnance pénale et de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Disponibile in: <<https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/34957?fonds=CIRC>>. Accesso in: 31.08. 2025.

Circular n.1/1989, p. 9. Disponibile in: <https://www.boe.es/buscar/abrir_fiscalia.php?id=FIS-C-1989-00001.pdf> . Accesso: 31.08.2025.

COLLEGIO DELL’EPP0. Decision of the College of the European Public Prosecutor’s Office of 2 December 2020 Laying Down Guidelines on Simplified Procedures and on the Delegation of Powers of the Permanent Chambers Respectively. Disponibile in: <https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-06/2020.023_Decision_on_guidelines_on_simplified_procedures_and_on_the_delegation_of_powers_of_the_PC_s_respectively%20-%20final.pdf>. Accesso in: 31.08.2025.

CONSIGLIO UE, 6813/1/15, 2.3.2015.

DAMAŠKA, Mirjan. Negotiated Justice in International Criminal Courts. *Journal of International Criminal Justice*, 2, 4, p. 1018, 2004.

DE AMICIS, Gaetano. “Competenza” e Funzionamento della Procura Europea nella Cognizione del Giudice. Disponibile in: <https://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2022/01/de-amicis_relazioni.pdf>. Accesso in: 31.08.2015.

DELLA TORRE, Jacopo. *La Giustizia Negoziata in Europa: Miti, realtà e prospettive*. Milano: Wolters Kluwer-CEDAM, 2019.

DELLA TORRE, Jacopo. Negotiated Criminal Justice and EU Directives on Procedural Rights. *Eur.J. Crime Crim. Law Justice*, 27, 22, p. 155, 2019.

DONINI, Massimo. Compliance, negozialità e riparazione dell’offesa nei reati economici. Il delitto riparato oltre la restorative justice. In: *Criminalità d’impresa e giustizia negoziata: esperienze a confronto*. Milano: Giuffrè, p. 31, 2017.

DUPONT, Darah. Le plaider coupable dans les systèmes anglo-saxon et romano-germanique. *Les cahiers de la justice*, 1, p. 77, 2015.

EPPITALY. Enforcing the EPPO in Italy: An empirical study. Disponibile in: <<https://site.unibo.it/eppitaly/en/project>>. Accesso in: 09.09.2025.

EPPO. EPPO requests an increase in budget to allow for successful enlargement of EPPO zone. Disponibile in: <<https://www.eppo.europa.eu/en/media/news/eppo-requests-increase-budget-to-allow-successful-enlargement-eppo-zone>>. Accesso in: 31.08.2025.

EPPO, *Annual report 2024*, Disponibile in: <https://www.eppo.europa.eu/assets/annual-report-2024/pdfs/EPPO_Annual_Report_2024_en.pdf>. Accesso in: 1.09.2025.

EPPO, *Annual report 2023*, Disponibile in: <https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2024-03/EPPO_Annual_Report_2023.pdf>. Accesso in: 1.09.2025.

EPPO, *Annual report 2022*, Disponibile in: <https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2023-02/EPPO_2022_Annual_Report_EN_WEB.pdf>. Accesso in: 1.09.2025.

EUSEBI, Luciano. Profili della finalità conciliativa nel diritto penale. In: DOLCINI, Emilio; PALIERO, Carlo Enrico (a cura di). *Studi in onore di Giorgio Marinucci*. Milano: Giuffrè, 2006.

GARAPON, Antoine; MIGNON COLOMBET, Astrid. D'un droit défensif à un droit coopératif: la nécessaire réforme de notre justice pénale des affaires. *RIDE*, 2, p. 197, 2015.

GARRETT, Brandon. *Too Big Too Fail: How Prosecutors Compromise with Corporations*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

GERACI, Rosa Maria. Il processo penale spagnolo: Caratteristiche e struttura. *Cass. Pen.*, 5-6, p. 2349, 2019.

GHRÉNASSIA, César; SACCHI, Emilio. *La convenzione giudiziaria di interesse pubblico (CJIP): Aspettando la transazione penale*. Disponibile in: <<https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/upload/2324-ghrenassia-sacchi2018a.pdf>>. Accesso in 1.09.2025.

GIALUZ, Mitja. L'“archiviazione meritata” come terza via tra archiviazione ed esercizio dell'azione penale. *Proc. Pen. Giust.*, 2, p. 309, 2021.

GLESS, Sabine; ZURKINDEN, Nadine. Negotiated Justice—Balancing Efficiency and Procedural Safeguards. In: LIGETI, Katalin; FRANSSEN, Vanessa (a cura di). *Challenges in the Field of Economic and Financial Crime in Europe and the US*. Oxford: Hart Publishing, p. 117, 2017.

HOGDSON, Jacqueline. Plea Bargaining: A Comparative Analysis. In: WRIGHT, James D. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Oxford: Elsevier, p. 226, 2015.

JARVERS, Kostanze. Uno sguardo critico attraverso la lente dei §§153, 153a StPO. In: QUATTROCOLO, Serena (a cura di). *I nuovi epiloghi del procedimento penale per particolare tenuità del fatto*. Torino: Giappicchelli, p. 171, 2015.

KLUTH, Christopher. *Die „Schwere der Schuld“ in § 153a StPO*, p. 57. Disponibile in: <<https://d-nb.info/1141577429/34>>. Accesso in: 31.08.2025.

KRAUSE-ABLAß, Anna-Elisabeth; HAUCK, Pierre. Zwei Jahre Europäische Staatsanwaltschaft – Erfahrungen und Perspektiven aus deutscher Sicht. *Wistra*, p. 441, 2023.

KULHANEK, Tobias. §153a StPO. In: VON HEINTSCHEL-HEINEGG, Bernd; BOCKEMÜHL, Jan (a cura di). *KMR - Kommentar zur Strafprozessordnung*. Wolters-Kluwer, 2025.

LANGER, Máximo. From Legal Transplants to Legal Translations: The Globalization of Plea Bargaining and the Americanization Thesis in Criminal Procedure. *Harv. Int'l L.J.*, 45, 1, p. 1, 2004.

LANGER, Máximo. Plea Bargaining, Conviction Without Trial, and the Global Administratization of Criminal Convictions. *Annu. Rev. Criminol.*, 4, p. 1.1., 2021.

LOMBARDI, Filippo. La Procura europea: A) Dal Corpus Juris al Decreto legislativo n. 9 del 2021. *Proc. Pen. Giust.*, 4, p. 927, 2021.

LUPÀRIA DONATI, Luca; DELLA TORRE, Jacopo. Profili dell'azione penale (e dell'inazione) nel sistema della Procura europea. *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2, p. 347, 2023.

MANGIARACINA, Annalisa. Dalle indagini all'ammissione della prova in giudizio. In: DI PAOLO, Gabriella; PRESSACCO, Luca; BELFIORE, Rosanna; RAFARACI, Tommaso (a cura di). *L'attuazione della Procura Europea. I Nuovi Assetti Dello Spazio Europeo Di Libertà, Sicurezza E Giustizia*, p. 213, 2022.

MANTOVANI, Marco; CAIANIELLO, Michele. L'irruzione della negozialità nel sistema penale. *Ind. Pen.*, p. 1195, 2002.

MARCOLINI, Stefano. *Il patteggiamento nel sistema della giustizia penale negoziata*. Milano: Giuffrè, 2005.

MAZZACUVA, Federico. Justifications and Purposes of Negotiated Justice for Corporate Offenders: Deferred and Non-Prosecution Agreements in the UK and US Systems of Criminal Justice. *JCL*, 78, 3, p. 249, 2014.

MITSILEGAS, Valsamis. *EU Criminal Law*. Oxford: Hart Publishing, 2022.

MORGENSTERN, Christine. “Diversion” e sanzioni non detentive nell’ordinamento penale tedesco: Una comparazione con il sistema italiano del giudice di pace. In: PICOTTI, Lorenzo; SPANGHER, Giorgio (a cura di). *Competenza penale del giudice di pace e “nuove” pene non detentive. Effettività e mitezza delta sua giurisdizione*. Milano: Giuffrè, p. 91, 2003.

PALMIERI, Luigi. *La procura europea. Struttura e legittimazione dell’ufficio. Adeguamento ordinamento nazionale e diritti della difesa*. Wolters Kluwer-CEDAM, 2014.

POGGI D’ANGELO, Marina. *La Proteiforme Riparazione dell’Offesa nei Reati Economici: Spunti Comparatistici con il Sistema Francese*. Disponibile in: <<https://www.penaledp.it/la-proteiforme-riparazione-delloffesa-nei-reati-economici-spunti-comparatistici-con-il-sistema-francese/?print-posts=pdf>>. Accesso in: 31.08.2025.

PRADEL, Jean. Le plaider coupable, confrontation des droits américain, italien et français. *RIDC*, 57, 2, p. 473, 2005.

PRESSACCO, Luca. Indagini e promovimento dell’azione penale del pubblico ministero europeo. *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 4, p. 1353, 2021.

QUATTROCOLO, Serena; LUACES GUTIÉRREZ, Ana Isabel. Conformidad e patteggiamento: spunti per un’analisi comparata tra Spagna e Italia. *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1, p. 341, 2005.

RUGGIERI, Francesca. Reati nell’attività imprenditoriale e logica negoziale. Procedimenti per reati di impresa a carico di persone ed enti tra sinergie e conflitti. In: *Criminalità d’impresa e giustizia negoziata: esperienze a confronto*. Milano: Giuffrè, p. 55, 2017.

RUGGIERO, Rosa Anna. Scelte discrezionali del pubblico ministero e ruolo dei modelli organizzativi nell’azione contro gli enti. Torino: Giappicchelli, 2018.

RUGGIERO, Rosa Anna. Non Prosecution Agreements e Criminalità d’impresa negli U.S.A.: Il Paradosso del Liberismo Economico. Disponibile in: <<https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/4199-non-prosecution-agreements-e-criminalita-d-impresa-negli-usa-il-paradosso-del-liberismo-economico>>. Accesso in: 31.08.2025.

SALAZAR, Lorenzo. *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*. *Arch. Pen.*, 3, 2017.

SCARCELLA, Alessio. Applicabile anche all'ente il Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione di una procura europea («EPPO»)?, *Resp. amm. soc. enti*, 1, p. 167, 2018.

SCHNABL. § 153a StPO. In: Satzger, Helmut; Schluckebier, Wilhelm; Widmaier, Raik (a cura di). *StPO – Kommentar*. Carl Heymanns Verlag, 2023.

SICO, Valeria. Valutazione dell'operatività della procura europea alla luce delle prime prassi applicative e criticità. In: CAPELLI, Fausto (a cura di). *La procura europea e i controlli sull'impiego dei fondi PNRR*. Napoli: Editoriale Scientifica, p. 119, 2024.

TALEB, Akila. Les procédures de guilty plea: plaidoyer pour le développement des formes de justice 'négociée' au sein des procédures pénales modernes: Étude de droit comparé des systèmes pénaux français et anglais. *RIDP*, 83, 1, p. 89, 2012.

THAMAN, Stephen C. Plea-Bargaining, Negotiating Confessions and Consensual Resolution of Criminal Cases. In: BOELE-WOELKI, Katharina; VAN ERP, J.H..M. *General Reports of the XVIIth Congress of the International Academy of Comparative Law – Rapports généraux du XVIIe Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé*. Bruxelles-Utrecht: Bruylant-Eleven, p. 951, 2007.

TRENTMANN, Christian H. W. Das Strafverfahren als „kapitalistisches System“?: Zu Verfahrenseinstellungen unter Geldauflage (§ 153a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 StPO) samt nachdrücklichen Justierungsvorschlägen de lege ferenda. *GVRZ*, 3, 1, p. 4, 2020.

TULKENS, Françoise. Una giustizia negoziata?. In: CHIAVARIO, Mario (a cura di). *Procedure penali d'Europa*. Padova: CEDAM, 2001.

VASCONCELLOS, Vinicius G. *Barganha e justiça criminal negocial: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

WADE, Marianne L. The EPPO and the pitfalls of actuarial justice. *Maastricht J. Eur. Comp. Law*, 28, 2, p. 265, 2021.

ZÁRATE CONDE, Antonio; DE PRADA RODRÍGUEZ, Marcela. Transactions and “Simplified Procedures” in the Framework of the European Public Prosecutor’s Office. A National Perspective. In: BACHMAIER WINTER, Lorena (a cura di). *The European Public Prosecutor’s Office: The Challenges Ahead*. Springer, p. 174, 2018.

Authorship information

Isadora Neroni Rezende. Assegnista di ricerca in Procedura penale presso Università di Bologna. PhD. isadora.neroni2@unibo.it

Additional information and author's declarations (scientific integrity)

Acknowledgement: Contributo realizzato nell'ambito del progetto PRIN 'EPPITALY. Enforcing the EPPO in Italy: An empirical study'. Si ringraziano i membri del team di ricerca, Giulia Lasagni, Jacopo della Torre, Andrea Cabiale, Elisa Grisonich, Ernestina Sacchetto, Nicolò Gibelli e Antonio Pugliese per la collaborazione nella conduzione delle interviste realizzate. L'autrice è altresì riconoscente a Michele Caianiello per i suoi commenti a una versione preliminare di questo articolo, nonché a Elisa Grisonich ed Ernestina Sacchetto per il confronto sui sistemi spagnolo e francese, rispettivamente. Eventuali errori e inesattezze sono da attribuirsi unicamente all'autrice.

Conflict of interest declaration: the author confirms that there are no conflicts of interest in conducting this research and writing this article.

Declaration of authorship: all and only researchers who comply the authorship requirements of this article are listed as authors; all coauthors are fully responsible for this work in its entirety.

Declaration of originality: the author assures that the text here published has not been previously published in any other resource and that future republication will only take place with the express indication of the reference of this original publication; she also attests that there is no third party plagiarism or self-plagiarism.

Data Availability Statement: In compliance with open science policies, all data generated or analyzed during this study are included in this published article.

Editorial process dates (<https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/about>)

- Submission: 19/09/2025
- Desk review and plagiarism check: 25/09/2025
- Review 1: 27/09/2025
- Review 2: 26/10/2025
- Preliminary editorial decision: 27/10/2025
- Correction round return: 06/11/2025
- Final editorial decision: 11/11/2025

Editorial team

- Editor-in-chief: 1 (VGV)
- Associated-editor: 2 (GL and JDT)
- Reviewers: 2

HOW TO CITE (ABNT BRAZIL):

NERONI REZENDE, Isadora. Sui limiti della giustizia negoziale nel sistema EPPO: Criticità e margini di ampliamento delle procedure semplificate di azione penale. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, vol. 11, n. 3, e1315, set./dez. 2025. <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v11i3.1315>



License Creative Commons Attribution 4.0 International.