

# SP

SISTEMA  
PENALE

**FASCICOLO**

**4/2021**

**COMITATO EDITORIALE** Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervé 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 Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti

**COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI)** Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Ennio Amodio, Gastone Andreazza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, 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. Kistoris, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia

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

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

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

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

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (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 INTERNO DA PARTE ITALIANA  
AL REGOLAMENTO EPPO  
ALLA VIGILIA DELL'AVVIO DELLE PRIME INDAGINI**

[Decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9 \(in G.U. n. 30 del 5 febbraio 2021\)](#)

di Lorenzo Salazar

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La designazione della rosa di candidati al posto di procuratore europeo. – 3. I procuratori europei delegati. – 4. La comunicazione delle notizie di reato alla Procura europea e la conduzione delle indagini. – 5. I contrasti di competenza. – 6. Le strutture, il personale ed il finanziamento. – 6.1. Lo *status* giuridico del procuratore europeo. – 6.2. Lo *status* dei procuratori europei delegati. – 6.3. Le risorse umane e materiali dei PED. – 7. Nel frattempo, a Lussemburgo... – 8. La volata finale.

## **1. Introduzione.**

Il 2 febbraio 2021 è stato emanato l'atteso decreto legislativo<sup>1</sup> n. 9/2021 (di seguito "il decreto legislativo") per l'adeguamento della normativa nazionale al Regolamento che istituisce la Procura europea – «EPPO»<sup>2</sup> (di seguito "il regolamento").

Il testo è stato adottato sul filo di lana della scadenza dei termini di cui all'articolo 4 della legge di delegazione europea 2018<sup>3</sup>, con il quale il Governo era stato a tal fine delegato all'emanazione di uno o più decreti legislativi. L'originario termine di nove mesi per l'esercizio della delega era stato quindi prorogato, a seguito dello scoppiare dell'emergenza COVID-19, di ulteriori tre mesi in forza della relativa legislazione emergenziale<sup>4</sup>.

Appare finanche superfluo ricordare come, trattandosi di fonte regolamentare, la normativa EPPO sia direttamente entrata a far parte dell'ordinamento interno italiano e non necessitasse conseguentemente di norme di "attuazione", come usualmente avviene per le fonti unionali non dotate di effetto diretto, ma solo di eventuali disposizioni di

---

<sup>1</sup> Decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9, Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea «EPPO», in GU, n. 30 del 5.2.2021, p.5.

<sup>2</sup> [Regolamento \(UE\) 2017/1939, del 12 ottobre 2017](#), relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea, in GUUE L 283 del 31.10.2017, p. 1.

<sup>3</sup> 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 GU n. 245 del 18.10.2019, p. 1.

<sup>4</sup> V. articolo 1, comma 3, della legge 24 aprile 2020, n. 27, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, concernente tutti i decreti legislativi in scadenza tra il 10 febbraio e il 31 agosto 2020.

“adeguamento” dirette ad integrare armoniosamente tale disciplina nel panorama giuridico italiano.

Il legislatore delegato ha adottato un saggio *self-restraint* limitando il proprio intervento allo stretto necessario per definire la futura procedura di designazione dei candidati al posto di procuratore europeo, permettere l’ingresso in campo dei procuratori europei delegati (PED), disciplinare il flusso della comunicazione delle *notitiae criminis* alla Procura, indicare l’autorità competente a dirimere gli eventuali conflitti di competenza e dettare una disciplina minima relativa alle indagini, evitando norme meramente riproduttive di quelle del regolamento o ancor peggio con lo stesso confliggenti.

Da condividere dunque la scelta di non dare attuazione, ad esempio, ai criteri di delega<sup>5</sup> che avrebbero condotto ad invadere il terreno dei rapporti tra il procuratore europeo delegato ed il procuratore europeo incaricato della supervisione o quello della cooperazione tra il PED ed i suoi omologhi degli altri Stati partecipanti nel caso di indagini transnazionali.

Ulteriori decisivi passaggi sono stati rimessi ad adempimenti da compiersi da parte del Ministro della giustizia e del Consiglio superiore della magistratura, che stanno tuttavia impegnandosi per una rapida conclusione delle procedure necessarie per procedere alla nomina dei nostri PED sì da contribuire all’avvio al più presto dell’attività operativa della Procura che non può avvenire in assenza dell’attiva partecipazione di un grande Stato partecipante quale l’Italia.

Non è naturalmente questa la sede, trascorsi oramai ben oltre tre anni dall’adozione e dall’entrata in vigore del suo regolamento istitutivo, per ritornare sulla natura, compiti e regole di funzionamento della Procura europea competente per individuare, perseguire e portare in giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione, per i quali si rinvia agli oramai già numerosi scritti in materia<sup>6</sup>. Compito del presente contributo è solo quello di illustrare brevemente le principali norme di adeguamento interno al regolamento istitutivo, all’indomani della loro

<sup>5</sup> V. punti l) ed m) dell’art. 4 della l. n. 117/2019.

<sup>6</sup> Senza pretesa alcuna di esaustività, v. SALAZAR, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in Arch. Pen. 2017, n. 3, p. 1; ID., *La Procura europea*, in FALATO, *Appunti di Cooperazione giudiziaria penale*, II ed., Napoli, 2019, p. 211; ID., *La Procura europea è finalmente realtà: what’s next...?*, in eurojus.it, 2017; ID., *Les interactions nécessaires entre l’EPPO et les Autorités nationales: l’Italie*, in *La création du Parquet européen: simple évolution ou révolution au sein de l’espace judiciaire européen*, Bruxelles, 2021, p. 175; DE MATTEIS, *Autonomia ed indipendenza della Procura europea come garanzia dello Stato di diritto*, in *Questione Giustizia*, marzo 2021; GUAGLIARDI, *Procura Europea. Siamo davvero pronti in assenza di un codice di procedura penale europeo? Una nuova sfida per l’avvocatura e la magistratura*, in Giur. Pen. Web, 2021, p. 2; ROCCATAGLIATA, *Il Consiglio UE approva definitivamente il Regolamento istitutivo della Procura Europea. L’EPPO è infine realtà*, in Giur. Pen. Web, 2017, 10; VENEGONI – MINÌ, *I nodi irrisolti della nuova Procura europea*, in Giur. Pen. Web, 2017, 12; SPIEZIA, *Il pubblico ministero europeo e i suoi rapporti con Eurojust*, in Dir. pen. cont., 2018; TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell’attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in Arch. Pen. 2019, n. 3, p. 1; FALATO, *L’azione penale verso le nuove misure d’indagine europee (Metodo e contenuti di una categoria dommatica rivisitata alla luce della entrata in funzionamento della Procura europea tra fisiologie regolamentari e difetti della legge delega)*, in Arch. Pen. 2020, n. 3, p. 1.

adozione, contestualizzando le stesse nel momento in cui la Procura sta finalmente per dare concreto avvio alle sue prime indagini.

## 2. La designazione della rosa di candidati al posto di procuratore europeo.

La questione della selezione del componente “italiano” del collegio della Procura europea, *rectius* la disciplina della procedura di designazione dei candidati all’incarico di procuratore europeo, costituiva la questione rivestente il minor carattere di urgenza dal momento che la prima tornata di nomina di tutti i procuratori europei è già avvenuta attraverso l’adozione della decisione del Consiglio del 27 luglio 2020<sup>7</sup>.

Sul versante italiano, si era provveduto alla designazione dei nostri tre candidati attraverso una procedura *ad hoc*, giustificata dall’urgenza di provvedere alla sollecita costituzione del collegio dell’EPPO, introdotta dallo stesso art. 4 della legge di delegazione europea 2018, il quale, nel dettare i criteri di delega per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento EPPO, tra cui anche quello relativo alla procedura definitiva di designazione, aveva nel contempo disciplinato, attraverso normazione “diretta”, la procedura a valere sino alla data di entrata in vigore delle disposizioni delegate.

Se la procedura provvisoria poneva su un piano di quasi equiordinazione il Ministro della giustizia ed il Consiglio superiore della magistratura, pur lasciando comunque a quest’ultimo la voce finale, la procedura definitiva, di cui all’art. 2 del decreto legislativo individua esclusivamente nel CSM l’autorità competente alla designazione della terna, limitandosi a prevedere la semplice trasmissione al Ministro, per le sue eventuali osservazioni, della terna di candidati già deliberata dal Consiglio che potrà comunque procedere alla loro designazione, anche in caso di mancata risposta o di osservazioni ministeriali discordanti, con il solo onere di motivare il mancato accoglimento delle stesse.

La disciplina appare rispettosa del dettato costituzionale (art. 104 Cost.) che affida al solo Consiglio superiore le assegnazioni riguardanti i magistrati. Pur appartenendo infatti al Consiglio dei Ministri UE la decisione finale sulla scelta dei procuratori europei, sulla base delle indicazioni del *panel* previsto dal regolamento istitutivo, tale scelta non può avvenire se non all’interno della terna dei designati dagli Stati partecipanti. Inoltre, pur essendo il procuratore europeo formalmente e sostanzialmente indipendente dall’ordinamento giudiziario nazionale, la sua attività e le sue decisioni impatteranno in maniera incisiva e diretta sull’esercizio della giurisdizione ed appare pertanto estremamente opportuno tutelare *ab initio* la sua procedura di nomina da ogni potenziale censura od anche semplice sospetto di possibile incostituzionalità.

---

<sup>7</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2020/1117 del Consiglio, del 27 luglio 2020 relativa alla nomina dei procuratori europei della Procura europea, in GUUE L 244, 29.7.2020, p. 18.

Dal momento che il sorteggio effettuato in attuazione delle disposizioni dell'art. 16 del regolamento sul rinnovo parziale dei procuratori europei ha fatto sì che il mandato del "nostro" procuratore europeo, insieme a quello dei suoi colleghi provenienti da altri sette Stati partecipanti<sup>8</sup>, abbia durata di soli tre anni non rinnovabili, il primo test della nuova procedura è atteso per la primavera del 2023 quando dovrà procedersi alla designazione di una nuova terna di candidati italiani il cui prescelto permarrà allora nell'incarico per un mandato di sei anni, non rinnovabile ma prorogabile da parte del Consiglio per un massimo di ulteriori tre.

### 3. I procuratori europei delegati.

Il Consiglio superiore della magistratura è anche l'autorità competente a designare i procuratori europei delegati ai fini della loro nomina da parte del collegio della Procura europea attraverso la procedura prevista dal regolamento<sup>9</sup>. Il decreto legislativo prevede che possono candidarsi per l'incarico i magistrati non ultra cinquantanovenenni che abbiano conseguito almeno la terza valutazione di professionalità; tale soglia di età, pur non imposta dal regolamento, appare condivisibile, premiando la natura altamente operativa della funzione, che richiederà anche una elevata mobilità sul territorio, evitando che possa guardarsi alla stessa quale incarico di fine carriera (non essendo, peraltro, lo stesso accompagnato da alcun vantaggio economico per i magistrati meno giovani).

I criteri e la procedura per la valutazione e la designazione dei candidati sono stati determinati dal CSM con delibera del 25 febbraio 2021<sup>10</sup>. La delibera ha previsto che possano presentare la dichiarazione di disponibilità per il conferimento delle funzioni di procuratore europeo delegato, i magistrati con funzioni giudicanti o requirenti anche se collocati fuori dal ruolo organico della magistratura o in aspettativa che abbiano una conoscenza adeguata della lingua inglese e che siano in possesso dei requisiti di cui all'art. 17 del Regolamento (UE) 2017/1939, vale a dire che *"offrono tutte le garanzie di indipendenza, possiedono le qualifiche necessarie e vantano una rilevante esperienza pratica relativa al loro sistema giuridico nazionale"*.

La stessa delibera ha anche stabilito che le funzioni di Procuratore europeo delegato *possono essere esercitate per un periodo massimo di dieci anni*, previsione quest'ultima che appare in manifesto contrasto con il regolamento, il cui art. 17 prevede invece che i procuratori europei delegati siano nominati per un periodo *rinnovabile* di cinque anni, senza porre alcun limite, se non quello implicito dell'età di pensionamento, al numero di tali rinnovi. Tale limite rischia inoltre di potere venire interpretato come una indiretta quanto indebita interferenza con l'autonomia dell'EPPO in quanto obbligherà in futuro la Procura europea a vedersi sottratti i PED ultradecennali con una

<sup>8</sup> Grecia, Spagna, Cipro, Lituania, Paesi Bassi, Austria e Portogallo.

<sup>9</sup> V. articolo 17, paragrafo 1, del regolamento.

<sup>10</sup> <https://www.csm.it/documents/21768/87336/Circolare+PED+25+febbraio+2021/fc585682-7377-6df7-d595-073c6a0ca997>.

indiscutibile dispersione di professionalità ed esperienze maturate; ciò anche in ragione del fatto che un PED in scadenza di decennio non potrebbe neppure permanere nella funzione abbandonando la toga e rinunciando al proprio status di magistrato, in quanto il regolamento vuole gli stessi “membri *attivi* delle procure o della magistratura dei rispettivi Stati membri”, così come ulteriormente dimostra il paragrafo 5 dell’art. 17 del regolamento in caso di dimissioni, rimozione dall’incarico od altro di un procuratore delegato europeo. La disposizione consiliare, indubbiamente destinata a soccombere a fronte della fonte unionale in caso di impugnativa, non appare tuttavia suscettibile di venire in concreto “sfidata” anteriormente allo scadere del primo decennio di attività, per cui residuano sicuramente ampi spazi temporali per un eventuale intervento in autotutela da parte del CSM che conduca alla modifica della dubbia disposizione.

Quanto al numero e alla distribuzione funzionale e territoriale dei procuratori europei delegati, il regolamento<sup>11</sup> rimette ogni decisione in proposito alla conclusione di un accordo con il procuratore capo europeo da parte della competente autorità nazionale che, nel caso italiano, il decreto legislativo 9/2021 ha indicato nel Ministro della giustizia. A tal fine questi ha trasmesso una proposta motivata al Consiglio Superiore della Magistratura che costituisce il risultato dell'applicazione di svariati indicatori: i dati statistici raccolti dal Ministero in occasione del monitoraggio condotto presso le procure nazionali per la stima dei procedimenti di competenza dell’EPPO, la dimensione delle piante organiche dei magistrati degli uffici interessati, le distanze tra le diverse sedi di servizio e gli uffici giudiziari sul territorio ed infine la popolazione residente nelle aree dei diversi distretti.

Il CSM si è pronunciato sulla proposta motivata nella seduta straordinaria del 23 marzo 2021, tenuta alla presenza del Capo dello Stato e dello stesso Ministro, formulando solo assai limitati rilievi e consentendo quindi a quest’ultimo di procedere immediatamente dopo, attraverso uno scambio di lettere del 25 marzo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale<sup>12</sup>, alla conclusione dell’atteso accordo con il procuratore capo europeo ed alla successiva adozione del decreto ministeriale recante la definitiva pianta organica che prevede venti procuratori europei delegati distribuiti presso nove procure della Repubblica di capoluogo di distretto<sup>13</sup>.

Da ultimo, nella seduta straordinaria del 1° aprile, il CSM ha adottato la delibera pubblicato l’interpello per la designazione dei procuratori europei delegati dello Stato italiano con scadenza del termine fissata alla ravvicinata data del 10 aprile e presumibile selezione e designazione degli stessi entro la fine dello stesso mese.

---

<sup>11</sup> V. articolo 13, paragrafo 2, del regolamento 2017/1939.

<sup>12</sup> V. GU n. 79 del 1.4.2021, p. 58.

<sup>13</sup> Le sedi, comprendenti due o più distretti di Corte d'appello, sono le seguenti: Roma (tre PED), per i distretti di Roma, Perugia, Cagliari e L’Aquila; Milano (tre PED), per i distretti di Milano e Brescia; Napoli (due PED), per i distretti di Napoli e Salerno; Bologna (due PED) per i distretti di Bologna, Ancona e Firenze; Palermo (due PED) per i distretti di Palermo, Catania, Caltanissetta e Messina; Venezia (due PED), per i distretti di Venezia, Trieste e Trento; Torino (due PED), per i distretti di Torino e Genova; Bari (due PED), per i distretti di Bari, Lecce e Campobasso; Catanzaro (due PED), per i distretti di Catanzaro, Reggio Calabria e Potenza.



Non può a tal punto non rilevarsi come le scelte relative all'individuazione del numero e delle sedi dei nostri PED siano apparse fluttuanti e oggetto di un progressivo spostamento *a valle* nel corso dell'intero *iter* legislativo. All'interno del primigenio disegno relativo alla legge di delegazione europea<sup>14</sup>, infatti, l'originario criterio prevedeva che le funzioni di procuratore europeo delegato fossero esercitate *da non meno di due e da non oltre dieci magistrati del pubblico ministero che esercitano le loro funzioni presso i tribunali dei capoluoghi di distretto*<sup>15</sup>. Tale indicazione venne però meno nel corso dei lavori parlamentari, essendo stata dapprima rimossa la limitazione al numero massimo di dieci dei PED, mantenendosi il solo numero minimo di due<sup>16</sup>, per poi far cadere del tutto anche tale soglia minima, peraltro imposta dallo stesso regolamento; la versione finale del criterio di delega si limitò così a rimettere al legislatore delegato la sola individuazione dell'autorità competente a concludere con il procuratore capo europeo l'accordo diretto a individuare il numero dei procuratori europei delegati nonché la ripartizione funzionale e territoriale delle loro competenze. In attuazione di tale criterio, il decreto legislativo si è ben guardato dal peccare per eccesso di delega, limitandosi dunque ad indicare tale autorità nel Ministro della giustizia ed evitando a sua volta di operare alcuna scelta che potesse condizionare quelle successive da compiersi ad opera del Guardasigilli, una volta che questi avesse finalmente avuto a propria disposizione i necessari dati conoscitivi relativi al numero dei reati che ricadranno nella competenza della Procura europea, al numero delle persone sottoposte alle indagini ad essi relative, ai tempi medi di definizione ed alla distribuzione territoriale degli uffici di procura presso i quali figurano le relative iscrizioni.

La scelta del nostro Paese, concertata con il procuratore capo europeo, è stata quella di disporre di procuratori europei delegati tutti *full time*, vale a dire esclusivamente destinati ad esercitare le funzioni europee. Il regolamento<sup>17</sup> prevede tuttavia anche la possibilità di *part time*, soprattutto per venire incontro alle esigenze di quegli Stati partecipanti che si trovano confrontati ad un numero di reati di competenza dell'EPPO insufficiente a giustificare un impegno a tempo pieno dei propri pubblici ministeri designati quali PED. Preoccupato di predisporre comunque una idonea base legale per il caso che venga a proporsi l'esigenza di concordare con il procuratore capo europeo anche il ricorso al tempo parziale per tutti o parte dei nostri PED, il lungimirante decreto legislativo ha lasciato una porta aperta in tal senso, prevedendo che il CSM possa in tal caso disporre l'esonero parziale dall'attività giudiziaria in misura corrispondente al contenuto dell'accordo.

Una volta procedutosi finalmente alla nomina dei PED da parte del Consiglio superiore, gli stessi sono immessi nelle loro funzioni presso le sedi di assegnazione dagli stessi indicate al momento della domanda. Il regolamento<sup>18</sup>, come è noto, attribuisce loro il potere, nel portare i casi in giudizio, di formulare l'imputazione, partecipare

<sup>14</sup> Cfr. A.C. 1201.

<sup>15</sup> V. Art. 4, comma 3, lett. b) dell'A.C. 1201.

<sup>16</sup> Cfr. A.C. 1201-A.

<sup>17</sup> V. Art. 13, paragrafo 3, del regolamento.

<sup>18</sup> *Ibidem*, paragrafo 1.



all'assunzione delle prove *ed esercitare i rimedi disponibili in conformità del diritto nazionale*, in tutti i procedimenti di loro competenza e per i quali EPPO abbia deciso di avviare o avocare un'indagine. In tali procedimenti i PED esercitano, *in via esclusiva e fino alla definizione del procedimento* tutte le stesse funzioni e i poteri spettanti ai pubblici ministeri nazionali.

Il numero comunque relativamente ridotto dei PED deve però confrontarsi con l'invariata competenza territoriale delle giurisdizioni destinate a conoscere dei reati "PIF", ovvero i delitti di cui alla direttiva (UE) 2017/1371 oggetto principale della competenza materiale dell'EPPO. Ciò ha condotto il legislatore delegato<sup>19</sup> a far sì che le funzioni dei PED, come pure i poteri ad esse riconnessi, siano esercitati da ciascun procuratore europeo delegato *sull'intero territorio nazionale, indipendentemente dalla sede di assegnazione*, mantenendo in ogni caso *ferme le regole ordinarie sulla competenza del giudice*<sup>20</sup>. Nei procedimenti di loro competenza, saranno dunque sempre i PED a sostenere l'accusa dinanzi alle giurisdizioni ordinarie – apparendo comunque da escludere la possibilità di eventuale delega delle funzioni per quanto riguarda le attività di udienza, dal momento che il regolamento non contempla in alcun modo le stesse – a partire dal primo grado e sino al ricorso in Cassazione (fase che, è dato presumere, costituirà la regola in procedimenti che si presentano mediamente di elevata complessità) passando per l'appello, rivestendo così tanto il ruolo di pubblico ministero quanto quelli di sostituto procuratore generale presso la Corte di appello e presso la Corte di cassazione.

Con riguardo alla specifica posizione di questi ultimi, tuttavia, l'esercizio delle funzioni requiranti dinanzi alla Suprema Corte, tanto in ragione degli specifici requisiti previsti per lo svolgimento delle stesse in sede di legittimità quanto per il peculiare ruolo di imparzialità che le caratterizza, sembra dover essere soggetta ad ulteriori interventi di aggiustamento tesi a salvaguardarne la specificità. Pur essendo una tale ipotesi stata già inizialmente considerata, ma poi finalmente esclusa, in sede di emanazione del decreto legislativo 9/2021<sup>21</sup>, il Ministro, in occasione della presentazione della propria bozza al CSM, ha anche comunicato l'intenzione di avanzare al procuratore capo europeo una proposta di accordo integrativo, finalizzata alla designazione di due ulteriori PED, già incardinati presso la Procura generale della Corte di Cassazione, i quali, a differenza dei loro colleghi presso le procure distrettuali, opererebbero in questo caso solo *part-time*. Si tratterebbe di una soluzione di compromesso che avrebbe anche già ricevuto un preliminare assenso da parte del procuratore capo europeo in occasione dell'accordo del 25 marzo; essa dovrà comunque venire confrontata con la già richiamata disposizione regolamentare, prevedente che i PED esercitino i rimedi disponibili *in conformità del diritto nazionale*<sup>22</sup>, mentre nel preambolo si afferma che *"i loro poteri di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti si esplicano ... fino alla decisione finale che stabilisce se l'indagato o imputato abbia commesso il reato, incluse, se del caso, l'irrogazione della pena e la definizione delle azioni o dei ricorsi giudiziari proponibili fino*

<sup>19</sup> Art. 9 D. L.vo 9/2021.

<sup>20</sup> V. art. 9, comma 2, del D. L.vo n. 9/2021.

<sup>21</sup> Cfr. p. 10 della relazione illustrativa dello stesso del 2.11.2020 prot. Camera dei Deputati 2020/0001365/TN

<sup>22</sup> V. art. 13, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento.

a quando detta decisione non sia divenuta definitiva”<sup>23</sup>. Proprio in quel richiamo alla “conformità [al] diritto nazionale” può probabilmente rinvenirsi la chiave di deroga alla lettera del regolamento, lettera che, ove interpretata restrittivamente, parrebbe invece richiedere che fosse lo stesso PED inizialmente incaricato del caso a seguire lo stesso *fino alla decisione finale*, tanto cioè *orizzontalmente* quanto *verticalmente*: dapprima sostenendo l'accusa dinanzi a qualsiasi tribunale nazionale, individuato in funzione dei normali criteri di competenza territoriale, e quindi nelle successive fasi di impugnazione, tanto in qualità di appellato come in quella di appellante, sino all'istanza di legittimità.

Da segnalare al riguardo come altri Paesi, quali ad esempio la Francia<sup>24</sup>, abbiano seguito strade differenti, concentrando la competenza giurisdizionale a conoscere dei reati di competenza dell'EPPO presso un'unica giurisdizione (nella specie il tribunale di Parigi), analogamente alla scelta già effettuata in materia di procedimenti per reati di terrorismo; anche la Spagna, che non ha ad oggi ancora adottato la propria normativa di adeguamento, appare orientata a concentrare i procedimenti presso l'*Audiencia Nacional*<sup>25</sup>.

La scelta italiana, operata già in sede di adozione della legge delega<sup>26</sup>, di mantenere intatta la competenza territoriale delle proprie giurisdizioni, senza spostarla presso il tribunale della procura distrettuale dove i PED sono assegnati, potrebbe venire opportunamente rimeditata in futuro, anche sulla base delle esperienze maturate tanto all'interno come dagli altri Paesi. Essa obbliga infatti i procuratori delegati a dover inseguire i procedimenti PIF presso le più recondite sedi giudiziarie con notevole dispendio di tempi, energie e costi; ciò soprattutto ove si tenga conto dei frequenti rinvii ed udienze “a vuoto” che purtroppo continuano a caratterizzare, almeno fino ad oggi, il nostro sistema processuale ed a meno di dover immaginare che i procedimenti di competenza dell'EPPO possano venire ad essere diversamente e particolarmente *attenzionati* da parte delle corti procedenti, con buona pace del principio di eguaglianza processuale.

La materia disciplinare viene regolamentata dall'art. 12 del decreto legislativo in stretta conformità a quanto prevede l'art. 17 del regolamento EPPO, stabilendo che i provvedimenti comportanti la cessazione dal servizio, quelli di trasferimento di ufficio e quelli disciplinari, anche di natura cautelare, adottati per motivi non connessi alle responsabilità derivanti dal regolamento nei confronti dei magistrati nominati PED, siano eseguiti solo dopo averne dato comunicazione al procuratore capo europeo.

<sup>23</sup> Cfr. considerando n. 31.

<sup>24</sup> V. art. 3 della legge che ha introdotto un nuovo « Art. L. 211-19. – *Le tribunal judiciaire de Paris connaît des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne et relevant de la compétence du procureur européen conformément au règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, dans les cas et conditions prévus par le code de procédure pénale* ».

<sup>25</sup> Cfr. Art. 7 del “[Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se adapta el ordenamiento nacional al 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](#)”.

<sup>26</sup> V. art. 4, c. 2, lett. i) della L. n. 117/2019.

Un'apposita norma di *disconnessione*<sup>27</sup> sottrae poi i PED tanto al potere di direzione dei procuratori della Repubblica quanto all'attività di vigilanza del procuratore generale presso la corte di appello prevista dall'art. 6 del decreto legislativo n. 106/2006, rendendo altresì inapplicabili una serie di disposizioni del codice di rito ed in particolare gli artt. 53 sull'autonomia del pubblico ministero di udienza ed i casi di sua sostituzione, 371 bis, sull'attività di coordinamento del procuratore nazionale antimafia ed antiterrorismo, 372, 412 e 413, in materia di avocazione delle indagini, e 421 bis, limitatamente a ciò che riguarda la possibilità per il procuratore generale di avocare le indagini a seguito della richiesta di integrazione delle stesse formulata dal giudice.

Interessante sarà inoltre osservare se e in qual modo i procuratori generali presso le corti di appello, nel quadro della appena ricordata attività di vigilanza ex art. 6, orientata a verificare il corretto ed uniforme esercizio dell'azione all'interno dei loro distretti nonché l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato, riterranno di doversi attivare presso i procuratori della Repubblica del distretto al fine precipuo di garantire la piena coerenza e sintonia tra le iniziative assunte in materia di reati PIF da parte di ciascun procuratore della Repubblica – per la non irrilevante parte di essi che, in applicazione della stessa disciplina regolamentare, continuerà comunque a venire perseguita dalle autorità nazionali – e l'azione condotta dai procuratori europei delegati negli stessi territori. Questi ultimi potrebbero quindi venire coinvolti in tale attività nelle forme ritenute più opportune ed ovviamente evitando di recare comunque attentato, sotto qualsiasi forma, alla loro indipendenza; potrebbe ad esempio venir loro rivolto l'invito a partecipare alle riunioni di coordinamento, invito che saranno ovviamente liberi di accettare o meno ma sempre nello spirito di leale cooperazione che deve in ogni caso connotare le relazioni tra procuratori delegati ed autorità nazionali.

Il decreto legislativo si preoccupa infine di prevedere che le regole in materia di esercizio dei poteri conferiti ai PED siano applicabili anche al procuratore europeo incaricato della supervisione il quale, pur facendo normalmente parte del livello centrale dell'EPPO, in casi eccezionali e dopo aver ottenuto l'approvazione della competente camera permanente, potrà adottare la decisione motivata di svolgere l'indagine di persona<sup>28</sup>, esercitando in tal modo quella peculiare forma di intervento diretto che, nel linguaggio italiano, chiameremmo, questa sì, *avocazione*, dovendosi però evitare di confondere quest'ultima con l'omonimo termine attraverso il quale, in seno al regolamento<sup>29</sup>, si indica invece una delle modalità di esercizio da parte dell'EPPO della propria competenza.

---

<sup>27</sup> V. art. 9, comma 3, del decreto legislativo n. 9/2021.

<sup>28</sup> Nelle ipotesi previste dall'art. 28, paragrafo 4, del regolamento.

<sup>29</sup> Vedi art. 27 del regolamento.

#### 4. La comunicazione delle notizie di reato alla Procura europea e la conduzione delle indagini.

L'art. 14 del decreto legislativo 9/2021 disciplina la comunicazione e l'iscrizione delle notizie di reato di competenza della Procura europea prevedendo che, quando le stesse abbiano ad oggetto infrazioni in relazione ai quali la Procura europea potrebbe esercitare la sua competenza, esse siano presentate o trasmesse, oltre che al pubblico ministero nazionale, al procuratore europeo delegato.

La scelta del legislatore si è dunque orientata nel senso della “doppia comunicazione”, con una copia indirizzata dunque anche alla procura nazionale territorialmente competente in contemporanea alla comunicazione destinata all'EPPO. Tale scelta non appare confliggente con il regolamento, dovendosi comunque evitare la formazione di fascicoli nazionali “paralleli” prima che la Procura europea venga ad assumere le proprie determinazioni quanto all'esercizio della propria competenza, decidendo se avocare il caso o restituirlo alle autorità nazionali. Volgendo nuovamente lo sguardo oltralpe, notevoli perplessità sembra avere invece suscitato in sede europea la scelta operata di far pervenire le notizie di reato all'EPPO sempre ed unicamente *per l'intermediario* del pubblico ministero francese, al quale le notizie stesse continueranno ad essere indirizzate da parte delle autorità nazionali<sup>30</sup>.

Nell'attesa della decisione da parte dell'EPPO sull'esercizio del diritto di avocazione del caso, che secondo il regolamento deve avvenire nel più breve tempo possibile e comunque non oltre cinque giorni dal ricevimento delle informazioni, la nostra autorità inquirente deve dunque limitarsi a disporre l'annotazione della notizia di reato in un apposito e separato registro, tenuto in forma automatizzata, istituito a livello nazionale con decreto del Ministro della giustizia nei trenta giorni successivi all'entrata in vigore del decreto legislativo. Nel caso in cui il pubblico ministero nazionale debba però procedere al compimento di atti urgenti, o vi sia comunque motivo di ritenere che un ritardo nell'avvio delle indagini possa comprometterne l'esito, dovrà allora comunque provvedersi agli adempimenti previsti dal primo comma dell'art. 335, comma 1, del codice di procedura penale, iscrivendo immediatamente la notizia di reato a “modello 21” o a “modello 44”, a seconda che gli autori siano o meno conosciuti.

Eguualmente dovrà immediatamente provvedersi alle iscrizioni previste dal già richiamato art. 335 cpp, nel caso in cui la Procura europea abbia comunicato che non intende esercitare la sua competenza e, in ogni caso, decorsi trenta giorni dalla indicata annotazione nel registro “di transito”. Il pubblico ministero è comunque tenuto ad informare la Procura europea dell'avvenuta iscrizione del procedimento così come dell'avvio delle indagini preliminari nei casi del compimento di atti urgenti o di *periculum in mora*.

---

<sup>30</sup> Art. 696-111. – *Les signalements prévus aux 1 à 3 et au 5 de l'article 24 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen sont adressés au Parquet européen par l'intermédiaire du procureur de la République compétent, lui-même informé sur le fondement de l'article 19, du second alinéa de l'article 40 ou de l'article 80 du présent code.*

Anche in questo caso la prevenzione di possibili contrasti e conflitti tra l'autorità europea e quella nazionale sembra dover passare, assai più che attraverso le strette maglie delle previsioni normative, attraverso il *fair play* dei diversi protagonisti teso a prevenire od evitare ogni forzatura delle disposizioni regolamentari o legislative al fine di influenzare il successivo sviluppo del procedimento in una direzione od in un'altra. Dovrebbe ad esempio di certo evitarsi da parte delle autorità nazionali di procedere al compimento di atti definiti come *urgenti* in assenza di una reale necessità ed al solo fine di legittimare l'iscrizione del procedimento, come pure l'EPPO dovrebbe a sua volta, sempre a titolo di mero esempio, considerare con prudenza se in un caso minore di frode sottoposto alla sua attenzione ricorrano effettivamente *ripercussioni a livello dell'Unione*, una delle condizioni legittimanti la procura europea a radicare o ritenere la propria competenza anche per casi comportanti un danno per gli interessi finanziari UE inferiore ai 10mila euro<sup>31</sup>.

Per ciò che riguarda le misure investigative, occorre ricordare che il meccanismo prefigurato dal regolamento 2017/1939 prevede che i PED possano sempre disporre di un selezionato numero di misure d'indagine assicurate agli stessi da parte degli Stati membri, a condizione che il reato per cui si procede sia punibile con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione. Tra di esse figurano anche le misure di intercettazione, circondate tuttavia da particolari cautele essendo stata prevista la possibilità, per gli Stati che lo desiderino, di limitarle solo ad alcune categorie di gravi reati. A tale riguardo, l'art. 17 del decreto legislativo reca la dichiarazione per cui i procuratori europei delegati, attraverso il ricorso ad un sostanziale principio di assimilazione, sono autorizzati a disporre o a chiedere le intercettazioni di conversazioni e le consegne controllate di merci *nei limiti e alle condizioni previste dalle norme vigenti*. Conseguentemente è stata prevista la notifica alla Procura europea dell'elenco dei reati per i quali le vigenti norme italiane consentono l'impiego, a fini di indagine penale, dell'intercettazione di conversazioni o comunicazioni e delle consegne controllate di merci.

In materia di libertà personale, i poteri dei PED sono stati disciplinati dal regolamento attraverso un sostanziale rinvio ai poteri di cui dispongono i pubblici ministeri in conformità del diritto nazionale di ciascuno Stato partecipante applicabile in casi analoghi, potendo in tal senso disporre direttamente o invece richiedere l'emissione di misure di arresto o di custodia cautelare, o ancora emettere o chiedere un mandato di arresto europeo ove il soggetto ricercato si trovi in un altro Stato membro. A tal fine il decreto legislativo, all'art. 15, si limita a disporre che le procedure di consegna relative a mandati di arresto europei emessi da procuratori europei delegati sono disciplinate ai sensi della vigente normativa italiana in materia, vale a dire la nota legge 22 aprile 2005, n. 69, relativa al mandato di arresto europeo, legge peraltro proprio di recente modificata, in esatta coincidenza con l'adozione della normativa di adeguamento all'EPPO, attraverso il coevo decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> V. art. 25, paragrafo 2, del regolamento.

<sup>32</sup> Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri,

## 5. I contrasti di competenza.

L'art. 25, paragrafo 6, del regolamento, prevede che, in caso di disaccordo tra l'EPPO e le procure nazionali in materia di competenza<sup>33</sup>, il conflitto sia risolto da parte delle autorità nazionali competenti a risolvere tali tipo di conflitti. A tale riguardo ciascuno Stato partecipante deve specificare quale sia l'autorità nazionale che decide sull'attribuzione della competenza.

In attuazione di tale disposizione, l'art. 16 del decreto legislativo affida al procuratore generale presso la Corte di cassazione la competenza a decidere in caso di contrasto tra la Procura europea e una o più procure della Repubblica, applicandosi, in quanto compatibili, gli articoli in materia del codice di procedura penale<sup>34</sup>.

Nel delicato equilibrio dei rapporti tra EPPO e le autorità nazionali che il regolamento delinea e cerca di preservare, la Corte di giustizia riveste un ruolo centrale in ordine alla disciplina dei contrasti in ragione della possibilità, prevista dall'art. 42, che in caso di mancata composizione del conflitto, essa possa *"pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione degli articoli 22 e 25 del [...] regolamento relativamente a eventuali conflitti di competenza tra l'EPPO e le autorità nazionali competenti"*<sup>35</sup>.

L'avere affidato al procuratore generale presso la Corte di cassazione la competenza a decidere, in caso di disaccordo tra le procure nazionali e l'EPPO, se la condotta criminosa ricada o meno nella competenza di quest'ultimo, appare in perfetta coerenza con il vigente sistema nazionale nonché conforme alla previsione regolamentare che rinvia sul punto alle regole interne di ciascuno Stato partecipante.

Potrebbe invero revocarsi in dubbio se il procuratore generale presso la Corte di cassazione, qualora reputi necessario ai fini del suo decidere richiedere alla Corte di giustizia l'interpretazione delle disposizioni del regolamento, sia concretamente titolato a sollevare la questione pregiudiziale dinanzi ad essa ai sensi dell'art. 267 TFUE e ciò dal momento che la Corte ha sempre affermato che il carattere di "giurisdizione ai sensi dell'art. 267 TFUE" sia nozione rileva esclusivamente del diritto dell'Unione,

---

in attuazione della delega di cui all'articolo 6 della legge 4 ottobre 2019, n. 117. Per un primo commento sulla nuova normativa del MAE vedi PICCIOTTI, *La riforma del mandato di arresto europeo. Note di sintesi a margine del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10*, in [lalegislazionepenale.eu](http://lalegislazionepenale.eu), 2021.

<sup>33</sup> Vale a dire sulle questioni relative al se la condotta criminosa in esame rientri o meno nel campo di applicazione dell'articolo 22, paragrafi 2 o 3 (organizzazione criminale e reati "ancillari"), o dell'articolo 25, paragrafi 2 o 3 (reati comportanti un danno inferiore a 10mila euro oppure reati PIF comportanti sanzioni inferiori a quelle previste per i loro reati ancillari o comportanti un danno per gli interessi finanziari dell'Unione non superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima dello stesso regolamento).

<sup>34</sup> Artt. 54, 54-bis, 54-ter e 54-quater

<sup>35</sup> Gli artt. 22 e 25 del regolamento disciplinano rispettivamente la competenza materiale dell'EPPO e l'esercizio della stessa.



sviluppando una ampia giurisprudenza al riguardo<sup>36</sup> che non appare includere il pubblico ministero.

Le note caratteristiche di indipendenza proprie del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, combinate con la sua natura di unica *autorità nazionale competente a decidere sull'attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale a livello nazionale*, ai sensi dell'art. 25.6 del regolamento, dovrebbero tuttavia legittimare agli occhi dei giudici di Lussemburgo la piena ricevibilità delle questioni pregiudiziali in provenienza dallo stesso e ciò proprio in quanto egli viene ad essere mediatamente investito dalla stessa norma regolamentare, attraverso il rinvio da quest'ultima operata al diritto nazionale, dell'esclusivo potere di risoluzione dei conflitti in materia.

Una diversa soluzione, che escludesse la natura *giurisdizionale* della competente autorità italiana, condurrebbe alla conseguenza ultima, e sicuramente non desiderata, di privare le parti al contrasto, ed in particolare l'EPPO, della possibilità di prospettare al Procuratore generale della Cassazione, in occasione del conflitto, la necessità di investire la Corte di giustizia di un quesito pregiudiziale relativo all'interpretazione delle disposizioni del regolamento in materia di competenza. A fronte di un *fumus* di fondatezza, il Procuratore generale, in quanto autorità di ultima istanza, avrebbe oltre che la possibilità anche l'obbligo, ai sensi dell'art. 267 TFUE, di domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione, venendosi altrimenti a privare di effetto utile la disposizione regolamentare che, se lascia alle autorità nazionali la competenza a decidere sui conflitti, vuole nel contempo affidata ai giudici di Lussemburgo l'ultima parola in materia di interpretazione delle norme sulla competenza. Tale soluzione, particolarmente propugnata e difesa nel corso del negoziato proprio da parte della Presidenza italiana del 2014, tende del resto a prevenire o scongiurare la possibilità che si verifichino eccessive disparità applicative tra i diversi Stati partecipanti in ragione della eventuale maggiore o minore propensione da parte delle autorità nazionali di ciascuno di essi a trattenere la propria competenza od invece a manifestare maggiore larghezza di vedute quanto alla possibilità che EPPO eserciti la propria anche nelle materie di confine diseguate agli artt. 22 e 25 del regolamento.

Scelta di segno diverso rispetto a quella italiana è stata effettuata in Francia dove la già ricordata legge di adeguamento interno<sup>37</sup> ha inserito in seno al codice di procedura penale la previsione per la quale è il giudice istruttore a decidere in materia di conflitti con successiva possibilità di impugnazione della sua ordinanza che decide sulla attribuzione di competenza, da parte della Procura europea, del pubblico ministero o delle parti, dinanzi alla *chambre criminelle* della *Cour de cassation*, risolvendo in tal modo *in nuce* il problema della natura giudiziaria dell'organo decidente.

---

<sup>36</sup> A tale riguardo, va rammentato che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, per valutare se l'organo del rinvio possieda le caratteristiche di una «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE, la Corte tiene conto di un insieme di elementi, quali il fondamento legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l'organo applichi norme giuridiche e che sia indipendente (v., in particolare, sentenze Torresi, nelle cause riunite C-58/13 e C-59/13; Miles e a., C-196/09, nonché Belov, C-394/11).

<sup>37</sup> V. il nuovo art. 696-136 c.p.p. introdotto dalla legge n. 2020-1672 relativa al Parquet européen, cit.



## 6. Strutture, personale e finanziamento.

### 6.1. Lo status giuridico del procuratore europeo.

Il regolamento<sup>38</sup> prevede che al procuratore capo europeo, ai procuratori europei ed ai procuratori europei delegati, oltretutto al direttore amministrativo e al personale dell'EPPO, si applichi lo statuto dei funzionari e degli altri agenti dell'Unione europea<sup>39</sup>.

La stessa fonte stabilisce anche che il procuratore capo e i procuratori europei siano assunti come agenti temporanei dell'EPPO ai sensi dell'articolo 2, lettera a), del regime applicabile agli stessi. Tale regime comporta una appartenenza a tutti gli effetti al regime giuridico dei funzionari sia pur con permanenza nello stesso non a tempo indeterminato ma con durata temporale limitata a quella del mandato, sette anni per il procuratore capo, sei anni (prorogabili) per i 22 procuratori europei, salva come già ricordato la prima tornata di rinnovi.

Tale esclusiva appartenenza al regime giuridico dei funzionari dell'Unione rende ragione della scelta (peraltro sostanzialmente vincolata) operata dal legislatore delegato nel prevedere, all'art. 3 del decreto legislativo n. 9/2021, il collocamento fuori del ruolo organico della magistratura del magistrato italiano nominato al posto di procuratore europeo. Depone al tempo stesso in favore del riconoscimento della natura pienamente giudiziaria delle funzioni da quest'ultimo svolte presso la Procura europea l'ulteriore previsione per la quale il relativo periodo di servizio non è computato nel termine decennale massimo di fuori ruolo fruibile nel corso della carriera di un magistrato<sup>40</sup>. Da notare che una analoga disposizione non è invece tuttora prevista per il membro nazionale di Eurojust né per i suoi aggiunti nonostante il nuovo regolamento<sup>41</sup> istitutivo dell'agenzia con sede all'Aia lasci residuare assai esigui margini di interpretazione quanto alla natura necessariamente giudiziaria dei poteri che ad essi devono essere conferiti dal diritto nazionale per rispettare il dettato del regolamento stesso<sup>42</sup>.

Il collocamento fuori ruolo del magistrato procuratore europeo sottolinea anche plasticamente il carattere del necessario (ancorché solo temporaneo) distacco che lo stesso deve assumere rispetto al proprio ordinamento nazionale al fine di rendere effettivo quel requisito di *indipendenza* a gran voce proclamato dall'art. 6 del regolamento

<sup>38</sup> V. artt. 99 e ss. del regolamento.

<sup>39</sup> Regolamento n. 31, relativo allo Statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica, in GUCE 14.6.1962, p. 1385. Per la versione aggiornata a seguito delle innumerevoli modifiche v. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20140101:IT:PDF>.

<sup>40</sup> Cfr. art. 50, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, e art. 1, comma 68, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

<sup>41</sup> Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio, in GUUE L 295, 21.11.2018, p. 138.

<sup>42</sup> Cfr. SALAZAR, [La riforma di Eurojust e i suoi riflessi sull'ordinamento italiano](#), in *Dir. pen. cont.*, 1/2019, p.43.

2017/1939 e confermato da diverse disposizioni dello stesso. Ad ulteriore conferma di tale distanza, nonché al fine di evitare ogni ingiustificata disparità retributiva, dalla data di decorrenza degli effetti economici del contratto di assunzione da parte della Procura europea del magistrato nominato procuratore europeo, cessa il trattamento economico erogato a suo favore dall'Amministrazione nazionale.

Dal momento che è necessario un periodo minimo decennale, pur non continuativo, per poter maturare un trattamento pensionistico a carico dell'Unione mentre il periodo massimo di permanenza in carica di un procuratore europeo, anche in caso di eventuale *proroga* del mandato, è di nove anni, sarà sostanzialmente impossibile conseguire tale diritto nel corso della periodo di servizio presso la Procura ed alla scadenza del mandato i contributi versati dall'Unione saranno retrocessi in favore del magistrato procuratore europeo compensandolo sostanzialmente degli oneri da corrispondere verso il proprio regime contributivo nazionale. In conclusione, solo un procuratore europeo che compia il successivo salto a capo della Procura o che prosegua, dopo la fine del mandato, una carriera presso le istituzioni o le agenzie europee in diversa posizione potrà maturare il diritto ad un trattamento di quiescenza analogo a quello dei funzionari.

#### 6.2. *Lo status dei procuratori europei delegati.*

I procuratori europei delegati (PED) sono invece assunti come consiglieri speciali secondo le condizioni di impiego degli altri agenti dell'Unione<sup>43</sup>. Ai sensi dell'art. 17 del regolamento essi sono nominati *per un periodo rinnovabile di 5 anni*.

Ciò comporta l'assunzione da parte del bilancio dell'EPPO degli oneri salariali corrispondenti alle prestazioni lavorative degli stessi secondo una *griglia* retributiva stabilita nella decisione del collegio, la prima in assoluto adottata dallo stesso, che stabilisce le norme relative alle condizioni di impiego per i procuratori europei delegati<sup>44</sup>. Comparando la retribuzione mensile prevista nella decisione, cui si aggiunge una *indennità di servizio* forfettaria destinata a compensare *le ore di lavoro straordinario e la reperibilità al di fuori del normale orario di lavoro*, con i salari medi dei magistrati italiani sembra in realtà potersi affermare che solo i magistrati meno anziani, riceveranno un trattamento economico percepibilmente più favorevole divenendo PED. In ogni caso, la decisione del collegio prevede un meccanismo di *top-up*, ove la retribuzione netta totale di un procuratore europeo delegato sia inferiore a quella che sarebbe stata se il procuratore fosse rimasto procuratore nazionale, attraverso il quale potrà corrispondersi un importo supplementare al fine di allinearla alla retribuzione netta nazionale.

Nel caso in cui i PED esercitino le loro funzioni anche in qualità di pubblici ministeri nazionali, in regime di *part-time*, la Procura europea continuerà a corrispondere loro l'intero salario ai sensi dello Statuto ma lo Stato membro interessato dovrà

<sup>43</sup> V. artt. 5, 123 e 124 del regime applicabile agli altri agenti dell'Unione.

<sup>44</sup> Decisione del collegio n. 1/2020 del 29 settembre 2020.

rimborsare all'EPPO la quota di esso relativa alla parte di lavoro prestato in qualità di pubblico ministero nazionale<sup>45</sup>.

In coerenza con tale regime, l'art. 7 del decreto legislativo prevede che, dalla data di decorrenza degli effetti economici del contratto di assunzione con la Procura europea, cessi il trattamento economico erogato dal Ministero della giustizia a favore del magistrato nominato PED e che, in caso di esonero parziale, il Ministero della giustizia provveda al previsto rimborso in favore della Procura europea per la quota di trattamento economico spettante per lo svolgimento dell'ordinaria attività di procuratore nazionale. Tale procedura potrà venire testata con la annunciata designazione dei sostituti procuratori generali della Cassazione con funzioni di PED *part-time* anche se, nel caso italiano, essa potrebbe rivelarsi particolarmente macchinosa e richiedere aggiustamenti dal momento che non è dato prevedere quando questi ultimi verranno concretamente a spendere le prime ore di lavoro sui primi casi di competenza dell'EPPO che approdino alla Suprema Corte, pur potendo, nel frattempo, di certo affinare le proprie armi presentando le proprie conclusioni nei ricorsi sui casi PIF già seguiti dalle autorità nazionali.

In ogni caso, il periodo di servizio prestato dal magistrato italiano in qualità di PED sarà computato ai fini della progressione economica per anzianità di servizio come agli effetti del trattamento di quiescenza e di previdenza. Proprio per ciò che riguarda il controverso problema del versamento dei contributi previdenziali dei PED, esso è stato oggetto di lunga tenzone tra Commissione e Stati membri, che sembra essersi finalmente risolta a discapito di questi ultimi. Se l'art. 96(6) del regolamento EPPO si limita infatti a prevedere, cripticamente, che sia garantita *l'esistenza di disposizioni adeguate affinché siano mantenuti i diritti dei procuratori europei delegati in materia di previdenza sociale, pensioni e copertura assicurativa previsti dal regime nazionale*, la già ricordata decisione n. 1/2020 del collegio sulle condizioni di impiego dei PED, richiamando la predetta disposizione regolamentare, prevede che il descritto meccanismo di *top up* non possa coprire alcun contributo al regime previdenziale o assicurativo nazionale. L'art. 7 comma 3 del decreto legislativo prende atto di tale situazione e dispone di conseguenza che il versamento dei contributi previdenziali sia integralmente posto a carico del Ministero della giustizia, fatto salvo il rimborso all'amministrazione della quota previdenziale gravante sul magistrato nominato procuratore europeo delegato.

### 6.3. Le risorse umane e materiali dei PED.

La normativa interna di adeguamento ha dovuto offrire attuazione anche alla disposizione di cui al paragrafo 6 dell'art. 96 del regolamento la quale, dopo aver disposto che le autorità nazionali agevolino l'esercizio delle funzioni dei PED *astenendosi da qualsiasi azione o politica che possa incidere negativamente sulla loro carriera o sul loro status*,

---

<sup>45</sup> V. art. 22 della *Decision of the College of the European Public Prosecutor's Office of 29 September 2020 laying down rules on conditions of employment of the European Delegated Prosecutors*.

prevede altresì che le stesse autorità dotino i PED delle *risorse e attrezzature necessarie per l'esercizio delle loro funzioni* assicurando che *siano pienamente integrati nelle rispettive procure nazionali*. Incombe dunque sui singoli Stati partecipanti l'onere di provvedere alle risorse materiali (personale di segreteria, locali di ufficio, apparecchiature informatiche, *etc.*) da porre a disposizione dei PED.

A tal fine l'art. 10 del decreto legislativo dispone tanto ai fini della individuazione del personale già in servizio presso l'Amministrazione giudiziaria da assegnare alle sedi dei PED, *a mezzo di interpello nazionale riservato al personale di ruolo dell'Amministrazione giudiziaria*, quanto ai provvedimenti organizzativi che i dirigenti delle procure della Repubblica individuate quali sedi dei PED devono adottare al fine di favorire la piena integrazione dei procuratori europei delegati nell'ambito dell'ufficio, dotandoli di personale amministrativo, locali e beni strumentali ed *assicurando in ogni caso l'eguaglianza di trattamento rispetto ai pubblici ministeri nazionali nelle condizioni generali di lavoro e nella fruizione dell'ambiente lavorativo*.

Il legislatore nazionale ha dunque voluto che i PED, a prescindere dal loro trattamento retributivo, ricevano un trattamento *logistico* né migliore né peggiore rispetto ai loro colleghi nazionali. Essi riceveranno la loro dotazione di risorse sostanzialmente sottraendole a quelle complessive già esistenti, notoriamente non sovrabbondanti, in forza dell'art. 10 del decreto legislativo il quale, *in fine* al suo comma 2, prevede che detti provvedimenti siano assunti *nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*.

Le stesse disposizioni finanziarie di cui all'art. 20 dello stesso decreto legislativo non fanno del resto che confermare, ove dubbio vi fosse, il descritto approccio *zero costs*, disponendo che dall'attuazione dello stesso decreto, *"fatta eccezione per l'articolo 4, non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"* e ribadendo che le amministrazioni interessate provvedano ai relativi adempimenti *"nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente"*. Gli unici oneri finanziati dalla stessa disposizione sono quelli derivanti dall'articolo 4, relativo al collocamento dei PED, per un importo pari ad euro 533.848 annui a decorrere dall'anno 2021, i quali sembrerebbero sostanzialmente corrispondere al solo ammontare derivante dal versamento dei contributi previdenziali posti a carico del Ministero della giustizia in forza del comma 3 dell'art. 7 del decreto legislativo (fatto salvo il già ricordato rimborso all'amministrazione delle quote di spettanza del magistrato).

## 7. Nel frattempo, a Lussemburgo...

Nelle more dell'adeguamento da parte degli Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata al regolamento, è proseguito incessante a Lussemburgo il lavoro preparatorio per consentire il concreto e più sollecito avvio della attività di indagine da parte della Procura europea, avvio che il regolamento stabiliva non potesse avvenire prima di tre anni dalla sua entrata in vigore (quindi in ogni caso non prima del 20 novembre 2020).

I problemi logistici appaiono oramai in gran parte risolti: dopo la conclusione dell'accordo di sede con il Lussemburgo, il 27 novembre 2020<sup>46</sup>, nel gennaio di quest'anno l'EPPO ha preso possesso della "torre B" situata nel quartiere europeo del Kirchberg, simbolicamente all'ombra dell'imponente nuovo edificio della Corte di giustizia UE.

Il collegio ha anche già adottato numerose tra le quali si segnalano, oltre a quella già ricordata sulle condizioni di impiego dei procuratori europei delegati<sup>47</sup>, quelle sulle regole di procedura per la loro nomina<sup>48</sup>, sul regime linguistico interno<sup>49</sup> e sul regolamento interno della Procura europea<sup>50</sup>, sulla nomina dei due sostituti del procuratore capo europeo (tra cui l'italiano Danilo Ceccarelli)<sup>51</sup>, sulle camere permanenti<sup>52</sup>, sull'adozione del regolamento finanziario<sup>53</sup> ed infine sulla nomina del direttore amministrativo<sup>54</sup>, dopo che ben due direttori amministrativi *ad interim* si sono nel frattempo succeduti in un assai breve lasso di tempo su una poltrona all'evidenza non particolarmente confortevole.

È stato poi dato avvio operativo al sistema automatico di gestione dei fascicoli (*Case Management System* – CMS) destinato a contenere un registro delle notizie di reato ricevute dall'EPPO, un indice di tutti i fascicoli nonché le informazioni e le prove relative a ciascuno di essi, che possono essere archiviate in forma elettronica e che sono inserite a cura del procuratore europeo delegato incaricato del singolo caso. Esso dovrebbe essere quindi in condizione di ricevere i primi carichi di dati una volta che l'EPPO diverrà pienamente operativo e aprirà le sue prime indagini.

Accordi di lavoro sono poi stati conclusi, ad inizio 2021, dall'EPPO con alcuni dei suoi principali partner istituzionali, in particolare con Europol<sup>55</sup> ed Eurojust<sup>56</sup> mentre quello con l'Ufficio europeo di lotta antifrode (OLAF) dovrebbe anch'esso vedere presto la luce<sup>57</sup> in attesa che venga concluso quello generale con la Commissione europea; il legislatore dell'Unione ha anche già adottato il nuovo regolamento che modifica la regolamentazione OLAF al fine di prevedere la cooperazione dell'Ufficio con la Procura europea e salvaguardare l'efficacia delle sue indagini<sup>58</sup>.

---

<sup>46</sup> <https://www.eppo.europa.eu/news/european-chief-prosecutor-signs-headquarters-agreement-luxembourg>.

<sup>47</sup> Decisione del collegio della Procura europea n. 1/2020, del 29.9.2020.

<sup>48</sup> Decisione del collegio della Procura europea n. 13/2020, del 16.11.2020.

<sup>49</sup> Decisione del collegio della Procura europea n. 2/2020, del 30.9.2020.

<sup>50</sup> Decisione del collegio della Procura europea n. 3/2020, del 12.10.2020, in GUUE C 22, 21.1.2021, p. 3.

<sup>51</sup> Decisioni del collegio della Procura europea n. 10 e 11/2020, del 11.11.2020.

<sup>52</sup> Decisione del collegio della Procura europea n. 15/2020, del 25.11.2020, in GUUE C 59, 19.2.2021, p. 8.

<sup>53</sup> Decisione del collegio della Procura europea n. 2/2021, del 13.1.2021.

<sup>54</sup> Nella persona del francese Olivier Jean Michel Ramsayer, decisione del collegio della Procura europea n. 3/2021, del 23.1.2021.

<sup>55</sup> <https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-01/EPPO%20Europol%20Working%20Arrangement.pdf>.

<sup>56</sup> <https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-02/Working-Arrangement-Eurojust-EPPO.pdf>.

<sup>57</sup> V. doc. WK 282/2021 INIT del 13.1.2021 recante una bozza dell'accordo di lavoro tra i due organismi

<sup>58</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 dicembre 2020, che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per quanto riguarda la cooperazione con la Procura

Da segnalare anche che, nel quadro dell'attuazione del recente Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea ed il Regno Unito<sup>59</sup>, l'Unione ha già proceduto a notificare alle autorità d'oltremarica la Procura europea quale autorità competente tanto in materia di assistenza giudiziaria come anche per l'emanazione ed esecuzione delle richieste di confisca, quando l'EPPO agisca nell'ambito delle competenze in materia di protezione degli interessi finanziari dell'UE conferite dal regolamento istitutivo n. 2017/1939<sup>60</sup>.

Come è dato vedere, se tutto o quasi è pronto per il concreto avvio dell'attività operativa dell'EPPO, la causa del tuttora perdurante ritardo è da rinvenirsi essenzialmente nella mancata designazione dei procuratori europei delegati da parte di diversi Stati partecipanti che non hanno ancora proceduto alla loro designazione, anche dopo aver ricevuto l'accordo del procuratore capo sul loro numero e ripartizione funzionale e territoriale delle competenze all'interno di ciascuno di essi, secondo la procedura prevista dall'art. 13, paragrafo 2, del regolamento. Ad inizio aprile 2021, infatti, solo dodici Stati partecipanti, da ultimo la Francia, avevano infatti designato i loro PED mentre dieci mancavano ancora all'appello.

Al fine di far fronte alla eventuale mancata designazione da parte di alcuni Stati dei propri PED è stata esaminata l'ipotesi di poter iniziare l'attività operativa dell'EPPO anche in caso di mancanza di alcuni di essi in quanto ciò non potrebbe rappresentare un impedimento all'entrata in funzionamento dell'EPPO costituendo uno dei casi *eccezionali* che ai sensi del regolamento<sup>61</sup> giustificerebbero lo svolgimento di persona delle indagini da parte del procuratore europeo nello Stato interessato. È ben evidente tuttavia che tale soluzione non sembra percorribile in concreto in quanto sarebbe estremamente difficile, per non dire impossibile, per un procuratore europeo basato a Lussemburgo condurre personalmente tutte le indagini di competenza all'interno del proprio Stato membro di origine, soprattutto ove quest'ultimo avesse le dimensioni ed il probabile elevato numero di casi dell'Italia.

## 8. La volata finale.

Il decreto legislativo n. 9/2021 di adeguamento al regolamento da parte dell'Italia è intervenuto in sostanziale sintonia temporale con la legislazione adottata da buona parte degli altri Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata EPPO<sup>62</sup> e senza sensibili ritardi.

---

europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode, in GUUE L 437, 28.12.2020, p. 48.

<sup>59</sup> GUUE L 444, 31.12.2020.

<sup>60</sup> Sugli aspetti di cooperazione giudiziaria legati alla Brexit, v. SALAZAR, *La cooperazione penale con il Regno Unito dopo la Brexit*, in *Cass. pen.*, 2021, in corso di pubblicazione.

<sup>61</sup> V. art. 28, paragrafo 4.

<sup>62</sup> In Portogallo la legge n. 112 è stata adottata il 10 settembre 2019; in Francia, la Loi n. 2020-1672 "relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée" è del 24 dicembre 2020; in Belgio la Loi portant des dispositions diverses en matière de justice è del 17 febbraio 2021.



Come si è detto occorre ancora completare la nomina di tutti i procuratori europei delegati indispensabili al funzionamento della nuova Procura, ma comunque entro la prima metà del corrente anno 2021 l'EPPO dovrebbe avviare le proprie prime indagini, confrontandosi a questo punto con un arretrato teorico di oltre tre anni e mezzo, in forza della disposizione<sup>63</sup> del regolamento che prevede che esso eserciti la propria competenza in relazione a qualsiasi reato potenzialmente rientrante in quest'ultima purché commesso dopo la sua data di entrata in vigore il 20 novembre 2017.

Un grande, e vogliamo immaginare assai severo, lavoro di *triage* sembra dunque attendere la prima fase operativa dell'EPPO al fine di selezionare e procedere all'esercizio della propria competenza in relazione ai soli casi del triennio precedente che lo richiedano effettivamente in ragione della loro speciale rilevanza, lasciando tutti gli altri alle autorità nazionali le quali, oltretutto, dovrebbero avere nel frattempo già avanzato le proprie indagini al riguardo.

Dovrà a tale riguardo evitarsi che tale potenziale arretrato possa far partire l'EPPO già appesantito da un fardello che potrebbe mettere piombo nelle ali del nuovo organismo. Rischierebbe in tal modo di impedirsi allo stesso di occuparsi e preoccuparsi anzitutto del *core-business* destinato ad attenderlo negli immediati anni a venire, vale a dire la ricerca e la repressione delle possibili frodi aventi ad oggetto il profluvio di finanziamenti (oltre 672 miliardi di euro, tra prestiti e sovvenzioni, per il solo pacchetto *NextGenerationEU* che salgono a circa 1800 miliardi di euro ove ad esso si aggiunga il nuovo quadro finanziario pluriennale) che sta per essere riversato sugli Stati membri attraverso il più ingente programma di misure di stimolo mai finanziato dall'UE al fine di promuovere il rilancio dell'Europa dopo la pandemia di COVID-19.

Ancora una volta non può che ribadirsi come sia essenziale garantire una partenza con il piede giusto delle attività di indagine dell'EPPO, auspicabilmente nel migliore spirito di cooperazione con le autorità nazionali. Con queste dovrà necessariamente installarsi un clima ispirato non già a competizione o potenziale gelosia per gli altrui successi, bensì alla fiducia reciproca – quella stessa che da oltre un ventennio costituisce, o dovrebbe costituire, il *fondamento della cooperazione giudiziaria nell'Unione*<sup>64</sup> – ed alla altrettanto reciproca soddisfazione per i positivi risultati conseguiti dalle autorità inquirenti nazionali come da quelle europee nel comune sforzo di contrasto alla criminalità.

Nel caso italiano, nessuna potenziale concorrenza, si ha ragione di ritenere, avrà ad esempio ragione di installarsi in tema di contrasto al crimine organizzato dove alla elevatissima specializzazione in materia maturata dal sistema DNA/DDA corrisponderà di certo un *self-restraint* da parte dell'EPPO nel rivendicare la propria competenza nei (soli) confronti delle organizzazioni criminali la cui attività criminosa è *incentrata* sulla commissione di uno dei reati PIF.

Altrettanto essenziale sarà giungere ad affrontare la valutazione che la Commissione è chiamata ad operare entro cinque anni dall'avvio delle attività operative

<sup>63</sup> V. art. 120, paragrafo 2.

<sup>64</sup> V. punto 33 delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999.

dell'EPPO con un risultato operativo di segno chiaramente positivo. È necessario infatti presentare al contribuente europeo un apprezzabile ritorno utile dell'investimento operato assumendo la non facile decisione di dare vita alla prima reale esperienza di procura sovranazionale ancor prima che la gravissima emergenza pandemica rendesse a tutti palese la necessità di proteggere le risorse finanziarie dell'Unione da frodi ed altre attività illecite.

Solo in presenza di un positivo bilancio all'esito del primo lustro di attività sarà infatti possibile immaginare di compiere l'ulteriore ed eventuale passo in avanti, già da molti auspicato<sup>65</sup> oltreché annunziato in una comunicazione della Commissione europea<sup>66</sup>, relativo alla possibile estensione della competenza della Procura europea anche ai reati di terrorismo e ad altre forme di criminalità grave transnazionale; estensione astrattamente resa possibile dal paragrafo 4 dell'art. 86 TFUE, con la previsione, tuttavia, di una procedura legislativa speciale che prevede il passaggio per la strettissima cruna dell'ago costituita dall'adozione di una decisione all'unanimità da parte del Consiglio europeo.

---

<sup>65</sup> Già avanzata all'interno del parere adottato il 21 giugno 2016 dalla nostra Camera dei Deputati in occasione delle discussioni sulla direttiva UE in materia di terrorismo (Doc. Camera XVIII n. 43.6), la proposta di espandere le competenze dell'EPPO anche al terrorismo ed alla criminalità grave internazionale venne tra l'altro avanzata da parte del Ministro della Giustizia A. Orlando ancor prima che il regolamento EPPO venisse adottato, concretandola in una lettera indirizzata al suo omologo spagnolo all'indomani dei gravissimi attentati terroristici di Barcellona del 17 agosto 2017 e quindi replicata al Commissario europeo per la Giustizia ed alla Presidenza di turno estone (*Corriere della Sera*, 17 agosto 2017, p. 25); l'idea è stata successivamente ripresa e rilanciata anche dall'allora Presidente della Commissione, J. C. Juncker, nel suo "Discorso sullo stato dell'Unione" del 12 settembre 2017 e, a pochi giorni di distanza, dal Presidente della Repubblica francese E. Macron, in un discorso sul rilancio dell'integrazione europea pronunciato alla Sorbona (*La Repubblica* del 27 settembre 2017, p. 12), e finalmente dal Presidente del Parlamento europeo A. Tajani in occasione dell'approvazione del regolamento EPPO da parte dell'assemblea. Per un commento sul tema v. anche VENEGONI, [Procura Europea e reati di terrorismo: un connubio impossibile?](#), in *Questione Giustizia*, 2015.

<sup>66</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio europeo *Un'Europa che protegge: un'iniziativa per estendere le competenze della Procura europea (EPPO) ai reati di terrorismo transfrontaliero*, del 12 settembre 2018, COM(2018) 641 final.