

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

12/2021

DIRETTORE RESPONSABILE Gian Luigi Gatta
VICE DIRETTORI Guglielmo Leo, Luca Luparia

ISSN 2704-8098

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresca-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, Chiara Amalfitano, 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. 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), 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.

I PROCURATORI 'SUPER DISTRETTUALI' PER I REATI CHE LEDONO GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA: UN NUOVO 'TERZO BINARIO' INVESTIGATIVO (*)

di Rosanna Belfiore

Il contributo offre un'analisi dell'articolazione funzionale e territoriale interna del nuovo ufficio requirente di matrice europea, dedicato alle indagini e al perseguimento dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. In particolare, il lavoro mira a sondare le ragioni delle scelte operate, a scandagliarne le ricadute processuali e ordinamentali a livello domestico, e a esaminarne le possibili ripercussioni in termini di efficienza nella tutela del bilancio eurounitario.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'articolazione funzionale del nuovo ufficio requirente. – 2.1. Funzioni e poteri. – 2.2. Direzione e vigilanza. – 3. (segue) e la sua articolazione territoriale. – 4. Brevi riflessioni a margine.

1. Premessa.

In un susseguirsi sempre più ravvicinato di atti, il processo di adeguamento dell'ordinamento italiano al Regolamento 2017/1939/UE sull'istituzione della procura europea (d'ora in poi "Regolamento EPPO") è giunto al termine. Nel corso di poco meno di due anni, si è assistito: all'adozione della legge di delegazione europea n. 117/2019¹; alla designazione dei candidati al posto di procuratore europeo da parte del C.S.M. di concerto con l'allora Ministro della Giustizia² (secondo la procedura 'provvisoria'); alla nomina del procuratore europeo per l'Italia ad opera del Consiglio dell'Unione europea³;

(*) Il presente lavoro si inserisce nell'attività di ricerca svolta nel quadro del progetto *Starting Grant* (PIACERI 2020-2022) "Procura europea: le nuove frontiere delle indagini sui reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e le sfide per un ambizioso progetto di integrazione in materia penale - PRO.EU.", Dipartimento di Giurisprudenza – Università di Catania.

¹ 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, su cui sia consentito rinviare a R. BELFIORE, [L'adeguamento della normativa nazionale al Regolamento sulla procura europea: il punto della situazione](#), in questa Rivista, 7/2020, p. 165 ss. V., altresì, E. ZANETTI, *La via italiana alla procura europea nella delega per l'implementazione del Regolamento (UE) 2017/1939*, in *Proc. pen. giust.*, 1/2020, p. 264 ss.

² I. CIMMARUSTI, *Procura europea, intesa C.S.M.-Bonafede sui candidati italiani*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 ottobre 2019.

³ Decisione di esecuzione (UE) 2020/1117 del Consiglio del 27 luglio 2020 relativa alla nomina dei procuratori europei della Procura europea, in G.U.U.E., 29 luglio 2020, L 244/18.

all'adozione del decreto legislativo n. 9/2021⁴; alla delibera del C.S.M. sui criteri e sulla procedura per la designazione dei procuratori europei delegati⁵; alla conclusione del previsto accordo tra l'attuale Ministra della giustizia e la nominata Procuratrice capo europea⁶; fino alla recente designazione dei procuratori europei delegati da parte del C.S.M.⁷ e alla loro nomina da parte del Collegio dell'EPPO⁸.

La procura europea è operativa a partire dal 1° giugno 2021⁹.

L'Italia ha, quindi, il suo procuratore europeo (nominato altresì vice procuratore capo), che, in una seduta solenne tenutasi presso la Corte di giustizia il 28 settembre 2020, insieme agli altri 21 procuratori europei e alla Procuratrice capo, ha assunto l'impegno di rispettare gli obblighi derivanti dal suo incarico prestando giuramento¹⁰. L'Italia ha, poi, i suoi procuratori europei delegati, ad oggi quindici dei venti previsti in tutto presso le procure dei nove capoluoghi di distretto di corte d'appello appositamente individuati¹¹, i quali esercitano in via esclusiva e per tutto il procedimento le funzioni e i poteri spettanti ai pubblici ministeri nazionali.

Oggetto del presente contributo è proprio l'analisi di questa articolazione funzionale e territoriale interna del nuovo ufficio requirente di matrice europea, dedicato alle indagini e al perseguimento dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione rientranti nella competenza materiale della procura sovranazionale. In particolare, il lavoro mira a sondare le ragioni delle scelte operate, a scandagliarne le ricadute processuali e ordinamentali a livello domestico, e a esaminarne le possibili ripercussioni in termini di efficienza nella tutela delle risorse finanziarie eurounitarie.

⁴ 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», su cui v. *amplius* L. SALAZAR, [L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini](#), in questa *Rivista*, 4/2021, p. 53 ss.

⁵ C.S.M., *Delibera sui criteri e la procedura per la valutazione delle dichiarazioni di disponibilità e la designazione dei procuratori europei delegati dello Stato Italiano* (art. 5, comma 2 D.Lvo 2 febbraio 2021, n. 9), del 25 febbraio 2021.

⁶ *Conclusione dell'Accordo tra la Ministra Marta Cartabia e il Procuratore Europeo, sig.ra Laura Kövesi, sul funzionamento della Procura Europea*, G.U., 1° aprile 2021, serie generale, p. 58.

⁷ Il *plenum*, nelle sedute del 28 e 29 aprile 2021, ha designato quindici dei venti procuratori europei delegati.

⁸ *College Decision 034/2021* del 3 maggio 2021. V., altresì, la procedura per la valutazione e la nomina dei procuratori europei delegati designati dalle autorità dei diversi Stati membri, adottata con una decisione del 16 novembre 2020 dallo stesso Collegio – *College Decision 013/2020* –.

⁹ *Decisione di esecuzione (UE) 2021/856* della Commissione del 25 maggio 2021 che stabilisce la data alla quale la Procura europea assume i suoi compiti di indagine e azione penale.

¹⁰ V. il comunicato stampa n. 118, Lussemburgo 28 settembre 2020, Corte di Giustizia dell'Unione europea.

¹¹ Tre procuratori a Roma, per i distretti di Roma, Perugia, Cagliari e L'Aquila; tre procuratori a Milano, per i distretti di Milano e Brescia; due procuratori a Napoli, per i distretti di Napoli e Salerno; due procuratori a Bologna, per i distretti di Bologna, Ancona e Firenze; due procuratori a Palermo, per i distretti di Palermo, Catania, Caltanissetta e Messina; due procuratori a Venezia, per i distretti di Venezia, Trieste e Trento; due procuratori a Torino, per i distretti di Torino e Genova; due procuratori a Bari, per i distretti di Bari, Lecce e Campobasso; due procuratori a Catanzaro, per i distretti di Catanzaro, Reggio Calabria e Potenza.

2. L'articolazione funzionale del nuovo ufficio requirente.

Le funzioni e i poteri dei procuratori europei delegati, e la sottrazione di questi ultimi ai normali poteri di direzione del Procuratore della Repubblica e alla circoscritta attività di vigilanza del Procuratore generale presso la corte d'appello, sono puntualmente disciplinati dall'art. 9 del decreto legislativo n. 9/2021, in linea con le indicazioni di cui all'art. 4 della legge di delegazione europea.

2.1. Funzioni e poteri.

Le funzioni e i poteri dei procuratori europei delegati sono gli stessi che spettano ai pubblici ministeri nazionali. Essi, però, sono esercitati in via esclusiva e fino alla definizione del procedimento, nell'interesse della procura europea e conformemente alle disposizioni del Regolamento EPPO e del decreto delegato¹².

Quanto all'esclusività delle funzioni, il legislatore italiano ha optato, quindi, per la destinazione dei procuratori europei delegati al solo ufficio della procura europea – con il loro conseguente esonero dal carico di lavoro ordinario, pur nella permanenza nel ruolo organico della magistratura¹³ –, rinunciando alla possibilità che gli stessi continuassero a espletare anche le funzioni di pubblici ministeri nazionali, secondo la logica, espressamente ammessa dal regolamento EPPO, del c.d. 'doppio cappello' in senso stretto¹⁴ (ossia, al di là della 'mera' appartenenza attiva alla magistratura¹⁵ e della

¹² Funzioni e poteri dei procuratori europei delegati possono essere esercitati nei medesimi termini dal procuratore europeo qualora questi decida di svolgere le indagini di persona, nei casi eccezionali e alle condizioni previste dall'art. 24.4 Regolamento EPPO.

¹³ La natura intrinsecamente e pressoché esclusivamente giudiziaria delle funzioni che i procuratori europei delegati sono destinati ad assolvere e la possibile promiscuità di queste stesse funzioni ha fatto propendere per la scelta di mantenere il procuratore europeo delegato nel ruolo organico della magistratura. D'altra parte, in tal senso sono orientate anche talune precise indicazioni promananti dal Regolamento EPPO. Si pensi al principio di assimilazione di cui all'art. 13.1, ovvero alla prescrizione di cui all'art. 17.2, là dove dispone che «[d]al momento della nomina a procuratore europeo delegato e fino alla rimozione dall'incarico, i procuratori europei delegati sono membri attivi delle procure o della magistratura dei rispettivi Stati membri che li hanno designati [...]» (su quest'ultimo punto, cfr., altresì il considerando n. 43). Diversamente, il magistrato nominato procuratore europeo dal Consiglio dell'Unione europea, poiché soggetto allo statuto dei funzionari e degli altri agenti dell'Unione europea in qualità di agente temporaneo dell'EPPO, viene collocato fuori del ruolo organico della magistratura (art. 3 d.lgs. n. 9/2021). Ciò, nonostante la diversa soluzione, suggerita dal C.S.M. con delibera del 12 novembre 2018 (*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. 7*), di creare un *tertium genus* rispetto alla tradizionale bipartizione dell'attività dei magistrati in ruolo e fuori ruolo, per la difficoltà di ricondurre integralmente all'una o all'altra tipologia le funzioni del procuratore europeo.

¹⁴ Art. 13.3 Regolamento EPPO.

¹⁵ Art. 17.2 Regolamento EPPO.

piena integrazione nelle procure nazionali¹⁶). Questa esclusività, a parte costituire una scelta forte in termini di impegno delle risorse a disposizione del nostro apparato giudiziario, cui è sotteso un obiettivo di elevata specializzazione, crea un vero e proprio ‘terzo binario’ investigativo, sul quale indirizzare le indagini sui reati lesivi degli interessi finanziari dell’Unione per conto della procura sovranazionale¹⁷.

Orbene, una simile opzione – indotta dalla nominata Procuratrice capo europea¹⁸ – si presta a essere analizzata su un duplice piano.

Su di un piano di politica criminale, una scelta così forte (come si diceva) non è affatto scontata per la repressione di reati che certamente non appaiono più odiosi né pericolosi per la sicurezza e l’ordine pubblico rispetto a molti altri, che pure seguono le vie ordinarie dell’accertamento penale. Certo, questa scelta è il riflesso di quella ‘a monte’ sottoscritta a livello sovraordinato da ventidue Stati membri, incluso il nostro, là dove si è inteso imprimere alla lotta ai reati contro il *budget* eurounitario un segno deciso di massima efficienza e nessuna tolleranza¹⁹. Ma nulla nel Regolamento EPPO imponeva un’opzione così marcata a favore – appunto – di un ‘terzo binario’ investigativo a tutti gli effetti, che contribuisce a conferire a questi reati il massimo rilievo e a elevare i relativi beni giuridici penalmente tutelati a una posizione di primazia, al di là di quanto non faccia già l’istituzione di una procura sovranazionale *ad hoc*²⁰. Le deroghe sistematiche

¹⁶ Art. 96.6 Regolamento EPPO.

¹⁷ Si assume convenzionalmente come ‘secondo binario’ investigativo quello su cui sono indirizzate le indagini su reati di criminalità organizzata attribuite alle procure distrettuali.

¹⁸ «Da quanto emerge dalla relazione illustrativa, vi sarebbe infatti sul punto una opzione di EPPO per il lavoro esclusivo dei PED per la stessa Procura europea e per l’accantonamento, almeno sostanziale e momentaneo, del modello del PED con cd. doppio cappello [...]», così il C.S.M., 49/PA/2020, *Parere sul testo del decreto legislativo AG 204, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 30 ottobre 2020 concernente: Schema di decreto legislativo recante 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”, presentato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento il 2 novembre 2020*, delibera del 30 dicembre 2020, p. 12. V., altresì, L. KÖVESI, *Editorial*, in *Eucrim*, 1/2021, p. 1.

¹⁹ Una scelta politica, quella di riconoscere agli interessi finanziari dell’UE un vero e proprio primato, certamente funzionale ma comunque discutibile «[...] alla luce della gerarchia dei beni protetti ‘tipica’ nel consolidato assetto delle entità giuridiche meritevoli di protezione in uno Stato di diritto, e quindi con riferimento alle dinamiche punitive di tutti gli Stati membri. Non esiste codice penale che ponga al vertice degli interessi protetti le proprie risorse finanziarie, prospettando per esse strumenti sanzionatori così cospicui come quelli che oggi emergono nel diritto dell’Unione.». Così, S. MANACORDA, *Il P.M. europeo e le questioni aperte di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, p. 663.

²⁰ Una procura *ad hoc* che di per sé rappresenta una soluzione *extra ordinem* a fronte dell’irrigidimento della tutela del bilancio dell’Unione, entro una logica che è tipica dell’emergenza. Sul punto, v. *amplius* S. MANACORDA, *Il P.M. europeo*, cit., p. 663. Si pensi allo sforzo che una simile procura comporta in termini di risorse. Non solo per il numero di magistrati nazionali da destinare, quand’anche *part time*, all’ufficio eurounitario, ma altresì per le risorse e attrezzature necessarie per l’esercizio delle loro funzioni, che le autorità nazionali competenti si impegnano a mettere a disposizione (art. 96.6 Regolamento EPPO). In Italia, tanto i magistrati da assegnare alla procura europea, quanto le unità di personale amministrativo da assegnare alle sedi di servizio dei procuratori europei delegati, nonché i locali e i beni strumentali idonei a consentire loro l’esercizio delle funzioni e dei compiti previsti, di cui assicurare la disponibilità (art. 10 d.lgs. n. 9/2021), vengono ‘sottratti’ a quelli già esistenti, non essendo previsto alcun nuovo o maggiore onere per la finanza pubblica (art. 20 d.lgs. n. 9/2021). L’unica eccezione per la quale è prevista una specifica copertura finanziaria (pari a € 533.848,00 annui) riguarda le missioni all’interno del territorio nazionale.

che una corsia di indagine ‘preferenziale’ implica – e che in Italia conosciamo bene, forti dell’esperienza in materia di criminalità organizzata – andrebbero sempre, necessariamente calibrate alla gravità e alla diffusività del fenomeno criminoso da contrastare, soppesando minuziosamente le esigenze repressive e quelle strettamente processuali.

Sul piano propriamente funzionale, poi, vi è da chiedersi se l’esclusività dell’incarico dei procuratori europei delegati non rischi di chiudere il loro orizzonte investigativo. Invero, non sembra del tutto remoto che, una volta impegnati a tempo pieno nella tutela degli interessi finanziari dell’Unione unicamente per conto dell’ufficio europeo, i procuratori delegati perdano di vista le coordinate dell’azione penale di rilevanza domestica bensì diretta alla tutela dei medesimi interessi – residuando una porzione di ‘competenza’ delle procure nazionali²¹ –, con evidenti ripercussioni sull’uniforme interpretazione e applicazione del diritto²² e, indirettamente, sull’efficacia del contrasto al fenomeno criminoso *target* del nuovo organo requirente. Il rischio che si prospetta è, cioè, quello di una certa autoreferenzialità dell’articolazione nazionale della procura europea²³, ben oltre quella congenita alla struttura funzionale dell’ufficio sovraordinato.

D’altro canto, la prevista presentazione o trasmissione delle notizie di reato di potenziale competenza dell’EPPO al pubblico ministero nazionale e contemporaneamente al procuratore europeo delegato²⁴ non si presta a mettere in

²¹ Basti pensare che, a norma dell’art. 22.1 Regolamento EPPO, per quel che riguarda il reato di frode in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall’IVA di cui all’art. 3.2, lett. d) della direttiva 2017/1371/UE, quale attuata dalla legislazione nazionale, la procura europea è competente soltanto qualora le azioni od omissioni di carattere intenzionale definite in detta disposizione siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro. Si pensi, poi, all’art. 22.4 Regolamento EPPO, là dove è esclusa la competenza della procura europea per i reati in materia di imposte dirette nazionali, ivi inclusi i reati ad essi indissolubilmente legati (critico al riguardo D. CECCARELLI, *The EPPO and the Fight against VAT Fraud – A Legal Obstacle in the Regulation?*, in *Eucri*, 1/2021, p. 47 ss.). Si pensi, ancora, a tutti quei casi, elencati nell’art. 25.2-3 Regolamento EPPO, in cui la procura europea si astiene dall’esercitare la propria competenza per ragioni legate all’esiguità del danno derivante dal reato lesivo degli interessi finanziari dell’Unione, anche rispetto al danno arrecato ad altra vittima, ovvero per ragioni legate alla sanzione massima prevista per il reato lesivo degli interessi finanziari dell’Unione in rapporto alla sanzione massima prevista per il reato indissolubilmente connesso purché non strumentale.

²² Si osserva, tuttavia, in dottrina che non è da escludere – ma è anzi, forse, auspicabile – che i procuratori generali presso le corti di appello si attivino presso i procuratori della Repubblica del distretto al fine di garantire la piena coerenza e sintonia tra le iniziative assunte in materia di reati lesivi degli interessi finanziari dell’Unione da parte di ciascun procuratore della Repubblica – per la parte di essi che continuerà a essere perseguita dalle autorità nazionali – e l’azione condotta dai procuratori europei delegati negli stessi territori. Questi ultimi, nel rispetto della loro indipendenza, potrebbero ad esempio essere invitati alle riunioni di coordinamento, cui potranno decidere di partecipare liberamente, com’è ovvio, ma nello spirito di leale cooperazione che deve in ogni caso connotare le relazioni tra procuratori delegati ed autorità nazionali. Così, quasi testualmente, L. SALAZAR, *L’adeguamento interno*, cit., p. 61.

²³ Di «una sorta di unilateralismo degli approcci ai temi investigativi più delicati e complessi» parla G. MELILLO, *Il ruolo delle Procure della Repubblica di fronte alla nuova normativa sulla Procura Europea*, in *Questione Giustizia*, 29 aprile 2021, § 2.

²⁴ Art. 14, co. 1 d.lgs. n. 9/2021.

collegamento i due versanti su cui agisce l'accusa²⁵; tanto più che, nell'attesa che la procura europea decida se avocare o meno il caso, il pubblico ministero nazionale è tenuto ad annotare la notizia in un registro automatizzato appositamente istituito dal Ministero della giustizia²⁶, astenendosi da qualunque attività. Nell'attesa delle determinazioni della procura europea, il pubblico ministero nazionale provvede all'iscrizione *ex art. 335, co. 1 c.p.p.* esclusivamente nel caso in cui risulti necessario procedere al compimento di atti urgenti, ovvero vi sia motivo di ritenere che un ritardo nell'avvio delle indagini possa comprometterne l'esito²⁷. Solo una volta esercitata la potestà di procedere da parte dell'EPPD, i procuratori europei delegati cui viene assegnato il procedimento sono tenuti a iscrivere e operare sugli appositi registri²⁸, «concepiti come separati e non comunicanti» rispetto a quelli delle procure nazionali²⁹.

Questa 'doppia comunicazione' delle *notitiae criminis*³⁰ potenzialmente riconducibili alla sfera di competenza dell'ufficio sovraordinato non è altro che il modo attraverso cui si è scelto di instradare il riparto di attribuzioni tra procura europea e procure nazionali, di smistare i casi tra i due diversi ranghi degli uffici, riproducendo a livello interno la rigida alternativa che il legislatore sovranazionale ha inteso imporre tra indagini eurounitarie e indagini domestiche, nell'ambito di un sistema di competenze

²⁵ V., però, criticamente G. MELILLO, *Il ruolo delle Procure della Repubblica*, cit., § 4.

²⁶ Come si apprende da una circolare ministeriale del 21 maggio 2021 «[...] la realizzazione dell'infrastruttura digitale [...] si è dimostrata di una certa complessità: si è trattato, infatti, di realizzare un registro separatamente disponibile per ciascuna procura della Repubblica italiana e, contemporaneamente, visibile sul piano nazionale dai PED. Si tratta, infatti, non solo di un registro ove provvedere alla "annotazione" contemplata dal predetto comma 3 [dell'art. 14, d.lgs. n. 9/2021], ma anche di un canale comunicativo digitale tra ogni singola procura e tutti i procuratori europei delegati attraverso il quale potranno essere scambiate tutte le informazioni previste dal corpo normativo composto da regolamento e decreto legislativo (dalla comunicazione di avvenuta iscrizione per il compimento di atti urgenti, alla comunicazione da parte della Procura Europea dell'intenzione di procedere o, al contrario, alla comunicazione dell'assenza di interesse a procedere sulla singola notizia di reato). Dal punto di vista del Procuratore della Repubblica, il registro in parola prevederà un sistema di alert per il caso in cui la Procura Europea non ritenesse di comunicare alcuna determinazione entro il termine di trenta giorni dall'annotazione della notizia di reato: ove la Procura Europea non comunicasse alcunché, la scadenza del termine predetto, infatti, comporterà in capo alla procura nazionale la reviviscenza dell'obbligo di iscrizione della notizia di reato nei registri di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale.».

²⁷ Art. 14, co. 2 d.lgs. n. 9/2021.

²⁸ Come chiarito nella menzionata circolare ministeriale del 21 maggio 2021, tali registri si interfacciano con il sistema informativo della cognizione penale (SICP) che, ordinariamente previsto con base dati di livello distrettuale per gli uffici nazionali, assumerà una base dati di livello nazionale in coerenza con il carattere proprio della "competenza" di ciascun procuratore europeo delegato.

²⁹ Così ancora la circolare ministeriale del 21 maggio 2021.

³⁰ In questi termini, L. SALAZAR, *L'adeguamento interno*, cit., p. 62. La doppia comunicazione delle notizie di reato ricorda la doppia C.N.R. cui sono tenute le diverse le forze di polizia, l'una inviata alla competente procura territoriale e la seconda, invece, inoltrata alla procura distrettuale antimafia, allorché le modalità concrete di manifestazioni delle condotte – malgrado non sia stato accertato il possibile coinvolgimento di soggetti di cui si sospetti o sia stata accertata l'appartenenza o la contiguità a consorterie mafiose – depongano per la possibile qualificazione mafiosa su cui indagare. V., sul punto, S. LIOTTA, *La Direzione Nazionale Antimafia e il coordinamento delle indagini di mafia dopo 20 anni: bilancio e prospettive*, in *Criminalia*, 2012, p. 432.

concorrenti³¹. Basti pensare che la competenza dell'EPPO è tale da attrarre a sé qualunque reato sia «indissolubilmente connesso» – con una formula invero assai ambigua³² – a un reato lesivo degli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva 2017/1371/UE a talune condizioni che, se non soddisfatte, determinano al contrario l'astensione dell'EPPO dall'attività di indagine e di azione rispetto a tutti i reati tra loro connessi, anche rispetto a quelli senz'altro di sua competenza³³, così prevenendo, almeno sulla carta, l'eventualità di indagini congiunte tra procura europea e procure nazionali. Da qui, nella prospettiva italiana, è possibile ricavare la rilevanza solo residuale, sempre almeno sulla carta, delle disposizioni in materia di collegamento investigativo di cui all'art. 371 c.p.p.³⁴, peraltro in parte depotenziate nella loro cogenza³⁵.

Per quel che riguarda la distribuzione del lavoro in rapporto agli sviluppi procedurali, in deroga a quanto previsto dall'art. 51, co. 1 c.p.p., ai procuratori europei delegati spetta esercitare le loro funzioni nell'arco di tutto il procedimento, tanto nel corso delle indagini preliminari e del giudizio di primo grado, quanto nei giudizi di

³¹ Cfr. il considerando n. 13 Regolamento EPPO.

³² Il Regolamento EPPO si limita ad affermare, peraltro piuttosto cripticamente, che «[l]a nozione di “reati indissolubilmente connessi” dovrebbe essere considerata alla luce della relativa giurisprudenza che, per l'applicazione del principio del *ne bis in idem*, adotta come criterio pertinente l'identità dei fatti materiali (o fatti sostanzialmente identici), intesa come esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro nel tempo e nello spazio.» (considerando n. 54). Sul punto, v. *amplius* G. BARROCU, *La Procura Europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Cedam, 2021, p. 75 ss.

³³ L'art. 25.3, lett. a) Regolamento EPPO stabilisce che la procura europea si astiene dall'esercitare la sua competenza in relazione a qualsiasi reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22 e, previa consultazione con le autorità nazionali competenti, rinvia senza indebito ritardo il caso a queste ultime se, *inter alia*, la sanzione massima prevista dal diritto nazionale per un reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 22.1 è equivalente o meno severa della sanzione massima per il reato indissolubilmente connesso di cui all'art. 22.3, a meno che quest'ultimo reato non sia stato strumentale alla commissione del reato rientrante nel campo di applicazione dell'art. 22.1.

³⁴ Come osserva G. BARROCU, *La Procura Europea*, cit., p. 201, «[...] l'ampiezza e l'indeterminatezza della “connessione europea” potrebbe riassorbire al suo interno le ipotesi che secondo l'ordinamento interno richiedono il coordinamento tra uffici del pubblico ministero.». Sebbene G. MELILLO, *Il ruolo delle Procure della Repubblica*, cit., § 3, non manchi di sottolineare «[...] la necessità di visioni e approcci investigativi che privilegino, nelle scelte della Procura Europea mirate alla concentrazione delle indagini sulle posizioni collegate, una realistica considerazione delle effettive prospettive di efficacia di concezioni rigidamente esclusive delle indagini comunque connesse o collegate a quelle riservate ad EPPO e, per tale via, correlativamente, del valore generale di un forte e costante sviluppo dei rapporti di coordinamento investigativo con le autorità nazionali».

³⁵ Come si approfondirà in seguito, non è applicabile ai procuratori europei delegati l'art. 372 c.p.p., ivi incluso il comma 1-bis sull'avocazione delle indagini relative a certi delitti da parte del procuratore generale presso la corte di appello nel caso in cui, essendo obbligatorio l'arresto in flagranza e trattandosi di indagini collegate, non risulti effettivo il coordinamento delle indagini di cui all'art. 371, co. 1 e non abbiano dato esito le riunioni per il coordinamento disposte o promosse dal procuratore generale anche d'intesa con altri procuratori generali interessati. Sulla natura deterrente dell'avocazione del procuratore generale rispetto al mancato coordinamento delle indagini, v. *amplius* I. MATERIA, *Il collegamento delle indagini collegate in ambito infra-distrettuale*, in AA.VV., 'Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo', a cura di G. Melillo – A. Spataro – P.L. Vigna, Giuffrè, 2004, p. 142 ss. Con l'esclusione del potere di avocazione delle procure generali, il coordinamento investigativo sarà eventualmente rimesso alle “buone prassi” dei pubblici ministeri, come sottolinea G. BARROCU, *La Procura Europea*, cit., p. 202.

impugnazione – quantomeno nel giudizio di appello, come si dirà a breve –. Questa immanenza delle funzioni, che inevitabilmente espone l'accusa a una sua personalizzazione, è il riflesso di quanto prescritto dalla fonte sovraordinata, che impone, appunto, che i procuratori europei delegati dispongano del «potere di formulare l'imputazione, partecipare all'assunzione delle prove ed esercitare i rimedi disponibili, in conformità del diritto nazionale»³⁶.

Unica eccezione – imposta proprio dal diritto nazionale – è costituita dall'esercizio della funzione di pubblico ministero dinnanzi alla Corte di cassazione, in considerazione delle specifiche proprietà che l'esercizio di detta funzione assume in sede di legittimità e delle specifiche qualifiche che esso richiede in capo ai magistrati. A quest'ultimo proposito, al fine di prevenire problemi di incompatibilità funzionale e ordinamentale – in linea con precise osservazioni avanzate dalla dottrina³⁷, oltre che dal C.S.M.³⁸ –, si è deciso di procedere con un accordo integrativo tra la Ministra della giustizia e la Procuratrice capo europea per la designazione di due ulteriori procuratori europei delegati presso la procura generale della Corte di cassazione, da scegliersi tra i sostituti procuratori generali già ivi incardinati e da impegnare verosimilmente *part time*³⁹ in un'ottica di massimizzazione delle risorse a disposizione, soprattutto nei primi anni di attività dell'EPPO in cui prevedibilmente il carico di lavoro della procura generale non sarà particolarmente pesante⁴⁰.

2.2. Direzione e vigilanza.

Sempre entro la cornice dell'apposita articolazione funzionale del nuovo ufficio requirente di matrice eurounitaria, l'art. 9 affronta la delicata questione dei rapporti di direzione e vigilanza che di norma intercorrono tra gli inquirenti e i loro capi ufficio.

Al fine di preservare i poteri di supervisione e indirizzo spettanti agli organi della procura europea nei procedimenti di sua competenza⁴¹, e «assicurare la coerenza,

³⁶ Art. 13.1 Regolamento EPPO. Ancora più esplicito il considerando n. 31 secondo cui «[l]e funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti si esplicano fino alla conclusione del procedimento, vale a dire 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 a quando detta decisione non sia divenuta definitiva».

³⁷ V., in particolare, A. BALSAMO, [Il coordinamento tra la Procura generale della Corte di cassazione e la Procura Europea](#), in questa *Rivista*, 4 dicembre 2019.

³⁸ C.S.M., 49/PA/2020, *Parere sul testo del decreto legislativo AG 204*, cit., p. 9 ss.

³⁹ L. SALAZAR, *L'adeguamento interno*, cit., p. 59.

⁴⁰ Per alcuni rilievi critici sull'effettiva necessità di una simile designazione, v. G. BARROCU, *La Procura Europea*, cit., p. 184 ss.

⁴¹ Si pensi ai poteri di controllo e di indirizzo del procuratore europeo (art. 12 Regolamento EPPO), da un lato, e della camera permanente (art. 10 Regolamento EPPO), dall'altro, ivi compresi i suoi poteri di riassegnazione di un caso a un procuratore europeo delegato di un altro Stato membro (art. 26.5, lett. a, Regolamento EPPO), ovvero di riunione o separazione dei casi (art. 26.5, lett. b, Regolamento EPPO), oltre che in ordine all'esercizio dell'azione penale (art. 36 Regolamento EPPO), all'archiviazione (art. 39 Regolamento EPPO) e alle procedure semplificate di azione penale (art. 40 Regolamento EPPO).

l'efficienza e l'uniformità della politica in materia di azione penale dell'EPPO»⁴², il legislatore domestico, in virtù della diretta applicazione della fonte regolamentare, si è limitato a sottrarre i procuratori europei delegati ai poteri di direzione del procuratore della Repubblica (di cui all'art. 70 R.D. n. 12/1941 e agli artt. 1, 2, 3 e 4, co. 1 d.lgs. n. 106/2006), nonché all'attività di vigilanza del procuratore generale presso la Corte di appello (di cui all'art. 6 d.lgs. n. 106/2006). Conseguentemente, ai procuratori europei delegati non sono applicabili le norme del codice di rito penale sull'autonomia del pubblico ministero in udienza e sui casi di sostituzione (art. 53), sull'attività di coordinamento del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo (art. 371-bis), sull'avocazione delle indagini da parte del procuratore generale presso la corte di appello (art. 372), anche nell'ipotesi di mancato esercizio dell'azione penale (art. 412) – pure su richiesta dell'indagato ovvero della persona offesa (art. 413) –, oltre che sull'avocazione in caso di ordine di integrazione delle indagini da parte del giudice dell'udienza preliminare, a seguito di apposita comunicazione (art. 421-bis, co. 1, secondo periodo, e co. 2).

Ebbene, in questo scenario, non sorprende la scelta – obbligata dalla fonte sovraordinata – per cui i procuratori delegati non godono della solita autonomia in udienza, stante l'assetto verticistico della procura europea⁴³, e, svincolati dalle direttive del procuratore della Repubblica, non possono in alcun modo subire il controllo 'gerarchico' che il procuratore generale esercita sugli uffici requirenti entro il proprio distretto, a tutela della piena autonomia e indipendenza dell'ufficio sovranazionale e dei suoi organi⁴⁴. Non sorprende nemmeno l'esonero – anch'esso coerente con le indicazioni regolamentari – del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo dalla sua solita attività di coordinamento investigativo, benché detto esonero susciti qualche perplessità,

⁴² Art. 9.2 Regolamento EPPO.

⁴³ Cfr., in particolare, l'art. 60 Regolamento interno della Procura europea (2021/C 22/03) sulla "Rappresentanza in giudizio", in congiunzione all'art. 10.5 Regolamento EPPO. Per un approfondimento sulla compatibilità della limitata autonomia in udienza del procuratore europeo delegato con i principi fondamentali del nostro sistema giudiziario, si rinvia a G. BARROCU, *La Procura Europea*, cit., p. 202 ss.

⁴⁴ Sul punto, v. *amplius*: L. DE MATTEIS, [Autonomia ed indipendenza della Procura Europea come garanzia dello Stato di diritto](#), in *Questione Giustizia*, 24 marzo 2021, § 4; e M.C. SABADELL CARNICER, [The Independence of the European Public Prosecutor's Office](#), in *Eu crim*, 1/2021, p. 57 ss. Si ricorda, a questo proposito, che la procura europea, oltre a farsi carico del trattamento economico dei suoi delegati nazionali (cfr. l'art. 7 d. lgs. n. 9/2021), assunti come consiglieri speciali secondo le condizioni di impiego degli altri agenti dell'Unione (art. 96.6 Regolamento EPPO; v. altresì le norme sulle condizioni di impiego dei procuratori europei delegati adottate dal Collegio dell'EPPO il 29 settembre 2020 – *College Decision 001/2020* –), è responsabile dei profili disciplinari. A norma dell'art. 17.3 Regolamento EPPO, il Collegio ha il potere di rimuovere dall'incarico un procuratore europeo delegato se riscontra che questi non risponde più alle condizioni che ne hanno sorretto la nomina, non è in grado di esercitare le sue funzioni, ovvero ha commesso una colpa grave. A norma, poi, dell'art. 13 d.lgs. n. 9/2021 – in linea con l'art. 17.4 Regolamento EPPO –, un procedimento disciplinare in Italia nei confronti del magistrato nominato procuratore europeo delegato, fondato su motivi connessi alle responsabilità derivanti dal Regolamento EPPO, può essere iniziato solo dopo aver acquisito il consenso del procuratore capo europeo, suscettibile di riesame da parte del Collegio della procura europea dietro richiesta del procuratore generale presso la Corte di cassazione, ovvero del Ministro della giustizia quando sia stato questi a promuovere l'azione disciplinare. Per un approfondimento critico sulla responsabilità disciplinare dei procuratori europei delegati si rinvia a G. BARROCU, *La Procura Europea*, cit., p. 209 ss.

soprattutto alla luce della competenza materiale dell'EPPO, riguardante, *inter alia*, i reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale incentrata sulla commissione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione previsti dalla direttiva 2017/1371/UE, quale attuata dal diritto nazionale⁴⁵.

A parte la difficoltà di tracciare una linea di confine tra le sfere di competenza della procura europea e delle procure nazionali in relazione ai reati associativi in particolare, anche alla luce dell'incerto vincolo attrattivo della 'indissolubile connessione'⁴⁶ – difficoltà che potrebbe condurre a una certa conflittualità⁴⁷ –, il rischio è che vengano sottratte al coordinamento indagini potenzialmente collegate, là dove vi siano collegamenti, appunto, tra una pluralità di associazioni, quando non tutte incentrate sulla commissione di reati che ledono gli interessi finanziari eurounitari, ovvero tra una pluralità di reati in capo a un'unica associazione, qualora non tutti egualmente lesivi di quegli stessi interessi. Parrebbe sussistere, in termini più generali, il pericolo che il 'terzo binario', quale via per le indagini sui reati che aggrediscono il bilancio sovranazionale, corra parallelo accanto al già esistente 'secondo binario', quale via per le indagini sul crimine organizzato, senza alcun punto di intersezione tra i due, o quantomeno un canale informativo aperto⁴⁸. Se così fosse, si verrebbe in effetti ad amplificare il sopra menzionato problema di autoreferenzialità della procura europea decentrata, capace di riverberarsi anche – soprattutto – nei rapporti con le procure distrettuali antimafia, pure a prescindere dal prescelto esercizio esclusivo delle funzioni dei magistrati delegati.

Senonché, proprio per consentire una proficua collaborazione tra il nuovo centro investigativo europeo, in grado sì di agevolare il coordinamento delle indagini, ma nei

⁴⁵ Art. 22.2 Regolamento EPPO.

⁴⁶ Cfr. J.E. GUERRA, *The Material Competence of the EPPO and the Concept of Inextricably Linked Offences*, in *Eu crim*, 1/2021, p. 49 ss.

⁴⁷ I contrasti tra procura europea e una o più procure della Repubblica sono infatti disciplinati, *inter alia*, rispetto ai reati di criminalità organizzata, sui quali è stato stabilito, in attuazione dell'art. 25.6 Regolamento EPPO, che a decidere sia il procuratore generale presso la Corte di cassazione (art. 16 d.lgs. n. 9/2021). A tal proposito, v., però, L. SALAZAR, *L'adeguamento interno*, cit., p. 72, secondo il quale «[n]el caso italiano, nessuna potenziale concorrenza [...] 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».

⁴⁸ Si dubita, ad esempio, che, rispetto ai reati di competenza dell'EPPO, al procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo sia consentito l'accesso al relativo registro automatizzato delle notizie di reato, analogo all'accesso che gli è di norma consentito, ai sensi dell'art. 117, co. 2-bis c.p.p., al registro delle notizie di reato, al registro di cui all'art. 81, d.lgs. n. 159/2011, oltre che a tutti gli altri registri relativi al procedimento penale e al procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione.

solì casi transfrontalieri⁴⁹ e solo come mera eventualità⁵⁰, alla cui vocazione rimane comunque estranea la lotta alla criminalità organizzata *tout court*⁵¹, e il centro di coordinamento nazionale, appositamente costituito per il contrasto ai reati associativi più gravi, garante di un sapere unitario, la procura europea e la direzione nazionale antimafia hanno da subito siglato un protocollo d'intesa⁵², del resto in linea con il principio di leale cooperazione secondo cui «[...] sia l'EPPO che le autorità nazionali competenti dovrebbero sostenersi e informarsi reciprocamente [...]»⁵³.

3. (segue) e la sua articolazione territoriale.

L'individuazione del numero e la precisa distribuzione sul territorio dei procuratori europei delegati italiani sono frutto del menzionato accordo intercorso tra l'attuale Ministra della giustizia e la nominata Procuratrice capo europea, in linea con quanto prescritto dal Regolamento EPPO⁵⁴ e dal decreto di adeguamento della normativa nazionale⁵⁵. Si è così prevista – pare utile ripetere – la designazione di venti procuratori europei delegati, da ripartire tra nove capoluoghi di distretto di corte d'appello⁵⁶ nel numero di due per sede, ad eccezione di Roma e Milano che ne contano tre, le cui funzioni requirenti – per volontà del legislatore domestico – sono suscettibili di essere esercitate in tutto il territorio nazionale, indipendentemente dalla sede di assegnazione, ferme in ogni caso le regole ordinarie sulla competenza del giudice⁵⁷.

Nel carteggio tra le due autorità, l'una nazionale, l'altra sovraordinata⁵⁸, vengono indicati i criteri in base ai quali sono state operate queste scelte. Si è tenuto conto: dei dati statistici appositamente raccolti dal ministero in ordine ai procedimenti di competenza dell'EPPO; della dimensione delle piante organiche degli uffici interessati; della distanza tra le sedi individuate e gli uffici giudiziari nel territorio; infine, del dato demografico calcolato entro l'area dei distretti. Particolarmente interessanti ai fini del

⁴⁹ Ai sensi dell'art. 10.2 Regolamento EPPO, le camere permanenti, tra le altre cose, garantiscono il coordinamento delle indagini e delle azioni penali nei casi transfrontalieri. Sull'interdipendenza tra le due funzioni, pur distinte, l'una attinente all'esercizio dell'azione penale sovranazionale e l'altra propriamente di coordinamento, v. F. SPIEZIA, *La Direzione Nazionale Antimafia e il coordinamento delle indagini di mafia dopo 20 anni: bilancio e prospettive*, in *Criminalia*, 2012, p. 490.

⁵⁰ È opportuno ricordare che la competenza dell'EPPO ricade sui reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione anche quando di portata meramente domestica.

⁵¹ Lo stesso Regolamento EPPO sottolinea come l'estensione della competenza dell'ufficio sovranazionale alle forme gravi di criminalità che abbiano una dimensione transfrontaliera richieda la decisione unanime del Consiglio europeo (considerando n. 11, ultimo periodo), in conformità a quanto prescritto dall'art. 86.4 TFUE.

⁵² Il protocollo è stato siglato il 24 maggio 2021 presso la Procura Generale della Corte di Cassazione.

⁵³ Così, il considerando n. 14 del Regolamento EPPO. Nello stesso senso, v. l'art. 5.6 Regolamento EPPO e l'art. 40.3 Regolamento interno della Procura europea.

⁵⁴ Art. 13.2 Regolamento EPPO.

⁵⁵ Art. 4 d.lgs. n. 9/2021.

⁵⁶ V., *supra*, *sub* nota n. 12.

⁵⁷ Cfr. l'art. 9, co. 2 d. lgs. n. 9/2021.

⁵⁸ Disponibile sul sito del ministero della giustizia.

presente lavoro sono i dati statistici, rinvenibili in dettaglio nell'analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.) allegata all'allora schema di decreto legislativo, rivelatori di uno *status quo* che la scelta concordata non sembra del tutto rispecchiare.

Su richiesta della Procuratrice capo europea, al fine di stimare i futuri flussi di lavoro della neoistituita procura europea e determinarne il fabbisogno di organico, il Dipartimento per gli Affari di Giustizia (Direzione Generale per gli Affari interni) del Ministero ha condotto un monitoraggio straordinario sui fascicoli iscritti nel quadriennio 2016-2019 per reati commessi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, raggruppati in cinque macrocategorie indicate dalla stessa Procuratrice capo europea (frodi IVA, altre frodi, fatti corruttivi, fatti di appropriazione indebita commessi da pubblici agenti, fatti di riciclaggio), accanto alla categoria dei reati associativi, ritenuta particolarmente significativa per il nostro Paese; monitoraggio a cui ha risposto l'88,57% degli uffici coinvolti per i quattro anni scrutinati⁵⁹. Sono stati complessivamente censiti oltre 1.200 procedimenti (poco più di 1.500 con i dati integrativi trasmessi da Napoli e i dati informali di Milano, aggiunti il 2 marzo 2020⁶⁰), con una media di circa 400 procedimenti iscritti per anno⁶¹. Le procure della Repubblica più largamente interessate sono quelle dell'area meridionale e della regione Sicilia. Una quota pari a ben oltre il 50% del totale dei procedimenti censiti è infatti risultata iscritta dagli uffici giudiziari di Enna, Patti, Catania e Lecce⁶². Di contro, è stato iscritto un solo procedimento annuo da ben ventitré procure nel 2016, da ventuno procure nel 2017, da diciannove procure nel 2018 e da diciotto procure nel 2019. Senza contare l'elevato numero di procure che non ha iscritto alcun procedimento nell'arco di tutti i quattro anni

⁵⁹ Le procure interpellate sono state 140, le procure rispondenti 123.

⁶⁰ Cfr. la tabella a pagina 7 dell'analisi di impatto della regolamentazione – A.I.R.

⁶¹ Mediante un raffronto dei dati inviati dalle Procure con quelli trasmessi dal Comando dei Carabinieri per la Tutela Agroalimentare, è stato possibile stimare che la macrocategoria delle "Altre Frodi", seppur limitatamente al settore agroalimentare, esprime le entità numericamente prevalenti dell'intera casistica delle Frodi UE, sia in termini di numero di procedimenti che di importi. Mediante un raffronto dei dati inviati dalle Procure con quelli trasmessi dalla Guardia Finanza, è emersa, poi, una rilevante "cifra oscura" di procedimenti (più di un migliaio di casi l'anno, non riscontrati nei dati comunicati dagli uffici di Procura), riconducibili in particolare alla macrocategoria "Altre Frodi – DPR 43/73 TU in materia doganale – art. 291 bis (Contrabbandi tabacchi lavorati all'estero)".

⁶² I dati raccolti risultano approssimati per difetto a causa della mancanza o della parzialità delle risposte pervenute, in ragione della necessità di procedere alla consultazione dei singoli procedimenti "in cartaceo", consentendo i sistemi informativi attualmente in uso l'individuazione del solo titolo di reato, e non degli ulteriori elementi (quali, ad esempio, la soglia di materialità e, per i reati in materia di IVA, la transnazionalità delle condotte; si è inoltre riscontrato come il campo "persona offesa" non sempre sia correttamente valorizzato). Criticità sono state segnalate in particolare dalle procure di Napoli e di Genova, che hanno entrambe sostanzialmente evidenziato difficoltà di reperimento dei dati richiesti, posto che non sempre per i reati oggetto del monitoraggio viene indicata la persona offesa (UE, Commissione Europea, la Regione e altri Enti che gestiscono i fondi).

presi in considerazione, ovvero soltanto in taluni di essi⁶³, tra le quali spiccano, per le loro rilevanti dimensioni, le procure di Firenze, Bologna, Milano, Brescia e Venezia⁶⁴.

Alla luce di questi dati, la pattuita distribuzione di venti procuratori europei delegati tra nove capoluoghi di distretto di corte d'appello può essere discussa in una duplice prospettiva.

Quanto all'individuazione di nove sedi di servizio sul suolo nazionale, si registra un'ardita ripartizione del territorio mediante aggregazione di due o più distretti di corte d'appello, fino a quattro diversi⁶⁵ – una ripartizione in 'super distretti', insomma –, comprendenti ampie porzioni del Paese e numerosi uffici giudiziari dislocati anche in regioni diverse⁶⁶. Come doverosamente segnalato dal C.S.M., ciò richiederà ai procuratori europei delegati un'attività di coordinamento delle indagini in ambiti territoriali molto vasti, e la presenza in udienza, in primo e secondo grado, presso numerosi uffici giudiziari, tra loro distanti⁶⁷ e non sempre raggiungibili con i mezzi di trasporto in dotazione all'amministrazione della giustizia⁶⁸. D'altra parte, agli stessi procuratori è inibita la possibilità di delegare le loro funzioni almeno per le attività di udienza, in assenza di una specifica disposizione in tal senso, peraltro apparentemente incompatibile con la fonte regolamentare⁶⁹.

Quanto al numero di procuratori europei delegati per ciascun 'super distretto', si palesa un rapporto proporzionale ai limiti della sostenibilità, non solo in termini assoluti – il C.S.M. non ha mancato di evidenziare che i procuratori europei delegati dovranno garantire una reperibilità per i turni esterni, collegati alle urgenze quali arresti, fermi ovvero sequestri, in modo pressoché continuativo, atteso il loro esiguo numero presso ciascuna sede⁷⁰ –, ma soprattutto rispetto a quei 'super distretti' particolarmente

⁶³ Nella graduatoria delle procure per numero di procedimenti censiti per ciascun anno scrutinato, risultano al massimo 53 procure, quando non solo 45, sulle 123 che hanno risposto al monitoraggio (cfr. la tabella a pagina 9 dell'analisi di impatto della regolamentazione – A.I.R.).

⁶⁴ In tal senso, v. il C.S.M., nella *Richiesta di parere del Ministro della Giustizia sulla proposta di accordo con il Procuratore Capo Europeo, previsto dell'art. 13, paragrafo 2, del Regolamento UE 2017/1939, per la determinazione del numero e della distribuzione funzionale e territoriale dei procuratori europei delegati*, delibera 23 marzo 2021, p. 2 ss.

⁶⁵ Come nel caso della sede di Palermo, che accorpa i distretti di Palermo, Catania, Caltanissetta e Messina.

⁶⁶ Si pensi alla sede di Roma che accorpa i distretti di Roma, Cagliari, L'Aquila e Perugia.

⁶⁷ Come osserva L. SALAZAR, *L'adeguamento interno*, cit., p. 60, «[la scelta italiana] 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».

⁶⁸ Si pensi ai procuratori europei delegati assegnati alla sede di Roma che si debbano recare in Sardegna. Così, il C.S.M., nella *Richiesta di parere del Ministro della Giustizia*, cit., p. 3.

⁶⁹ Come sottolineato dal C.S.M., nella *Richiesta di parere del Ministro della Giustizia*, cit., p. 3 ss., «[...] sarebbe necessario sciogliere il nodo relativo alla ammissibilità di una delega delle funzioni, specialmente per quanto riguarda le attività di udienza (soluzione, quest'ultima, che non sembrerebbe espressamente considerata dal Regolamento) [...]».

⁷⁰ C.S.M., nella *Richiesta di parere del Ministro della Giustizia*, cit., p. 3.

ampi, per lo più localizzati nelle zone del Paese maggiormente esposte ai reati contro gli interessi finanziari dell'Unione. Si è operata, infatti, una scelta che non tiene conto della rilevanza del fenomeno criminoso per aree geografiche, ma che piuttosto introduce una distribuzione omogenea dei procuratori europei delegati tra le diverse sedi, solo a tratti modulata in ragione delle maggiori dimensioni dei distretti raggruppati (è questo il caso delle sedi di Roma e Milano)⁷¹.

In questo quadro, potrebbe avere un risvolto positivo la prevista fungibilità dei procuratori europei delegati, ossia la possibilità per ciascuno di loro di esercitare le funzioni requirenti su tutto il territorio nazionale, a prescindere, quindi, dalla sede di servizio; una possibilità che, all'occorrenza, potrebbe in effetti giovare a una concentrazione delle risorse presso una sede particolarmente oberata rispetto ad altre.

4. Brevi riflessioni a margine.

Come si è cercato di evidenziare nel corso di questa lettura analitica del dato legislativo e non, sono diversi i profili concernenti l'assetto funzionale e territoriale del neo-introdotto organo requirente nazionale sui quali è opportuno riflettere. Essi, peraltro, sono ascrivibili a piani diversi dell'analisi, concernendo taluni quello sovranazionale, talaltri quello interno.

Innanzitutto, l'esercizio delle funzioni da parte dei procuratori europei delegati in via esclusiva solleva alcuni dubbi, oltre che per le menzionate ragioni di politica criminale, in vista dell'obiettivo di assicurare la massima efficienza nel contrasto al crimine in danno delle risorse dell'Unione – vero caposaldo della creazione della procura europea –, a causa del segnalato rischio di autoreferenzialità. Proprio in un'ottica di efficientismo, sarebbe forse preferibile optare per una figura di procuratore europeo delegato avente la doppia funzione, di magistrato nazionale e insieme di delegato, così da garantire una maggiore uniformità tra fronte procedimentale domestico e fronte procedimentale sovranazionale, anche rispetto a quel segmento in cui opera la polizia giudiziaria, le cui sezioni sono condivise tra le procure ordinarie e quella di matrice europea, non essendo stato messo a disposizione di quest'ultima alcun servizio *ad hoc*.

Invero, la promiscuità delle funzioni in capo ai magistrati assegnati all'EPPO avrebbe potuto condurre a una proficua osmosi tra i due diversi ambiti in cui sono suscettibili di essere incardinate le attività di contrasto al crimine in danno dell'Unione, certamente utile per una coerente tutela degli interessi finanziari eurounitari e tale da

⁷¹ Secondo questa organizzazione, in un luogo come la Sicilia – tanto per fare un esempio –, costituente un 'super distretto' raggruppante i quattro diversi distretti di corte d'appello di Palermo, Catania, Caltanissetta e Messina, prima per incidenza di reati di competenza dell'EPPO, dal territorio vasto e disseminato di uffici giudiziari, talvolta collocati in zone non agevolmente raggiungibili, responsabili del contrasto alla criminalità lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, tanto nella fase investigativa quanto in quella propriamente giurisdizionale di merito, saranno due magistrati in tutto.

superare la lamentata «disorganicità dell'azione penale nazionale»⁷². Pur nella complessità di indossare, alternandoli, due diversi 'cappelli', con le inevitabili difficoltà di una doppia direzione e di una doppia vigilanza⁷³, nonostante l'ingente mole di lavoro prevedibilmente imputabile all'incarico europeo⁷⁴, i procuratori delegati ben avrebbero potuto assolvere il compito di *longa manus* dell'ufficio sovraordinato mantenendo il carico di lavoro ordinario, proporzionalmente – quand'anche drasticamente – ridimensionato⁷⁵. D'altronde, il dovere di 'rispondere' al procuratore europeo e alla camera permanente cui viene assegnato di volta in volta un caso⁷⁶ vale già di per sé a sensibilizzare – se non addirittura a responsabilizzare – i procuratori europei delegati, pure qualora questi continuino a esercitare le funzioni di pubblico ministero nazionale, promuovendo comunque una più scrupolosa azione repressiva dei reati lesivi del *budget* sovranazionale.

Le cose sono andate diversamente, anche per espressa volontà dell'attuale capo dell'EPPO – come si è detto –, probabilmente nella convinzione, tutta da verificare, che l'esclusività delle funzioni, da cui poi discende l'inedito 'terzo binario' investigativo, sia garanzia del migliore risultato. Bene. Preso atto di questa opzione obbligata, si impone allora come più che mai indispensabile procedere all'adozione di protocolli d'intesa con le procure della Repubblica, quanto meno con quelle distrettuali, al fine di mettere in atto una doverosa sinergia che non disperda ma piuttosto riunisca gli sforzi profusi nei diversi ranghi degli uffici requiranti⁷⁷; si potrebbe pensare a protocolli d'intesa simili a

⁷² Cfr. il considerando n. 12 Regolamento EPPO.

⁷³ Critica sul punto, per il timore che possa essere intaccata l'indipendenza dei procuratori europei delegati, G. BARONE, *L'entrata in funzione dell'EPPO tra nodi (ancora) da sciogliere e dubbi di effettività*, in *Cass. pen.*, 2020, p. 4773.

⁷⁴ Come messo in evidenza dal procuratore europeo Danilo Ceccarelli, nella sua missiva al C.S.M. del 4 gennaio 2021, EPPO/DC/2021/003, p. 7 ss.: «[...] le concrete funzioni esercitate dai PED non si limiteranno solo alla gestione dei procedimenti penali analogamente a ogni altro Pubblico Ministero italiano, ma [...] gli stessi saranno tenuti ad adempiere ad una serie di numerosi e impegnativi altri oneri e incombenze professionali previste dal Regolamento e dalle Regole Interne di Procedura, da svolgere prevalentemente nella lingua di lavoro dell'EPPO, che renderanno il loro carico complessivo di lavoro non comparabile con quello dei colleghi che operano negli uffici di procura nazionali.»

⁷⁵ Un'eventualità, questa, che il d.lgs. n. 9/2021 ha preso in considerazione, lasciando aperta la possibilità che, a fronte dell'esercizio delle doppie funzioni da parte dei procuratori europei delegati (sempre da pattuirsi con il Procuratore capo europeo di turno), il C.S.M. disponga l'esonero parziale dall'attività giudiziaria ordinaria in misura corrispondente a quella convenuta nell'accordo (art. 6, co. 2).

⁷⁶ Con la College Decision 015/2020 del 25 novembre 2020 sono state istituite quindici camere permanenti, cui vengono assegnati casualmente i casi dal sistema automatico di gestione dei fascicoli.

⁷⁷ G. MELILLO, *Il ruolo delle Procure della Repubblica*, cit., § 2, è chiarissimo al riguardo: «[...] si impone una stringente logica di mutua cooperazione, istituzionale ed operativa, necessaria per controllare il rischio di reciproche chiusure informative e di unilaterali visioni di temi e prospettive di indagine che invece – sarà la regola nei casi appena complessi – esigono confronto e capacità di ascolto». E ancora, sempre lo stesso Autore sostiene: «[...] solo la compiuta condivisione delle informazioni disponibili e il confronto sulle prospettive di lavoro proprie anche delle autorità nazionali potrà disinnescare il pericolo di incomprensioni e contrasti tanto più gravi ove se ne consideri l'impatto negativo sull'impiego razionale dei servizi di polizia giudiziaria e sull'efficacia delle rispettive iniziative.» (§ 2). L'auspicio è quindi quello di «[...] un tavolo permanente per la migliore gestione degli scambi informativi di comune interesse, retto dalle gambe di appositi protocolli operativi fra il Procuratore Europeo e la rete italiana degli uffici del pubblico ministero

quelli stipulati tra procure distrettuali antimafia e procure ordinarie⁷⁸. Si tratterebbe, in fondo, di continuare a percorrere la via diretta a promuovere un'attiva cooperazione multilivello, appena intrapresa con il menzionato protocollo d'intesa siglato da procura europea e procura nazionale antimafia.

Spostando poi la riflessione sul piano organizzativo, sempre in un'ottica di massima efficienza, sarebbe stato possibile concordare una più equa ripartizione del nostro territorio, con la creazione di 'super distretti', sì, ma dall'estensione inversamente proporzionale alla 'portata' dei reati in danno delle finanze dell'Unione. Alternativamente, si sarebbe potuta pattuire una distribuzione dei procuratori europei delegati tra le diverse sedi modulata in ragione delle dimensioni del fenomeno criminoso *target* piuttosto che in ragione delle dimensioni dei 'super distretti'. Occorre chiedersi, quindi, se non sarebbe stato il caso di concentrare, in un modo o nell'altro, le risorse – sempre tenendo conto della dotazione complessiva del ruolo organico della magistratura ordinaria vigente – nei territori maggiormente affetti dai reati che ledono gli interessi finanziari eurolunitari, quantomeno in questa fase di rodaggio dell'organo d'accusa sovraordinato, in cui il punto di partenza non può che essere fatalmente segnato dai dati statistici esistenti, per quanto incerti e incompleti. Non si comprende, cioè, perché dotare delle stesse risorse porzioni di territorio tra loro incomparabili per numero di reati e gravità degli stessi, indipendentemente da specifiche, *rectius* localizzate esigenze di contrasto.

Oltretutto, una distribuzione delle risorse maggiormente fedele alla situazione corrente non avrebbe pregiudicato possibili future rinegoziazioni mediante appositi interventi correttivi, volti a rispondere alle esigenze locali man mano emergenti. Una prospettiva tutt'altro che remota. Basti pensare allo scenario che a breve si schiuderà con il profluvio di finanziamenti erogati a partire dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), foraggiato direttamente dall'Unione nel quadro del programma *Next Generation EU*, che potrebbe alterare l'attuale fotografia del fenomeno criminoso lesivo degli interessi finanziari sovranazionali in Italia⁷⁹.

Anche in questa particolare prospettiva, dunque, sarebbe stato forse opportuno disporre per la duplice funzione dei procuratori delegati. In questo modo si sarebbe

[...]» (§ 3).

⁷⁸ Su cui v. *amplius*: G. MELILLO, *Procedimenti connessi e coordinamento delle indagini in materia di delitti di criminalità organizzata*, in *Cass. pen.*, 1999, p. 2427 ss.; S. SAU, *Le indagini collegate. Il coordinamento investigativo degli uffici del pubblico ministero*, Cedam, 2003, p. 142 ss.; e P.L. VIGNA, *Due tipi di protocolli organizzativi fra procure ordinarie e procure distrettuali*, in *Dir. pen. proc.*, 1997, p. 1546 ss. Cfr., altresì, la risoluzione del C.S.M. del 14 maggio 1998, *Problematiche inerenti l'adozione di «protocolli d'intesa» tra procure distrettuali e non distrettuali*, in *Cass. pen.*, 1998, p. 1877 ss., in cui l'organo di autogoverno della magistratura ha riconosciuto apertamente come i protocolli d'intesa «[...] assolvano il compito di consentire una migliore resa investigativa attraverso la crescita complessiva dei livelli di professionalità e di conoscenza delle dinamiche criminali da parte di tutti gli uffici requirenti che hanno stipulato l'accordo [...]» (p. 1880).

⁷⁹ Da un angolo visuale più ampio, la Procuratrice capo europea ha espresso tutta la sua preoccupazione, là dove ha segnalato il concreto rischio di incremento delle frodi ai danni degli interessi finanziari dell'Unione in seguito all'introduzione di un bilancio pluriennale 'ampliato' per far fronte alla crisi determinata dalla pandemia da Covid-19. Cfr. F. LUCA, *Bilancio UE ampliato, Laura Kövesi mette in guardia: "Potrebbero aumentare le frodi fiscali"*, 7 luglio 2020, disponibile su www.eunews.it.

potuto assicurare una loro più capillare disseminazione nel territorio, stante la possibilità di assegnare alla procura lussemburghese un più alto numero di magistrati nazionali, una volta impiegati *part time* sul versante europeo, da distribuire (perché no?) tra un maggior numero di sedi. Un effetto tutt'altro che secondario: ai fini di una risoluta lotta ai reati di competenza dell'EPPO, la prossimità dei procuratori europei delegati al territorio sembrerebbe la soluzione più ragionevole, tesa a controbilanciare gli inevitabili effetti collaterali di un accentramento investigativo al livello più distante da quello stesso territorio.

Infine, sotto altro profilo, desta qualche perplessità l'immanenza delle funzioni dei procuratori europei delegati nei due gradi di giudizio di merito, nondimeno in linea con l'aspirazione alla concentrazione su un solo magistrato di tutte le attività relative al medesimo procedimento, espressamente promossa dal Regolamento EPPO. Se, da un lato, è del tutto comprensibile il fine di non disperdere la conoscenza dei fatti del processo nel passaggio dal primo al secondo grado del giudizio, dall'altro lato, con la rinuncia al criterio funzionale domestico, l'accusa – come accennato – viene esposta a una sua spiccata personalizzazione, peraltro già sottesa al numero esiguo di procuratori europei delegati per ciascuna sede, cui consegue l'irrilevanza del principio dell'impersonalità dell'ufficio. D'altro canto, proprio l'esiguità del numero dei delegati è tale da dissuadere dalla scelta di incardinare taluni di loro nelle procure generali presso le corti d'appello.

Tutto ciò detto, occorre comunque ricondurre i dubbi e le perplessità evidenziate al particolarissimo contesto in cui le nostre autorità giudiziarie delegate si accingono a muovere i primi passi. L'istituzione di una procura europea, benché limitata a uno specifico settore di reati, rappresenta un avvenimento epocale che ci obbliga a ripensare categorie salde nel nostro sistema processuale e a riconsiderare gli obiettivi dell'accertamento penale in una prospettiva inedita, la cui ampiezza deve ancora essere tratteggiata, prima, e sperimentata, poi. Occorre, quindi, attendere con pazienza per apprezzare appieno l'impatto sull'ordinamento interno di questo organismo pionieristico, valutarne i benefici in termini di efficienza nel contrasto ai reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, e coglierne fino in fondo, se del caso, i *deficit* e le problematicità.