

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

7/2020

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

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

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

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

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

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

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

Il testo completo della licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

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

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

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2020, p. 5 ss.

L'ADEGUAMENTO DELLA NORMATIVA NAZIONALE AL REGOLAMENTO SULLA PROCURA EUROPEA: IL PUNTO DELLA SITUAZIONE

di Rosanna Belfiore

SOMMARIO: 1. Brevi cenni introduttivi. – 2. Il versante ordinamentale dell'intervento sulla normativa nazionale. – 2.1. Designazione dei candidati ai posti di procuratore europeo e di procuratore europeo delegato. – 2.2. Poteri di supervisione e di indirizzo degli organi dell'EPPO. – 2.3. Onere di trasmissione della decisione di 'avocazione' delle indagini da parte del procuratore europeo. – 2.4. Responsabilità disciplinare dei procuratori europei delegati e valutazioni di professionalità. – 3. Il versante processuale dell'intervento sulla normativa nazionale. – 3.1. Funzioni del procuratore europeo delegato. – 3.2. Cooperazione in caso di indagini transnazionali. – 3.3. Denuncia obbligatoria e trasmissione degli atti all'EPPO.

1. Brevi cenni introduttivi.

Dopo oltre vent'anni tra studi¹, consultazioni², proposte³, battute d'arresto⁴ e balzi in avanti⁵, com'è noto, il 12 ottobre 2017 è stato approvato, da parte di venti Stati membri⁶, mediante il meccanismo della cooperazione rafforzata *ex art.* 86 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea («TFUE»), il testo definitivo del Regolamento

¹ Cfr. il primo studio sulla protezione in campo penale degli interessi finanziari dell'Unione, curato da M. DELMAS-MARTY, *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Editions Economica, 1997, e la sua seconda versione di qualche anno dopo, curata da M. DELMAS-MARTY – J.A.E. VERVAELE, *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal Provisions for the Protection of European Finances*, Intersentia, 2000, e l'altro studio più recente sull'istituzione di una procura europea, curato da K. LIGETI, *Toward a Public Prosecutor for the European Union*, Hart Publishing, 2013.

² Cfr. il Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea, COM(2001) 715 def.

³ V. la proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, COM(2013) 534 final.

⁴ Risale al 7 febbraio 2017 il primo mancato accordo unanime sulla proposta di Regolamento EPPO, a cui ha fatto seguito, nel successivo 9 marzo, un secondo tentativo fallito.

⁵ Il 3 aprile 2017 sedici Stati membri (Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Repubblica ceca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna) hanno comunicato al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, che avrebbero proceduto mediante cooperazione rafforzata *ex art.* 86 TFUE. Nel giugno dello stesso anno, in seguito all'accordo raggiunto sul testo del Regolamento, Lettonia ed Estonia hanno deciso di partecipare alla cooperazione rafforzata, mentre nel successivo ottobre, solo per l'approvazione definitiva, hanno aderito Austria e Italia.

⁶ Solo nel 2018 si sono uniti alla cooperazione rafforzata anche i Paesi Bassi e Malta, portando a ventidue il numero complessivo di Stati membri partecipanti all'EPPO.

sull'istituzione della procura europea («EPPO»)⁷: un organo dell'Unione⁸, avente personalità giuridica⁹, che, in cooperazione con Eurojust¹⁰, svolge indagini, esercita l'azione penale ed esplica le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri fino alla pronuncia del provvedimento definitivo, rispetto ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione¹¹. Lo scorso ottobre 2019, poi, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno nominato il candidato scelto a svolgere le funzioni di procuratore capo dell'istituendo ufficio – con sede a Lussemburgo –, di cui organizza il lavoro e dirige le attività¹²: si tratta di Laura Codruța Kövesi¹³, pubblico ministero rumeno esperto nella lotta contro la corruzione¹⁴.

Adesso tocca ai singoli Stati membri compiere il prossimo passo: occorre adeguare le normative nazionali al Regolamento europeo. A tal fine, in Italia, con la legge n. 117/2019¹⁵ – la legge di delegazione europea 2018 –, il Governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi (su proposta dei Ministri per gli affari europei e della giustizia, di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, e dell'economia e delle finanze) entro il prossimo 2 agosto 2020. Sebbene, infatti, il Regolamento sia direttamente applicabile ai sensi dell'art. 288 TFUE – ed

⁷ Regolamento 2017/1939/UE, pubblicato in G.U.U.E., 31 ottobre 2017, n. L 283. Per un quadro generale sull'EPPO e sulla sua istituzione, v.: Part III - *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office: Steps Forward Versus National Resistances*, in AA.VV., 'EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office', a cura di T. Rafaraci-R. Belfiore, Springer, 2019, p. 157 ss.; e L. SALAZAR, [Definitivamente approvato il regolamento istitutivo della procura europea](#), in *Dir. pen. cont.*, 10/2017, p. 328 ss.

⁸ Art. 3.1 Regolamento EPPO.

⁹ Art. 3.2 Regolamento EPPO.

¹⁰ Art. 3.3 Regolamento EPPO. Su questa relazione, che riflette la diversità di ruoli tra Eurojust, un soggetto coordinatore e facilitatore dei rapporti di cooperazione giudiziaria penale, e l'EPPO, un vero e proprio organo di indagine, v. *amplius*: F. SPIEZIA, [Il pubblico ministero europeo e i rapporti con Eurojust](#), in *Dir. Pen. cont.*, 29 maggio 2018, p. 8 ss.; e A. VENEGONI – M. MINÌ, *I nodi irrisolti della nuova Procura Europea*, in *Giurisprudenza penale web*, 2017/12, p. 15 ss. V., altresì: J.A. ESPINA RAMOS, *The Relationship Between Eurojust and the European Public Prosecutor's Office*, in AA.VV., 'The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead', a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, 2018, p. 87 ss.; e A. WEYEMBERGH-C. BRIÈRE, *Relations Between the EPPO and Eurojust – Still a Privileged Partnership?*, in AA.VV., 'Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office', a cura di W. Geelhoed-L.H. Erkelens-A.W.H. Meij, Springer, 2018, p. 171 ss.

¹¹ Art. 4 Regolamento EPPO. Non ha ancora trovato alcuno sbocco l'iniziativa per l'eventuale adozione di una decisione del Consiglio europeo volta a modificare l'art. 86.1-2 TFUE allo scopo di estendere le competenze della procura europea a reati di terrorismo che interessino più di uno Stato membro. V. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio europeo, *Un'Europa che protegge - Un'iniziativa per estendere le competenze della Procura europea (EPPO) ai reati di terrorismo transfrontalieri*, COM(2018) 641 final.

¹² Art. 11 Regolamento EPPO.

¹³ Decisione 2019/1798/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 ottobre 2019 relativa alla nomina del procuratore capo europeo della procura europea.

¹⁴ Sul punto, v. L'Osservatorio Europa UCPI, *Con la nomina del primo capo della procura europea si avvia il processo che porterà alla piena attività dell'ufficio nel corso del prossimo anno*, 24 ottobre 2019.

¹⁵ Legge 4 ottobre 2019, n. 117 - Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018, in G.U., Serie Generale, n. 245, 18 ottobre 2019.

eserciti, dunque, la primazia sul diritto nazionale –, esso comunque ‘imponesse’ taluni adeguamenti della legislazione interna al fine di prevenire cortocircuiti altrimenti inevitabili¹⁶.

Sono due i versanti interessati dall’intervento volto ad ‘armonizzare’ l’assetto normativo domestico con il nuovo ufficio europeo: un versante ordinamentale e un altro processuale. Proprio su questo duplice fronte si intende svolgere un’analisi dei principi e dei criteri direttivi specificamente impartiti al legislatore delegato¹⁷. Si tralascierà, invece, in questa sede, l’analisi dei principi e dei criteri direttivi impartiti al legislatore delegato con la legge n. 117/2019 per l’attuazione della direttiva 2017/1371/UE relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale¹⁸ – peraltro appena implementata con d.lgs. 14 luglio 2020, n. 75¹⁹ –. Questa misura, a cui è pur stato rimesso l’importante compito di individuare nel dettaglio la competenza materiale della procura europea²⁰, gode invero di una propria autonomia

¹⁶ A questo proposito, la legge di delegazione, con una norma di chiusura di ampio respiro, richiede che sia apportata ogni opportuna modifica alle norme processuali e ordinamentali al fine di dare piena attuazione alle previsioni del Regolamento 2017/1939, con particolare riguardo alle disposizioni non direttamente applicabili, e per coordinare le norme interne vigenti con quanto previsto nello stesso Regolamento, prevedendo anche l’abrogazione delle disposizioni con esso incompatibili.

¹⁷ Che si aggiungono ai principi e criteri direttivi generali di cui all’art. 32 della legge n. 234/2012, contenente – appunto – le norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea.

¹⁸ L’art. 3 della legge n. 117/2019 prevede, in sintesi, che il legislatore delegato: individui i reati lesivi degli interessi finanziari dell’Unione già previsti nella legislazione domestica; abroghi le norme interne incompatibili con quelle contenute nella direttiva (in particolare eliminando quelle che stabiliscono che i reati lesivi degli interessi finanziari dell’Unione non siano punibili a titolo di concorso o di tentativo); modifichi l’art. 322-*bis* c.p. al fine di estendere la punizione dei fatti di corruzione passiva come definita nella direttiva anche ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio di Stati non appartenenti all’Unione, quando tali fatti siano posti in essere in modo che ledano o possano ledere gli interessi finanziari dell’Unione; preveda la responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, per i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione non già ricompresi nelle disposizioni del d.lgs. n. 231/2001 e introduca in questo ambito, a fianco delle sanzioni amministrative già previste, talune delle sanzioni delineate dalla direttiva; preveda per i reati lesivi degli interessi finanziari dell’Unione dai quali derivino danni o vantaggi considerevoli, come indicato nella direttiva, una pena massima di almeno quattro anni di reclusione; preveda come circostanza aggravante il fatto che un reato lesivo degli interessi finanziari dell’Unione sia commesso nell’ambito di un’organizzazione criminale, come definita dalla decisione quadro 2008/841/GAI; infine, adegui le norme nazionali in materia di giurisdizione penale.

¹⁹ G.U., Serie Generale, n. 177, 15 luglio 2020.

²⁰ L’art. 4, primo periodo, Regolamento EPPO stabilisce che l’organo dell’Unione è competente per individuare, perseguire e portare in giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione previsti dalla direttiva 2017/1371/UE e stabiliti nello stesso Regolamento, e i loro complici. L’art. 22, più specificatamente, stabilisce che l’EPPO è competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione di cui alla direttiva 2017/1371, quale attuata dal diritto nazionale, indipendentemente dall’eventualità che la stessa condotta criminosa possa essere qualificata come un altro tipo di reato ai sensi del diritto nazionale. Per quanto riguarda la frode in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall’IVA, come attuata dalla legislazione nazionale, l’EPPO è competente soltanto qualora le azioni od omissioni di carattere intenzionale definite nella direttiva siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro. La competenza dell’organo dell’Unione si estende altresì ai reati relativi alla partecipazione a un’organizzazione criminale

che si proietta ben al di là del funzionamento del nuovo organo requirente sovranazionale.

2. Il versante ordinamentale dell'intervento sulla normativa nazionale.

2.1. Designazione dei candidati ai posti di procuratore europeo e di procuratore europeo delegato.

Un primo aspetto che richiede un intervento legislativo riguarda l'individuazione dell'autorità competente a designare i candidati al posto di procuratore europeo – ai fini della sua nomina da parte del Consiglio dell'Unione europea, dietro parere di un apposito comitato di selezione²¹ – e i candidati ai posti di procuratore europeo delegato – ai fini della loro nomina da parte del collegio, su proposta del procuratore capo europeo²² –. In entrambi i casi occorre altresì individuare i criteri e le modalità di selezione che regolano tali designazioni.

Sono due ruoli cruciali quello del procuratore europeo, da un lato, e dei procuratori europei delegati, dall'altro. Il primo, uno per ciascuno Stato membro, di diritto componente del collegio – cui compete la supervisione generale dell'attività dell'EPPO, oltre che l'adozione di decisioni strategiche²³ –, supervisiona le indagini e le azioni penali di cui sono responsabili i procuratori europei delegati incaricati del caso nel rispettivo Stato membro di origine²⁴, e può a questi ultimi impartire istruzioni là dove necessario per l'efficiente svolgimento dell'indagine e dell'azione penale, nell'interesse della giustizia, ovvero per assicurare il funzionamento coerente dell'ufficio²⁵. Egli funge, inoltre, da collegamento e da canale di informazione tra le camere permanenti – organi di monitoraggio e indirizzo delle indagini e delle azioni penali condotte dai procuratori europei delegati²⁶ – e gli stessi procuratori europei delegati nei rispettivi Stati membri di origine, all'interno dei quali monitora anche l'esecuzione dei compiti dell'ufficio²⁷.

incentrata sulla commissione dei reati appena descritti, oltre che ai reati indissolubilmente connessi con questi ultimi. Per un approfondimento su questo importante aspetto, si rinvia a: M. PELISSERO, *I reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea di competenza del pubblico ministero europeo*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2019, p. 1120 ss.; E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *Arch. pen.*, 2019/3, p. 23 ss.; e D. VILAS ÁLVAREZ, *The Material Competence of the European Public Prosecutor's Office*, in AA.VV., 'The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead', a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, 2018, p. 29 ss.

²¹ Art. 16 Regolamento EPPO.

²² Art. 17 Regolamento EPPO.

²³ Art. 9 Regolamento EPPO.

²⁴ Art. 12.1 Regolamento EPPO.

²⁵ Art. 12.3 Regolamento EPPO.

²⁶ Art. 10 Regolamento EPPO.

²⁷ Art. 12.5 Regolamento EPPO.

I secondi, i procuratori europei delegati, nel numero (comunque non inferiore a due)²⁸ da concordarsi tra il procuratore capo europeo e le competenti autorità domestiche, agiscono per conto della procura europea, ciascuno nel proprio Stato membro, e dispongono degli stessi poteri dei procuratori nazionali in materia di indagine, azione penale e rinvio a giudizio²⁹. Essi sono responsabili delle indagini e delle azioni penali di cui sono 'titolari', pur essendo tenuti a seguire le indicazioni e le istruzioni della camera permanente incaricata del caso, oltre che del procuratore europeo incaricato della supervisione; essi sono inoltre responsabili di portare il caso in giudizio e, in particolare, di formulare l'imputazione, partecipare all'assunzione delle prove ed esercitare i rimedi disponibili conformemente al diritto nazionale³⁰.

Sempre a proposito dei procuratori europei delegati, la legge n. 117/2019 prescrive al Governo di individuare anche l'autorità competente a concludere l'accordo con il procuratore capo europeo finalizzato a determinare non solo il numero dei procuratori europei delegati – come accennato –, ma pure la ripartizione funzionale e territoriale delle competenze tra gli stessi. Il Governo è tenuto, quindi, a individuare il procedimento funzionale all'accordo e ad apportare le necessarie modifiche alle disposizioni dell'ordinamento giudiziario dirette a costituire, presso uno o più uffici requirenti, l'ufficio per la trattazione dei procedimenti di competenza dell'EPPO. Rispetto a questo importante profilo ordinamentale, come evidenziato nel parere del Consiglio Superiore della Magistratura sul disegno di legge di delegazione europea 2018³¹, sono tre le opzioni in campo: la creazione di un ufficio centralizzato in cui i procuratori europei delegati trattino in via esclusiva tutti i reati di competenza dell'EPPO; la dislocazione in tutti i distretti di corte d'appello di un procuratore europeo delegato che svolge anche attività ordinaria o di un procuratore europeo delegato deputato a occuparsi esclusivamente di reati di competenza EPPO; ovvero la dislocazione dei procuratori europei delegati presso le procure distrettuali più rilevanti (quali, ad esempio, Milano, Roma, Napoli, Palermo), previa suddivisione in macroaree del territorio dello Stato.

Sia come sia, alla luce delle funzioni svolte da queste figure professionali, in aderenza a quanto suggerito nel parere poc'anzi citato³², la scelta più coerente, in forza dell'art. 105 Cost., sarebbe quella di individuare nel Consiglio Superiore della Magistratura l'autorità competente a designare i candidati ai posti di procuratore europeo e procuratore europeo delegato – oltre che a prendere accordi con il procuratore capo europeo –. Del resto, è all'organo di autogoverno dei magistrati che è attribuito in via esclusiva proprio il potere di conferimento di incarichi di natura giurisdizionale.

²⁸ Art. 13.2 Regolamento EPPO.

²⁹ In aggiunta e fatti salvi i poteri specifici e lo *status* conferiti loro, e alle condizioni stabilite dal Regolamento. Così l'art. 13.1, primo periodo, Regolamento EPPO.

³⁰ Art. 13.1, secondo e terzo periodo, Regolamento EPPO.

³¹ Fasc. 1/PA/2018 - Nota Prot. 54878/18 in data 10/10/2018 - con la quale il Ministro della Giustizia ha trasmesso per il parere, ai sensi dell'art. 10 L. 24 marzo 1958 n.195, il disegno di legge AC 1201, concernente "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2018", con particolare riguardo agli artt. 3 e 4, p. 6.

³² Fasc. 1/PA/2018 - Nota Prot. 54878/18, cit., p. 4 ss.

In effetti, già a questo organo è stato affidato il compito di designare – sebbene di concerto con il Ministro della giustizia – i primi tre candidati al posto di procuratore europeo³³ (tra i magistrati requirenti o giudicanti in possesso almeno della quarta valutazione di professionalità, anche se collocati fuori dal ruolo organico della magistratura, che abbiano presentato apposita candidatura), secondo una procedura per così dire provvisoria, introdotta con la legge di delegazione nell’attesa che si attui quanto prescritto dalla stessa legge³⁴, comunque nel rispetto dei criteri indicati nel Regolamento³⁵.

2.2. Poteri di supervisione e di indirizzo degli organi dell’EPPO.

Un altro aspetto con cui il legislatore delegato è chiamato a confrontarsi attiene al coordinamento delle disposizioni dell’ordinamento giudiziario su attribuzioni e poteri dei titolari degli uffici del pubblico ministero con le disposizioni del Regolamento in materia di competenze del collegio: l’obiettivo è preservare i poteri di supervisione e di indirizzo spettanti agli organi dell’EPPO nei procedimenti di sua competenza e garantire la coerenza, l’efficienza e l’uniformità della politica in materia di azione penale della procura europea³⁶. A tal proposito, il legislatore delegato è chiamato ad adeguare le disposizioni ordinamentali nazionali anche per quel che riguarda i poteri di controllo e di indirizzo del procuratore europeo, da un lato, e della camera permanente, dall’altro, ivi compresi i suoi poteri di riassegnazione di un caso a un procuratore europeo delegato di un altro Stato membro, ovvero di riunione o separazione dei casi³⁷, oltre che in ordine all’esercizio dell’azione penale³⁸, all’archiviazione³⁹ e alle procedure semplificate di azione penale⁴⁰.

Il riferimento è, quindi, innanzitutto alle disposizioni contenute nell’art. 70 R.D. n. 12/1941 sulla costituzione del pubblico ministero, in particolare là dove è previsto che «[i] titolari degli uffici del pubblico ministero dirigono l’ufficio cui sono preposti, ne organizzano l’attività ed esercitano personalmente le funzioni attribuite al pubblico ministero dal codice di procedura penale e dalle altre leggi, quando non designino altri magistrati addetti all’ufficio». Il riferimento è, altresì, alla disposizione contenute nell’art. 1, co. 4 d.lgs. n. 106/2006, nella parte in cui stabilisce che «[i]l procuratore della Repubblica può delegare ad uno o più procuratori aggiunti ovvero anche ad uno o più

³³ La scelta è ricaduta su Danilo Ceccarelli, Filippo Spiezia e Andrea Venegoni. V. I. CIMMARUSTI, *Procura europea, intesa Csm-Bonafede sui candidati italiani*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 ottobre 2019.

³⁴ La quale prevede, altresì, che al procuratore europeo, una volta nominato dal Consiglio secondo quanto previsto dal Regolamento, non si applichino i commi 68, 69, 71 e 72 dell’art. 1 della legge n. 190/2012 (tutte disposizioni che riguardano il periodo massimo di collocamento in posizione di fuori ruolo).

³⁵ Si tratta dei criteri di cui all’art. 16.1 Regolamento EPPO.

³⁶ Art. 9.2 Regolamento EPPO.

³⁷ Art. 26.5 Regolamento EPPO.

³⁸ Art. 36 Regolamento EPPO.

³⁹ Art. 39 Regolamento EPPO.

⁴⁰ Art. 40 Regolamento EPPO.

magistrati addetti all'ufficio la cura di specifici settori di affari»⁴¹, pur essendo in ogni caso il titolare esclusivo dell'azione penale che esercita, sotto la sua responsabilità, nei casi, nei modi e nei termini stabiliti dalla legge, così come affermato nel successivo art. 2, co. 1. Acquisiscono ancora rilievo, sempre nella prospettiva di un intervento governativo 'armonizzatore': l'art. 1, co. 5 d.lgs. n. 106/2006, in cui si dispone che «[...] il procuratore della Repubblica può stabilire, in via generale ovvero con singoli atti, i criteri ai quali i procuratori aggiunti ed i magistrati dell'ufficio devono attenersi nell'esercizio delle funzioni vicarie o della delega»; e l'art. 2, co. 2 d.lgs. 106/2006, che disciplina il caso in cui il delegato non si attenga ai principi e ai criteri così definiti, ovvero entri in contrasto circa le modalità di esercizio della delega con il procuratore della Repubblica, da cui discende la possibilità che quest'ultimo revochi detta delega con provvedimento motivato, in seguito a un contraddittorio cartolare con il delegato interessato.

È chiaro che detti poteri riconosciuti al dirigente dell'ufficio sono destinati a 'scontrarsi' con gli analoghi poteri che sono variamente attribuiti dal Regolamento all'EPPO. D'altro canto, il procuratore europeo delegato è tenuto a seguire le indicazioni e le istruzioni della camera permanente incaricata del caso, nonché le istruzioni del procuratore europeo incaricato della supervisione. Non a caso, la legge n. 117/2019 richiede al Governo di intervenire anche al fine di prevedere che il procuratore europeo delegato svolga le sue funzioni in collegamento e d'intesa con il procuratore europeo e si attenga alle direttive e alle istruzioni dallo stesso impartite.

Sotto quest'ultimo profilo, per un verso, pone qualche problema il discutibile riferimento alle «istruzioni», che – come osservato nel citato parere del Consiglio Superiore della Magistratura⁴² – evocano un potere sul procuratore europeo delegato bensì in linea con la struttura verticistica dell'ufficio europeo⁴³ ma difficilmente compatibile con l'indipendenza interna dei magistrati⁴⁴, che non può non connotare anche i magistrati italiani afferenti all'EPPO. Per altro verso, si profila come arduo il compito di disciplinare la convivenza tra le concorrenti direttive – quelle stabilite dal procuratore della Repubblica e quelle impartite dal procuratore europeo, nell'ambito delle rispettive competenze – cui dovrà attenersi il procuratore europeo delegato, qualora il nostro Paese opti per un meccanismo del 'doppio cappello' in senso proprio. Il Regolamento, infatti, lascia gli Stati membri liberi di decidere che i procuratori europei delegati espletino *anche* le funzioni di pubblici ministeri nazionali, sempre a condizione che ciò non impedisca loro di assolvere gli obblighi assunti sul fronte eurounitario⁴⁵.

⁴¹ Specifica ulteriormente la disposizione che ciò può avvenire con riguardo ad aree omogenee di procedimenti ovvero ad ambiti di attività dell'ufficio che necessitano di uniforme indirizzo.

⁴² Fasc. 1/PA/2018 - Nota Prot. 54878/18, cit., p. 8 ss.

⁴³ Sul principio gerarchico nei rapporti tra il livello centrale e le articolazioni territoriali della procura europea, v. L. PRESSACCO, *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 4407 s.

⁴⁴ A tal proposito, v. L. BACHMAIER WINTER, *Cross-Border Investigations Under the EPPO Proceedings and the Quest for Balance*, in AA.VV., *'The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead'*, a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, 2018, p. 119.

⁴⁵ Art. 13.3 Regolamento EPPO.

2.3. *Onere di trasmissione della decisione di 'avocazione' delle indagini da parte del procuratore europeo.*

Un ulteriore aspetto su cui la legge di delegazione richiede un intervento legislativo attiene alla necessità di prevedere che, in caso di 'avocazione' delle indagini da parte del procuratore europeo⁴⁶ – un'avocazione atipica che si distingue in parte rispetto a quella di rilevanza interna, in tutto rispetto a quella così propriamente definita nel Regolamento⁴⁷ di cui si dirà a breve –, copia della relativa decisione motivata sia trasmessa al Consiglio Superiore della Magistratura e ai procuratori della Repubblica interessati, come già stabilito dall'art. 70, co. 6 R.D. n. 12/1941 nei casi di avocazione delle indagini da parte del procuratore nazionale antimafia o del procuratore generale presso la corte di appello, per il relativo decreto. Poiché la trasmissione è certamente funzionale al reclamo al procuratore generale presso la Corte di cassazione da parte del procuratore interessato, ai sensi dell'art. 70, co. 6-bis R.D. n. 12/1941, sembra proprio che il legislatore delegante abbia deciso di garantire questo rimedio anche nel caso di 'avocazione' in seno alla procura europea.

Resta fuori da questa specifica direttiva del legislatore delegante l'avocazione – propriamente intesa – da parte dell'EPPO nei casi in cui l'ufficio europeo riceva informazioni provenienti dalle autorità nazionali circa indagini su reati di sua competenza. Una scelta opportuna, stante la funzione che tale avocazione svolge, ossia di attuare i criteri di competenza fissati dal Regolamento, instaurando un meccanismo di connessione tra autorità nazionali e procura sovranazionale, cruciale alla luce di un sistema di competenze concorrenti tra i due livelli requirenti⁴⁸. Questo istituto non risponde, invero, all'esigenza di superare uno stallo del procedimento o colmare una grave omissione imputabili al responsabile delle indagini, a cui invece, almeno parzialmente, risponde la menzionata avocazione atipica da parte del procuratore europeo. E, infatti, per quel che concerne l'esercizio della competenza dell'EPPO, nonché il suo diritto di avocazione, entrambi inediti nel panorama nazionale, la legge di delegazione richiede bensì di adeguare le leggi sull'ordinamento giudiziario, ma senza alcuno specifico riferimento alle norme sulla trasmissione del provvedimento di avocazione di rilevanza domestica, a cui viene assimilata – appunto – soltanto l'avocazione atipica.

⁴⁶ Stando all'art. 28.4 Regolamento EPPO, il procuratore europeo può decidere di svolgere l'indagine di persona in considerazione della gravità del reato, quando l'indagine riguarda funzionari o altri agenti dell'Unione o membri delle istituzioni dell'Unione, ovvero quando un procuratore europeo delegato non può più svolgere l'indagine o avviare l'azione penale, oppure ha ommesso di seguire le istruzioni della camera permanente competente o del procuratore europeo, ed è fallito il meccanismo di riassegnazione del caso ad altro procuratore europeo delegato.

⁴⁷ Cfr. l'art. 27 Regolamento EPPO.

⁴⁸ Così il considerando n. 13 Regolamento EPPO. È stata infatti abbandonata l'idea, avanzata nella proposta di Regolamento del 2013 (art. 14), di una competenza esclusiva dell'EPPO.

2.4. *Responsabilità disciplinare dei procuratori europei delegati e valutazioni di professionalità.*

Infine, sempre sul versante ordinamentale, la legge di delegazione richiede un intervento sulle norme interne in materia di responsabilità disciplinare dei magistrati e loro valutazione di professionalità.

Sotto il primo profilo, il Regolamento dispone che, per motivi non connessi alle responsabilità derivanti dal Regolamento, prima della rimozione dall'incarico del procuratore nazionale nominato procuratore europeo delegato o dell'esecuzione di un provvedimento disciplinare nei suoi confronti, debba essere informato il procuratore capo europeo⁴⁹. Per motivi connessi alle responsabilità derivanti dal Regolamento, invece, uno Stato membro non può rimuovere dall'incarico un procuratore europeo delegato o adottare un provvedimento disciplinare nei suoi confronti senza il consenso del procuratore capo europeo; in mancanza di tale consenso, lo Stato membro interessato può sempre chiedere al collegio di esaminare la questione⁵⁰. D'altro canto, sempre a norma del Regolamento, il collegio può rimuovere dall'incarico un procuratore europeo delegato qualora non presenti più le condizioni che ne hanno giustificato la nomina⁵¹, non sia in grado di esercitare le sue funzioni, ovvero abbia «commesso una colpa grave» (*sic!*)⁵². Tutte opzioni frutto della primigenia scelta del meccanismo del 'doppio cappello', con il conseguente doppio regime – anche disciplinare – cui sono sottoposti i magistrati nazionali nominati procuratori europei delegati.

In maniera del tutto aderente alla disciplina sovranazionale, la legge di delegazione richiede che i provvedimenti adottati dalla sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura (a norma del d.lgs. n. 109/2006) che comportino la rimozione dall'incarico, o comunque provvedimenti disciplinari nei confronti di un procuratore nazionale nominato procuratore europeo delegato, per motivi non connessi alle responsabilità che gli derivano dal Regolamento, siano comunicati al procuratore capo europeo prima che sia data loro esecuzione, e che lo stesso onere informativo venga previsto a fronte di qualsiasi altra procedura di trasferimento di ufficio che comporti la rimozione dall'incarico di procuratore europeo delegato. Stranamente, invece, il legislatore delegante non ha esplicitamente richiamato la necessità di prevedere, nella normativa interna di riferimento, il consenso – obbligatorio – del procuratore capo europeo quale condizione per la destituzione del procuratore nazionale nominato procuratore europeo delegato, per l'adozione di provvedimenti disciplinari a suo carico ovvero per trasferimenti di ufficio, per motivi connessi alle responsabilità derivanti dal Regolamento⁵³. Manca anche il richiamo alla necessità di disciplinare l'ipotesi del

⁴⁹ L'art. 17.4, primo periodo, Regolamento EPPO afferma che all'informativa sia tenuto lo Stato membro «[...] prima di attivarsi in tal senso», evocando la fase esecutiva della rimozione già disposta o del provvedimento già preso.

⁵⁰ Art. 17.4, secondo periodo, Regolamento EPPO.

⁵¹ Art. 17.2 Regolamento EPPO.

⁵² Art. 17.3 Regolamento EPPO.

⁵³ Una condizione, quella legata al consenso del procuratore capo europeo, destinata a ridimensionare le prerogative del Consiglio Superiore della Magistratura. V., al riguardo, Fasc. 1/PA/2018 - Nota Prot. 54878/18, cit., p. 11.

mancato consenso del procuratore capo europeo: occorrerebbe predisporre un meccanismo attraverso cui consentire alla sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura di ricorrere al collegio per l'esame della questione⁵⁴.

Sotto il secondo profilo, ossia quello relativo alle valutazioni di professionalità, la legge n. 117/2019 impone il coordinamento delle disposizioni dell'ordinamento giudiziario in materia (contenute nel d.lgs. n. 160/2006) con quanto previsto dal Regolamento, là dove attribuisce al collegio, su proposta del procuratore capo europeo, l'adozione di norme sui criteri di rendimento e sulla valutazione dell'insufficienza professionale dei procuratori europei delegati⁵⁵. In particolare, il Governo dovrà integrare la disciplina procedimentale nazionale, preservando le prerogative del collegio e regolandone l'incidenza sul procedimento di valutazione interno, cui sono sottoposti tutti i magistrati ogni quadriennio, a decorrere dalla data di nomina fino al superamento della settima valutazione di professionalità, e che viene operata su capacità, laboriosità, diligenza e impegno, secondo parametri oggettivi indicati dal Consiglio Superiore della Magistratura.

3. Il versante processuale dell'intervento sulla normativa nazionale.

3.1. Funzioni del procuratore europeo delegato.

Innanzitutto, è necessario che si preveda che i procuratori europei delegati svolgano le funzioni di cui all'art. 51 c.p.p. dinnanzi al tribunale ordinariamente competente per i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva 2017/1371/UE. Questo è il primo intervento nella materia strettamente processuale verso cui il legislatore delegante ha indirizzato il Governo: per un verso, quindi, le funzioni di pubblico ministero devono essere esercitate, nelle indagini preliminari e nei procedimenti di primo grado, dai magistrati della procura della Repubblica presso il tribunale (salvo i casi di avocazione), e, nei giudizi di impugnazione, dai magistrati della procura generale presso la corte d'appello o presso la Corte di cassazione; per altro verso, dette funzioni devono essere attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il giudice competente a norma del capo II del titolo I del codice di rito (salvo le deroghe previste per una serie di reati).

Tuttavia, ci sembra che le funzioni di pubblico ministero siano destinate a essere svolte da parte dei procuratori europei delegati al di là delle indicazioni generali di cui all'art. 51 c.p.p., in virtù di un accentramento necessitato dal numero esiguo di

⁵⁴ V. A. BALSAMO, [Il coordinamento tra la Procura generale della Corte di cassazione e la Procura Europea](#), in questa *Rivista*, 4 dicembre 2019, il quale evidenzia che «[r]esta privo di ogni regolamentazione nella legge di delegazione europea il potere del CSM di applicare provvedimenti disciplinari o altri provvedimenti che comportino la rimozione dall'incarico del Procuratore europeo delegato per motivi connessi alle responsabilità derivanti dal Regolamento (UE) 2017/1939».

⁵⁵ Art. 114(c) Regolamento EPPO.

procuratori europei delegati che è dato prevedere nel territorio nazionale⁵⁶; un accentramento paragonabile – ma niente affatto equivalente – a quello imposto per i reati di cui ai commi 3-bis, 3-quater e 3-quinquies dello stesso art. 51 a favore dell’ufficio requirente presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte d’appello nel cui ambito ha sede il giudice competente, anch’esso peraltro destinato a subire qualche adattamento. Non è detto, infatti, che venga nominato un procuratore europeo delegato per ciascun distretto⁵⁷. D’altro canto, – come si è già avuto modo di segnalare – la legge di delegazione prescrive che vengano apportate le necessarie modifiche alle disposizioni dell’ordinamento giudiziario dirette a costituire, presso uno o più uffici requirenti, l’ufficio per la trattazione dei procedimenti relativi ai reati di competenza dell’EPPO, a riprova della necessità che venga definita un’articolazione funzionale e territoriale *ad hoc*.

Rispetto, poi, ai giudizi di impugnazione, a parte quanto già previsto dall’art. 51 c.p.p., la legge di delegazione richiede che al procuratore europeo delegato sia consentito svolgere le sue funzioni ai fini della proposizione degli atti di impugnazione; sarà perciò contestualmente necessario un intervento quanto meno sugli artt. 570, 593-bis e 608 c.p.p. per quel che concerne la legittimazione attiva del pubblico ministero all’impugnazione in generale, all’appello e al ricorso per cassazione⁵⁸.

In verità, il Regolamento disciplina esplicitamente solo il ricorso in appello: al procuratore europeo delegato spetta presentare un progetto di decisione su un eventuale appello avverso una sentenza di un organo giurisdizionale, mentre alla camera permanente compete decidere, salvo il caso in cui il procuratore europeo delegato agisca senza le dovute istruzioni perché i termini stabiliti dal diritto nazionale non consentono di attenderle; anche in quest’ultimo caso, compete comunque alla camera permanente decidere se mantenere o ritirare il ricorso presentato ‘d’urgenza’⁵⁹. Senonché, il Regolamento stabilisce, secondo una formula molto ampia, che i procuratori europei delegati dispongono, *inter alia*, del potere di «esercitare i rimedi disponibili in conformità dell’ordinamento nazionale»⁶⁰, con ciò inglobando verosimilmente il potere di impugnare ben oltre l’area in cui è consentito il solo appello.

Ad ogni buon conto, occorrerà fare in modo che le funzioni del procuratore europeo delegato, del tutto assimilate a quelle di un procuratore nazionale, vengano svolte in collegamento e d’intesa, anche mediante acquisizione e scambio di informazioni, con il procuratore europeo, e – come già detto – sempre attenendosi alle direttive e alle istruzioni da quest’ultimo impartite, con tutte le difficoltà – anch’esse già

⁵⁶ In un primo disegno di legge di delegazione europea 2018, era stato previsto il numero massimo di dieci procuratori europei delegati. Cfr. Fasc. 1/PA/2018 - Nota Prot. 54878/18, cit., p. 7.

⁵⁷ V. *supra*, sub § 2.1.

⁵⁸ A questo proposito, A. BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura generale*, cit., ritiene che anche la partecipazione al giudizio di legittimità dovrebbe essere affidata a un procuratore europeo delegato, e quindi a un magistrato della procura generale della Corte di cassazione che agisca come organo dell’EPPO, con la conseguente necessità di nominare almeno uno dei procuratori europei delegati all’interno della procura generale della Corte suprema.

⁵⁹ Art. 36.7 Regolamento EPPO.

⁶⁰ Art. 13.1, terzo periodo, Regolamento EPPO.

accennate – che questa ‘seconda’ funzione, se svolta unitamente a quella di natura domestica, può comportare.

3.2. Cooperazione in caso di indagini transnazionali.

Ancora sul piano delle norme processuali, nell’attuazione della delega conferitagli, il Governo dovrà prevedere che, nel caso di indagini transnazionali, il procuratore europeo delegato, da un lato, cooperi con i procuratori europei delegati degli altri Stati membri dell’Unione europea mediante scambio di informazioni, e, dall’altro lato, presti l’assistenza dovuta. Questa necessaria predisposizione alla collaborazione promana direttamente dal Regolamento europeo, là dove un’apposita disciplina è dettata per le indagini transfrontaliere⁶¹ e per l’esecuzione delle misure di assistenza⁶²; una disciplina *ad hoc* resasi necessaria, una volta abbandonata l’idea che il territorio degli Stati membri dell’Unione (o almeno di quelli che aderiscono all’EPPO) debba essere considerato un «unico spazio giuridico» in cui la procura europea può esercitare la sua competenza⁶³.

In realtà, si tratta di una cooperazione *sui generis*⁶⁴ che esula dall’area di operatività dei noti meccanismi di cooperazione giudiziaria in materia penale, tanto di stampo tradizionale quanto improntati al mutuo riconoscimento⁶⁵. Il Regolamento è chiaro nel conferire al procuratore europeo delegato incaricato del caso il potere di «assegnare» a un procuratore europeo delegato di un altro Stato membro una misura che debba essere eseguita in detto altro Stato membro, nel rispetto dell’eventuale autorizzazione giudiziaria che dovesse essere richiesta nello Stato membro delle indagini ovvero in quello dell’assistenza. Le misure così assegnate devono poi essere eseguite conformemente al Regolamento e al diritto dello Stato membro dell’assistenza, secondo le formalità e procedure espressamente indicate dal procuratore europeo delegato incaricato del caso, salvo che siano in conflitto con i principi fondamentali del diritto dello Stato dell’assistenza. Solo «[s]e la misura assegnata non esiste in una situazione puramente interna, ma sarebbe disponibile in una situazione transfrontaliera disciplinata da strumenti giuridici di reciproco riconoscimento e di cooperazione transfrontaliera, i procuratori europei delegati interessati di concerto con i procuratori europei incaricati della supervisione, possono ricorrere a tali strumenti»⁶⁶. A

⁶¹ Art. 31 Regolamento EPPO.

⁶² Art. 32 Regolamento EPPO.

⁶³ Così l’art. 25.1 della proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la procura europea, COM(2013) 534 final.

⁶⁴ Così, testualmente, A. WEYEMBERG – C. BRIÈRE, *Towards a European Public Prosecutor’s Office (EPPO)*, Study for the LIBE Committee 2016, p. 31.

⁶⁵ Diversamente, qualora sia necessario procedere all’arresto e alla consegna di una persona che non si trova nello Stato membro in cui ha sede il procuratore europeo delegato incaricato del caso, quest’ultimo emette o chiede all’autorità competente di detto Stato membro di emettere un mandato d’arresto europeo ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAI. Così stabilisce l’art. 33.2 Regolamento EPPO.

⁶⁶ Si pensi all’ipotesi in cui la procura europea necessita dell’assistenza di uno Stato membro dell’Unione che

dimostrazione, appunto dell'alterità dei meccanismi di cooperazione all'interno della procura europea rispetto alle logiche di assistenza giudiziaria internazionale/sobvranazionale⁶⁷.

Sotto questo specifico aspetto, pertanto, l'adattamento della legge processuale nazionale non pone particolari problemi, poiché è pur sempre il diritto interno a essere applicato, senza alcuna deroga di sorta.

Piuttosto, non del tutto esente da risvolti problematici pare la delega al Governo concernente il duplice obbligo – per il procuratore europeo delegato incaricato di prestare assistenza – di segnalare al procuratore europeo incaricato della supervisione, da un lato, e di consultare il procuratore europeo delegato «richiedente»⁶⁸, dall'altro, se: la richiesta sia incompleta o contenga un errore manifesto e rilevante; l'atto richiesto non possa essere eseguito entro il termine fissato per motivi giustificati e oggettivi; un atto di indagine diverso e meno intrusivo consenta di conseguire gli stessi risultati di quello richiesto; l'atto di indagine richiesto o da eseguire non sia previsto dal diritto nazionale. Si tratta di un passaggio procedimentale espressamente disciplinato dal Regolamento, finalizzato a «risolvere la questione a livello bilaterale»⁶⁹, cui segue, però, un ulteriore passaggio nel caso in cui detta questione non sia così risolta: essa va sottoposta alla camera permanente competente, la quale, sentiti i procuratori europei delegati interessati, decide, conformemente al diritto nazionale applicabile e al Regolamento, se la misura ovvero una misura ad essa sostitutiva debba essere adottata dal procuratore europeo delegato incaricato dell'assistenza⁷⁰.

Ecco, è questa un'ipotesi in cui un organo dell'EPPO gode della capacità di 'ordinare' l'esecuzione di un atto investigativo, se non addirittura probatorio, pure a fronte di un'opposta volontà del procuratore europeo delegato incaricato dell'assistenza, magistrato dello Stato membro in cui si necessita la misura. Perché, se è vero che la camera permanente decide in conformità al diritto nazionale applicabile, è anche vero che proprio alla luce di quello stesso diritto il procuratore europeo delegato non ha inteso prestare assistenza in prima battuta. Nell'ipotesi prospettata vi è, evidentemente, un'interpretazione dubbia della disciplina interna ovvero un'incertezza sull'inquadramento della misura assegnata nelle categorie ammesse dalla normativa

non partecipa all'EPPO, ovvero di uno Stato terzo.

⁶⁷ In tal senso, v.: L. BACHMAIER WINTER, *Cross-Border Investigations*, cit., p. 122 s.; e A. VENEGONI – M. MINÌ, *I nodi irrisolti*, cit., p. 13 s. In senso parzialmente difforme, v.: A. CSÚRI, *Towards an Inconsistent European Regime of Cross-Border Evidence: The EPPO and the European Investigation Order*, in AA.VV., 'Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office', a cura di W. Geelhoed – L.H. Erkelens – A.W.H. Meij, Springer, 2018, p. 148 ss.; e V. MITSILEGAS – F. GIUFFRIDA, *The European Public Prosecutor's Office and Human Rights*, *ivi*, p. 88 s.

⁶⁸ Così si esprime impropriamente la legge di delegazione con riferimento al procuratore europeo delegato incaricato del caso che assegna la misura al delegato di un altro Stato membro. La stessa legge si riferisce altrettanto impropriamente all'"assegnazione" e alla "misura assegnata" di cui al Regolamento EPPO, esprimendosi piuttosto nei termini di "richiesta" e "atto richiesto".

⁶⁹ Art. 31.5 Regolamento EPPO.

⁷⁰ Cfr. l'art. 31.7-8 Regolamento EPPO. Questo stesso *iter* procedimentale è previsto anche nel caso in cui la misura assegnata non sia intrapresa entro il termine fissato nell'assegnazione o comunque entro un termine ragionevole.

domestica, la cui risoluzione si è deciso di affidare incontrovertibilmente alla camera permanente, alla quale non è nemmeno detto partecipi un procuratore dello Stato membro dell'assistenza⁷¹.

D'altra parte, il problema è più ampio poiché riguarda la struttura della procura europea, in cui – com'è stato più volte ricordato – le camere permanenti «[...] monitorano e indirizzano le indagini e le azioni penali condotte dai procuratori europei delegati»⁷² e possono «[...] in un caso specifico fornire istruzioni conformemente al diritto nazionale applicabile al procuratore europeo delegato incaricato del caso [ivi incluso quello incaricato di prestare assistenza], ove sia necessario per l'efficiente svolgimento dell'indagine o dell'azione penale, nell'interesse della giustizia, o per assicurare il funzionamento coerente dell'EPPO»⁷³.

3.3. Denuncia obbligatoria e trasmissione degli atti all'EPPO.

In linea con quanto prescritto dal Regolamento⁷⁴, la legge di delegazione richiede che venga prevista come obbligatoria la denuncia all'EPPO di tutti i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, entro il perimetro segnato dalla direttiva 2017/1371/UE, fermo restando quanto stabilito dall'art. 331 c.p.p.⁷⁵, e che venga introdotto l'obbligo di informazione in relazione ai medesimi reati da parte del pubblico ministero in ogni fase del procedimento, al fine di consentire all'ufficio europeo l'esercizio del suo diritto di avocazione e, così, il pieno esercizio delle sue competenze.

Orbene, nonostante l'ambiguità di questa previsione che non individua i soggetti obbligati alla denuncia, è possibile ritenere che, poiché ai sensi dell'art. 347 c.p.p. sussiste l'obbligo per la polizia giudiziaria di riferire senza ritardo ogni notizia di reato al pubblico ministero, la denuncia alla procura europea di una condotta criminosa rispetto alla quale l'ufficio sovranazionale potrebbe esercitare la sua competenza debba comunque essere canalizzata attraverso il rappresentante della procura nazionale, anche in considerazione della natura estremamente delicata di una simile attività, da cui è destinato a dipendere il 'successo' del nuovo organo requirente. Solo in un contesto di

⁷¹ La camera permanente è, infatti, presieduta dal procuratore capo europeo, o da un suo sostituto, o ancora da un procuratore europeo in conformità al regolamento interno dell'EPPO, e dispone di due membri permanenti (a cui si aggiunge il procuratore europeo incaricato di supervisionare le indagini o l'azione penale, con diritto di voto). L'assegnazione dei casi alle singole camere è casuale, salvo casi eccezionali o di necessità per il corretto funzionamento dell'ufficio europeo. Cfr. l'art. 10 Regolamento EPPO. Per considerazioni simili, v. già L. BACHMAIER WINTER, *Cross-Border Investigations*, cit., p. 127.

⁷² Art. 10.2 Regolamento EPPO.

⁷³ Art. 10.5 Regolamento EPPO.

⁷⁴ At. 24 Regolamento EPPO.

⁷⁵ Si tratta dell'ipotesi di denuncia obbligatoria, al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria, da parte di pubblici ufficiali e incaricati di un pubblico servizio che nell'esercizio delle loro funzioni o del loro servizio abbiano notizia di un reato perseguibile d'ufficio (anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito), e dell'ipotesi di denuncia obbligatoria, al pubblico ministero, da parte dell'autorità che procede, qualora un reato perseguibile d'ufficio emerga nel corso di un procedimento civile o amministrativo.

massima leale cooperazione dei procuratori nazionali nei confronti dei colleghi a servizio dell'ufficio europeo sarà possibile prefigurare un pieno funzionamento di questa autonoma autorità giudiziaria altamente specializzata – così come, d'altronde, dichiarato nello stesso Regolamento tra i principi fondamentali⁷⁶ –.

Sempre nel quadro di un rapporto funzionale tra il fronte interno e quello sovranazionale si inserisce, poi, l'indicazione della legge di delegazione circa l'obbligo del pubblico ministero di trasmettere gli atti all'EPPO in caso di intervenuta decisione di avocazione. Prima di allora, a partire dall'avvio del procedimento in cui la procura europea è chiamata a decidere se esercitare il diritto di avocazione, al pubblico ministero è preclusa l'adozione di atti che possano ostacolare l'esercizio di tale diritto. Devono, invece, essere sempre consentiti gli atti urgenti – necessari per garantire l'efficacia dell'indagine e dell'azione penale, come ulteriormente specificato nel Regolamento⁷⁷ –.

La trasmissione degli atti all'EPPO in quanto pubblico ministero 'competente' evoca in parte le disposizioni contenute negli artt. 54 e 54-*bis* c.p.p. sui contrasti tra uffici del pubblico ministero, almeno là dove è disposta la trasmissione degli atti all'ufficio del pubblico ministero presso il giudice competente. Tuttavia, a differenza di ciò che avviene quando, a livello interno, in mancanza di una composizione del contrasto *de plano*, è chiamato a intervenire il procuratore generale presso la corte d'appello ovvero il procuratore generale presso la Corte di cassazione, nel caso di 'contrasto' tra procura nazionale e procura europea è la decisione della seconda a finire in ogni caso per prevalere autoritativamente. Del resto, il Regolamento parla chiaro: «[s]e l'EPPO decide di esercitare la sua competenza, le autorità nazionali competenti non esercitano la loro competenza in relazione alla stessa condotta criminosa»⁷⁸. Quando, poi, la competenza viene esercitata dalla procura europea in seguito ad avocazione, «[...] le autorità competenti degli Stati membri trasferiscono il fascicolo all'EPPO e si astengono da ulteriori atti d'indagine in relazione allo stesso reato»⁷⁹. Se, al contrario, l'EPPO declina la propria competenza, «[...] la camera permanente competente decide di rinviare il caso senza indebito ritardo alle autorità nazionali competenti»⁸⁰, e, se l'autorità nazionale decide di avviare un'indagine, «l'EPPO trasferisce il fascicolo a detta autorità nazionale, si astiene dall'adottare ulteriori misure d'indagine o inerenti all'azione penale e chiude il caso»⁸¹.

D'altra parte, l'attribuzione delle indagini a un procuratore europeo delegato piuttosto che a un procuratore nazionale potrebbe determinare il radicamento del

⁷⁶ L'Art. 5.6 Regolamento EPPO afferma che 1«[I]e autorità nazionali competenti assistono attivamente e prestano sostegno alle indagini e alle azioni penali dell'EPPO. Qualsiasi azione, politica o procedura prevista dal presente regolamento è informata al principio di sincera cooperazione». Cfr., altresì, il considerato n. 14 dello stesso Regolamento.

⁷⁷ Art. 27.2, secondo periodo, Regolamento EPPO.

⁷⁸ Art. 25.1 Regolamento EPPO. Cfr. altresì il considerato n. 58 dello stesso Regolamento, là dove si afferma che «[...]è opportuno che la competenza dell'EPPO [...] prevalga, di norma, sulle rivendicazioni di competenza nazionali [...]».

⁷⁹ Art. 27.5 Regolamento EPPO.

⁸⁰ Art. 34.1 Regolamento EPPO.

⁸¹ Art. 34.7 Regolamento EPPO.

processo dinnanzi al giudice di uno Stato membro piuttosto che di un altro. La procura europea dispone, infatti, di criteri propri per stabilire in quale luogo debbano essere investigati i reati di sua competenza⁸², autonomi rispetto a quelli che operano in ciascuno Stato membro e tali da ripercuotersi inevitabilmente sull'individuazione della giurisdizione competente a celebrare il processo, una volta deciso di esercitare l'azione penale⁸³. È questa, in fondo, la vera 'stranezza' dell'impianto del pubblico ministero europeo: all'ufficio dell'Unione responsabile delle indagini su certi reati non corrisponde un giudice dell'Unione competente per quegli stessi reati⁸⁴. Vi è uno sfalsamento tra piano investigativo e piano giurisdizionale, sulla base di un'opzione di fondo la cui opportunità ed efficacia sono ancora tutte da verificare.

Residua uno spazio per comporre, dinnanzi a un organo 'terzo', un 'contrasto' tra procura europea e procure nazionali là dove il disaccordo riguarda la competenza: per i reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale – così come definiti dalla decisione quadro 2008/841/GAI quale attuata dal diritto nazionale –, se l'attività criminosa di tale organizzazione è incentrata sulla commissione di reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione di competenza dell'EPPO⁸⁵; per i reati indissolubilmente connessi a uno dei reati di competenza dell'EPPO, quando il reato connesso è più grave di quello di diretta competenza dell'ufficio europeo, a meno che sia stato strumentale alla commissione di quest'ultimo⁸⁶; per i reati di competenza dell'EPPO che abbiano comportato un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 10.000 Euro ma che abbiano ripercussioni a livello eurounitario⁸⁷, o si sospetta siano stati commessi da funzionari o altri agenti dell'Unione, ovvero da membri delle istituzioni europee⁸⁸, oppure, ancora, quando il danno – reale o potenziale – per gli interessi finanziari

⁸² Ai sensi dell'art. 26.4 Regolamento EPPO, un caso è di norma aperto e trattato da un procuratore europeo delegato dello Stato membro in cui si trova il centro dell'attività criminosa oppure, se sono stati commessi più reati connessi di competenza dell'EPPO, dello Stato membro in cui è stata commessa la maggior parte dei reati. Un procuratore europeo delegato di un altro Stato membro competente nel caso di specie può avviare o essere incaricato dalla camera permanente competente di avviare un'indagine soltanto qualora una deviazione dalla norma di cui alla precedente frase sia debitamente giustificata, tenuto conto dei seguenti criteri, in ordine di priorità: a) il luogo di residenza abituale dell'indagato o dell'imputato; b) la nazionalità dell'indagato o dell'imputato; c) il luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale (sempre che la camera permanente non decida di riassegnare un caso, ovvero riunire o separare più casi *ex art. 26.5* Regolamento EPPO).

⁸³ Cfr. l'art. 36.3 Regolamento EPPO, secondo cui, quando vi sono più Stati membri aventi giurisdizione, la camera permanente, in linea di principio, decide che l'azione penale sia esercitata nello Stato membro del procuratore europeo delegato incaricato del caso. Solo se vi sono motivi sufficientemente giustificati, tenendo conto dei criteri prestabiliti (nell'art. 26.4-5 Regolamento EPPO), la camera permanente può decidere che l'azione penale venga esercitata in un altro Stato membro, incaricando di conseguenza un procuratore europeo delegato di detto Stato membro.

⁸⁴ Su questo aspetto, v. criticamente H. SATZGER, *The European Public Prosecutor's Office and Its Coordination with the National Public Prosecutor's Office: The Model of Complementarity*, in AA.VV., 'The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead', a cura di L. Bachmaier Winter, Springer, 2018, p. 50 s.

⁸⁵ Art. 22.2 Regolamento EPPO e considerando n. 57.

⁸⁶ Artt. 22.3 e 25.3(a) Regolamento EPPO, e considerando n. 55 e n. 56.

⁸⁷ Art. 25.2(a) Regolamento EPPO e considerando n. 59.

⁸⁸ Art. 25.2(b) Regolamento EPPO.

dell'Unione non è superiore al danno – anch'esso reale o potenziale – arrecato a un'altra vittima⁸⁹.

Ebbene, quando il disaccordo sorge rispetto alla competenza per uno di questi reati – *rectius*, il disaccordo riguarda la questione circa la riconducibilità della condotta criminosa a una delle ipotesi appena descritte –, spetterà alle «autorità nazionali competenti a decidere sull'attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale a livello nazionale» stabilire chi è competente a indagare il caso⁹⁰. Ed eventualmente la Corte di giustizia potrà essere chiamata a pronunciarsi, in via pregiudiziale, sull'interpretazione delle norme del Regolamento rilevanti in materia di competenza materiale, conformemente all'art. 267 TFUE⁹¹.

⁸⁹ Art. 25.3(b) Regolamento EPPO e considerando n. 60. Questa regola del maggior danno non si applica, però, ai reati di cui all'art. 3.3, lett. a), b) e d) della direttiva 2017/1371 quale attuata dal diritto nazionale.

⁹⁰ Cfr. l'art. 25.6 Regolamento EPPO, il quale aggiunge che gli Stati membri specificano quale sia l'autorità nazionale che decide sull'attribuzione della competenza. Il considerando n. 62 indica poi che «[...]» la nozione di autorità nazionali competenti dovrebbe essere intesa come riferimento a qualsiasi autorità *giudiziaria* competente a decidere sull'attribuzione della competenza conformemente al diritto nazionale» (corsivo dell'autrice). Come sottolineato da A. BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura generale*, cit., detta autorità, in Italia, coincide con la procura generale della Corte di cassazione, «[...] trattandosi dell'autorità nazionale incaricata di risolvere i "conflitti di competenza" sull'esercizio dell'azione penale a livello nazionale».

⁹¹ Art. 42.2(c) Regolamento EPPO. Su questo aspetto v. *amplius* E. TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali*, cit., p. 63 ss.