

Relazione illustrativa

1. Il presente schema di decreto legislativo viene predisposto in esecuzione delle disposizioni di cui all'articolo 4 della legge 4 ottobre 2019, n. 117 - Legge di delegazione europea 2018, con cui il Governo è stato delegato all'emanazione di uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale al Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea - «EPPO» (indicato, di seguito come «regolamento EPPO» o, ancor più brevemente, come «regolamento» o «reg.»).

Si rammenta, in proposito, che l'originario termine di nove mesi per l'esercizio delega è stato prorogato di tre mesi in forza dell'articolo 1, comma 3, della legge 24 aprile 2020, n. 27 (di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18), concernente tutti i decreti legislativi in scadenza tra il 10 febbraio 2020 e il 31 agosto 2020, non siano scaduti alla data di entrata in vigore della legge.

La scadenza del termine suddetto risulta, pertanto, attualmente fissata al 2 novembre 2020.

2. Ai fini della predisposizione dell'articolato normativo si è tenuto conto delle indicazioni emergenti dalle riunioni del gruppo di esperti previsto dall'articolo 20(4) del regolamento e del Gruppo COPEN dedicate all'istituzione della Procura europea. Nel giugno 2019, inoltre, una delegazione italiana ha preso parte all'incontro organizzato dalla Commissione europea in Bruges per la discussione e la verifica delle attività in corso negli Stati Membri in vista dell'entrata in funzione dell'EPPO, nonché dei processi di adeguamento degli ordinamenti interni alle previsioni della cd. direttiva PIF (direttiva UE 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, di recente implementata con decreto legislativo n. 27 del 2020, in vigore dal 30 luglio 2020).

In ambito interno sono stati organizzati vari incontri con il Consiglio superiore della magistratura, che già nel novembre 2018 aveva espresso un articolato parere sulle previsioni della legge delega all'epoca in fase di approvazione, e con la procura generale presso la Corte di cassazione, che pure ha elaborato un proprio contributo sulle più opportune scelte ordinamentali e organizzative da operarsi in sede di attuazione della delega.

3. Va preliminarmente osservato che, in conformità alle previsioni dell'articolo 86(1) TFUE, la Procura europea è stata istituita, come detto, attraverso l'adozione di un regolamento e, dunque, di un atto normativo di «portata generale», nonché «obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli



Stati membri», come previsto dall'articolo 288(2) TFUE e ricordato nella clausola finale dello stesso Regolamento (UE) 2017/1939.

Da tale ultima caratteristica discende che, in linea di principio, le disposizioni in esso contenute entrano immediatamente a far parte degli ordinamenti interni e determinano, pertanto, effetti modificativi e (sostanzialmente) abrogativi delle norme preesistenti senza che sia necessario, e nemmeno consentito, un intervento di adattamento o di attuazione ad opera dei legislatori nazionali.

Ciò non esclude, naturalmente, che provvedimenti nazionali integrativi siano implicitamente o esplicitamente richiesti dallo stesso regolamento, come in particolare avviene nel caso di specie.

Ove tale evenienza non ricorra, tuttavia, un eventuale atto di «recepimento», come efficacemente rilevato in dottrina, «sarebbe non soltanto superfluo, ma anche incompatibile con l'articolo 288, secondo comma, perché avrebbe l'effetto di trasformare il regolamento in un provvedimento interno e ne occulterebbe, agli occhi dei giudici e delle persone interessate, la natura comunitaria».

Ne consegue fra l'altro che, come affermato dalla Corte costituzionale sin da epoca risalente (ovvero ancor prima dell'istituzione dell'Unione Europea), «[l]'emanazione [di] corrispondenti norme italiane, non dettate dalla esigenza di dare alle norme comunitarie attuazione nello Stato, ma dovuta [...] al disconoscimento dell'efficacia immediata e diretta delle norme comunitarie in Italia, contrasta con i principi sanciti dal Trattato di Roma [...]»: contrasto che si verifica «non solo nell'ipotesi di norme interne successive incompatibili con quelle emanate dai competenti organi delle Comunità europee, ma anche nell'ipotesi di norme interne, legislative o regolamentari, di contenuto puramente riproduttivo [...]»¹.

Alla stregua di tali consolidati principi, nell'approntamento del testo normativo, si è ritenuto di non avvalersi dei poteri di intervento di cui alle lettere da l) a o) della norma di delega, la cui attuazione si sarebbe risolta nella mera duplicazione di disposizioni già contenute nel regolamento². Le rimanenti indicazioni della legge delega sono state attuate nei limiti del rispetto dei principi suddetti, come puntualmente specificato in sede di commento alle singole disposizioni del decreto.

Dev'essere in ogni caso rammentato come, ai sensi dell'articolo 5(3) reg., «[l]e indagini e le azioni penali a nome dell'EPPO» trovino nel regolamento la fonte

¹ Cfr. sentenza I.C.I.C. del 20 ottobre 1975, n. 232; per la necessità di disapplicazione diretta, ad opera del giudice, della norma interna successiva, v. sentenza *Granital* in data 8 giugno 1984, n. 170.

² Si vedano, rispettivamente, il *considerando* (23) e gli articoli 12(1), 12(2) e 13(1), quanto ai concetti di «supervisione» e, in particolare, alle «istruzioni» impartite dal procuratore europeo al procuratore europeo delegato di cui alla lettera l); e, rispettivamente, gli articoli 31, 27(2) e 27(5) per i successivi criteri di delega.



prioritaria e prevalente di disciplina, laddove invece «[i]l diritto nazionale si applica [unicamente] agli aspetti non disciplinati» ed è, dunque, recessivo in caso di previsioni concorrenti (ovvero «[q]ualora un aspetto sia disciplinato sia dal diritto nazionale che dal [...] regolamento»).

4. Lo schema di decreto si compone di 20 articoli, di seguito illustrati in dettaglio.

4.1. L'**articolo 1** definisce la finalità e l'oggetto dell'intervento normativo, individuati nella predisposizione delle norme necessarie ad adattare l'ordinamento giuridico nazionale alle previsioni del regolamento EPPO.

4.2. Con l'**articolo 2** è stata attuata la previsione di cui alla lettera *a*) delle norme di delega, con cui si richiedeva di provvedere all'individuazione dell'autorità competente a designare, a norma dell'articolo 16(1) del regolamento EPPO, i tre candidati al posto di procuratore europeo, nonché alla determinazione dei criteri e delle modalità di selezione regolanti la designazione e il relativo procedimento.

4.2.1. Rispetto alla disciplina transitoria dettata dalla legge delega³, si è ritenuto di apportare alcune modifiche che, senza alterare la sostanza delle scelte qualificanti a suo tempo compiute, per un verso semplificano l'interlocuzione tra il Consiglio superiore della magistratura e il Ministro della giustizia nella procedura di

³ Si riportano i commi 5 - 9 dell'articolo 4 della legge n. 177: «5. Le domande per la candidatura al posto di procuratore europeo sono proposte al Consiglio Superiore della Magistratura da magistrati requirenti o giudicanti in possesso almeno della quarta valutazione di professionalità, anche se collocati fuori dal ruolo organico della magistratura. 6. Il Consiglio Superiore della Magistratura e il Ministro della giustizia, al quale le domande sono inoltrate, procedono autonomamente alla valutazione dei candidati nel rispetto dei criteri di cui al paragrafo 1 del citato articolo 16 del regolamento (UE) 2017/1939. Il Ministro della giustizia trasmette la graduatoria dei candidati corredata dalle relative valutazioni al Consiglio Superiore della Magistratura che, qualora le condivide, provvede alla designazione e trasmette il relativo provvedimento al Ministro della giustizia perché lo comunichi agli organi dell'EPPO. 7. Quando il Consiglio Superiore della Magistratura non condivide le valutazioni che sorreggono la formazione della graduatoria di cui al comma 6, restituisce, con provvedimento motivato, gli atti al Ministro della giustizia. Entro quindici giorni il Ministro della giustizia può, alternativamente: a) trasmettere al Consiglio Superiore della Magistratura una proposta di graduatoria conforme alle valutazioni del medesimo Consiglio; b) invitare, con richiesta motivata, il Consiglio Superiore della Magistratura a rivedere le proprie valutazioni. 8. Ricevuta la proposta o la richiesta di cui alle lettere a) e b) del comma 7, il Consiglio Superiore della Magistratura provvede in ogni caso alla designazione, fornendo specifica motivazione quando non aderisce all'invito di cui alla medesima lettera b). Il provvedimento di designazione è comunicato a norma del comma 6. 9. Al magistrato nominato procuratore europeo ai sensi dell'articolo 16, paragrafi 2 e 3, del regolamento (UE) 017/1939 non si applicano i commi 68, 69, 71 e 72 dell'articolo 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190».



designazione, per altro verso precisano e integrano la disciplina di quest'ultima, soprattutto con riferimento ai requisiti richiesti per la designazione dei candidati a ricoprire l'incarico di procuratore europeo.

4.2.2. E infatti, ferma l'individuazione del Consiglio superiore della magistratura quale autorità competente per la designazione dei candidati (già prevista al comma 8 della norma di delega), un primo elemento di novità viene introdotto con il comma 2, ove si stabilisce che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Consiglio superiore della magistratura determini con propria delibera i criteri e la procedura per la valutazione delle dichiarazioni di disponibilità e la designazione dei candidati, nel rispetto delle qualifiche e dei requisiti previsti dall'articolo 16 del regolamento e dal presente decreto.

Trattasi, all'evidenza, di modifica finalizzata a garantire la massima puntualità e trasparenza del procedimento di selezione, richiedendo la preventiva individuazione e ostensione dei relativi criteri e profili procedurali da parte dell'organo di autogoverno.

4.2.3. I commi da 3 a 5 implementano le previsioni dettate in via transitoria con riferimento alle condizioni richieste per la presentazione della dichiarazione di disponibilità alla designazione da parte dei magistrati interessati, condizioni peraltro meramente integrative rispetto a quelle previste dal regolamento.

In particolare, al comma 3 della disposizione, nel confermare la legittimazione a prendere parte alla selezione di tutti i magistrati appartenenti all'ordine giudiziario, anche se addetti a funzioni giudicanti o fuori ruolo (la cui designazione ricomprende, in ogni caso, l'eventuale tramutamento di funzioni del magistrato addetto alle prime), si precisa innanzitutto che alla presentazione della domanda non osta l'eventuale situazione di aspettativa di cui, eventualmente, il magistrato stia fruendo nel periodo di vigenza del bando di concorso.

In secondo luogo, è parso necessario fissare un limite massimo d'età per gli aspiranti, pari a 63 anni, al fine di assicurare l'espletamento dell'incarico sino al termine naturale di scadenza (6 anni, non prorogabili, né rinnovabili).

Nessuna modifica è stata invece apportata al requisito connesso alla necessità che, al momento della presentazione della domanda, il candidato abbia conseguito almeno la quarta valutazione di professionalità.

Il comma 4 richiede altresì che gli aspiranti, oltre alle necessarie competenze linguistiche (ovvero «una conoscenza adeguata della lingua di lavoro adottata dal collegio della Procura europea ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, del regolamento») e ai requisiti richiesti dall'articolo 16 del regolamento e dalla delibera del Consiglio superiore della magistratura di cui al comma 2, dimostrino «capacità scientifica e di analisi delle norme».



La verifica di tale specifica attitudine professionale si riconnette alla possibilità, prevista – seppur per ipotesi eccezionali – dall’articolo 28(4) del regolamento, che il procuratore europeo, previa approvazione della competente camera permanente, assuma la decisione di seguire il caso in prima persona e, dunque, decida di sostituirsi al procuratore europeo delegato.

Ebbene, posto che quest’ultimo, sempre in base alle previsioni del regolamento (articolo 4), deve poter svolgere «[l]e funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti [...] fino alla pronuncia del provvedimento definitivo» (ovvero «fino alla decisione finale che stabilisce se l’indagato o imputato abbia commesso il reato»: così il *recital* (31)), ne consegue la necessità che i magistrati chiamati a svolgere detti incarichi presentino requisiti di preparazione e capacità tecnica equiparabili a quelli previsti per il conferimento delle funzioni di legittimità.

Questa essendo la logica della disposizione, è parso del tutto naturale, da un lato, escluderne la riferibilità ai magistrati che, risultando investiti delle funzioni di legittimità, abbiano già in precedenza dato prova di «capacità scientifica e di analisi delle norme», dall’altro affidare la verifica di tale requisito dalla stessa commissione nominata dal Consiglio superiore della magistratura, ai sensi dell’articolo 12, comma 13, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, per il conferimento in via ordinaria delle funzioni suddette. Troveranno applicazione, quindi, tutte le pertinenti regole relative alla composizione, alla durata, al *quorum* funzionale della commissione, nonché alla necessità che il Consiglio superiore della magistratura motivi specificamente le decisioni assunte in difformità dal parere espresso dalla commissione tecnica⁴.

4.2.4. I commi da 6 a 8 dell’articolo 2 disciplinano le attività successive alla presentazione della dichiarazione di disponibilità da parte degli aspiranti e intervengono, come detto, con finalità di semplificazione e snellimento sulle regole dettate in via transitoria per l’interlocuzione tra Ministro della giustizia e Consiglio superiore della magistratura.

E infatti, ferma la necessità dell’immediata trasmissione al Guardasigilli delle suddette dichiarazioni di disponibilità e ferma, dunque, anche la possibilità – espressamente contemplata nel regime transitorio – di un’autonoma istruttoria sul versante ministeriale, la nuova disciplina prevede che:

a) il Consiglio superiore della magistratura proceda alle valutazioni di competenza nel rispetto dei criteri di cui alla delibera prevista dal comma 2 e, nel termine di trenta giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle

⁴ Si veda l’articolo 12, commi 13, secondo e terzo periodo, 15 e 16 del decreto legislativo 5 aprile 2006, nr. 160.



dichiarazioni di disponibilità, approvi senz'altro – con delibera motivata – una proposta di designazione di tre candidati idonei;

b) quest'ultima sarà trasmessa al Ministro della giustizia, affinché formuli – nei quindici giorni successivi – eventuali osservazioni, che possono consistere anche nella proposta di una diversa designazione dei candidati;

c) alla scadenza del termine suddetto, laddove non pervengano osservazioni, il Consiglio superiore della magistratura provvederà immediatamente alla designazione dei candidati; quando, invece, il Ministro della giustizia abbia formulato osservazioni, il Consiglio disporrà di ulteriori quindici giorni per assumere le determinazioni definitive, che dovranno essere sorrette da specifica motivazione in merito ad eventuali profili di dissenso rispetto ai rilievi del Guardasigilli;

d) infine, all'esito alla designazione, i nominativi dei candidati designati saranno comunicati al Ministro della giustizia per il successivo inoltro al Consiglio dell'Unione Europea.

Rispetto alla disciplina transitoria, è stato dunque soppresso il potere di iniziativa riconosciuto al Ministro della giustizia, cui il comma 6 dell'articolo 4 della legge di delega rimetteva il potere di formare – corredandola con le relative valutazioni – una «graduatoria dei candidati».

La previsione secondo cui è il Consiglio superiore della magistratura a sottoporre una propria proposta di designazione al Guardasigilli ha comportato, altresì, la soppressione della necessaria verifica da parte di quest'ultimo della 'controproposta' del Consiglio in caso di mancata condivisione della quella originaria.

In definitiva, nei termini in cui viene attualmente delineata, l'interlocuzione del Ministro della giustizia è prevista come meramente eventuale, ma risultano confermati tanto il potere di formulare (contro)proposte di designazione diverse da quelle dell'organo di autogoverno, quanto l'obbligo – a carico di quest'ultimo – di piena ostensione delle ragioni di un eventuale orientamento da esse difforme: aspetti sui quali, al netto delle ricordate scansioni puramente procedurali ora soppresse, si concentravano e si concentrano ancor oggi gli effettivi termini sostanziali dell'equilibrio istituzionale tra gli attori della procedura di designazione.

4.3. Rispondono essenzialmente ad esigenze di chiarezza, linearità e completezza del disposto normativo, e in nulla – pertanto – modificano il previgente regime transitorio, le previsioni di cui all'*articolo 3* dedicate alla disciplina dello *status del procuratore europeo nell'ambito dell'ordine giudiziario nazionale e al suo trattamento economico*.

4.3.1. In proposito, come visto, la disciplina transitoria dichiarava – al comma 9 – non applicabile al procuratore europeo i commi 68, 69, 71 e 72, dell'articolo 1 della



cd. legge Severino (legge 6 novembre 2012, n. 190), relativi all'esonero di taluni incarichi fuori ruolo dal rispetto del termine decennale.

Le nuove previsioni, da un lato, circoscrivono il richiamo al solo comma 68 della legge suddetta, unica disposizione in concreto rilevante per la posizione del procuratore europeo (risultando invece le altre finalizzate alla definizione di incarichi fuori ruolo già in essere), dall'altro ricomprendono altresì l'analogo termine decennale previsto dell'articolo 50, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2006, nr. 160.

Anche l'espressa previsione del collocamento fuori ruolo magistrato nominato procuratore europeo dal Consiglio dell'Unione europea appare priva di sostanziale portata innovativa, costituendo mera esplicitazione testuale della scelta sulla collocazione istituzionale della nuova figura, che la precedente formulazione della norma relegava a presupposto implicito dell'inoperatività del termine decennale.

Al riguardo, si osserva che il procuratore europeo – analogamente a quanto avviene per il procuratore capo europeo – viene assunto dall'EPPO in qualità di «agente temporaneo» e, per l'intera durata del suo incarico, è quindi assoggettato allo statuto dei funzionari dell'Unione, anche per quanto riguarda il regime economico, contributivo e previdenziale.

Tale profilo è stato valorizzato, nel senso della necessità del collocamento fuori ruolo del magistrato, oltre che da autorevole dottrina, anche dalla Procura generale presso la Corte di cassazione nel contributo ricordato nelle premesse, ove si è del tutto condivisibilmente rilevato che l'assunzione della qualifica di agente temporaneo «stabilisce un rapporto di dipendenza organica con l'agenzia europea e il suo inserimento nella struttura centrale di EPPO sia pur in funzione di raccordo con i PED che operano nei singoli stati».

D'altro canto, anche l'esercizio di funzioni di natura propriamente giudiziaria ad opera del procuratore europeo costituisce ipotesi che lo stesso regolamento, con la già menzionata previsione di cui all'articolo 28(4), relega tra le evenienze 'eccezionali', dovendosi in ogni caso tener presente che in plurime occasioni lo stesso Consiglio superiore della magistratura ha ritenuto lo svolgimento di dette funzioni in sé compatibile con il collocamento fuori ruolo⁵.

A ciò può aggiungersi che tale collocazione ordinamentale del procuratore europeo risulta altresì coerente sia con la procedura attraverso cui si perviene alla sua nomina, deliberata all'esito della procedura di selezione dal Consiglio dell'Unione

⁵ Così, ad esempio, nei casi dei magistrati nominati componenti di Tribunali internazionali e di Corti di giustizia (sia come giudici sia come pubblici ministeri) e dei magistrati partecipanti a progetti di cooperazione giudiziaria e internazionale, il collocamento fuori ruolo dei quali ultimi è stato fatto dipendere dalla circostanza che l'iniziativa non fosse stata approvata dal Consiglio superiore della magistratura, così accordandosi prevalenza ad un elemento ulteriore rispetto alla considerazione del mero dato 'ontologico' costituito dallo svolgimento di funzioni giudiziarie.



europea (articolo 17(2) reg.), sia con il potere di detta istituzione – nonché del Parlamento europeo e della Commissione – di trarlo a giudizio innanzi alla Corte di giustizia affinché sia rimosso dalle funzioni quando «[si] riscontri che non è più in grado di esercitare le sue funzioni o che ha commesso una colpa grave»⁶.

Per tali ragioni, cui in verità altre potrebbero aggiungersi (con riferimento, ad esempio, alla stessa immunità da qualsiasi iniziativa disciplinare in ambito nazionale per l'intera durata dell'incarico), si è ritenuto necessario discostarsi dal ricordato parere espresso dal Consiglio superiore della magistratura nel novembre 2018 e di confermare la scelta, già – come detto – a suo tempo operata dal Parlamento al momento del conferimento della delega in oggetto, di collocare fuori ruolo il magistrato nominato all'incarico di procuratore europeo.

Attraverso il rinvio alla disposizione di cui dall'articolo 58, secondo comma, del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, viene infine precisato, al fine di garantire la neutralità finanziaria della disposizione, che nella qualifica iniziale del ruolo è lasciato scoperto un posto in corrispondenza di quello occupato dal magistrato collocato fuori ruolo.

4.3.2. Anche il comma 2 della norma, a mente del quale «[d]alla data di nomina sino al ricollocamento in ruolo del magistrato cessa il trattamento economico a carico del Ministero della giustizia», costituisce disposizione sostanzialmente priva di autonoma portata innovativa, con essa registrandosi unicamente l'effetto derivante alla sfera giuridico-economica del procuratore europeo dall'assunzione in qualità di «agente temporaneo» dell'EPPO, cui si ricollega – tra l'altro – l'impossibilità di essere remunerato (anche) dallo Stato membro di appartenenza.

Del tutto in linea con quanto appena osservato appare, del resto, la recente delibera assunta il 9 settembre 2020 dal Consiglio superiore della magistratura, a mezzo della quale il primo magistrato italiano nominato all'incarico di procuratore europeo è stato collocato in aspettativa senza assegni ai sensi dell'articolo 23-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001: regime che, come risulta dalla medesima delibera, «comporta come effetto naturale, ovvero conseguenza necessaria, il collocamento fuori ruolo del magistrato».

4.4. L'articolo 4 dà attuazione alla prima delle due previsioni di cui alla lettera b) della delega, individuando nel Ministro della giustizia l'autorità competente a concludere con il procuratore capo europeo l'accordo previsto dall'articolo 13(2) del regolamento, volto alla determinazione del numero dei procuratori europei delegati, nonché alla ripartizione funzionale e territoriale delle loro competenze.

⁶ Cfr. articolo 16 (5) reg., che riproduce la previsione dell'articolo 14(5), relativa al procuratore capo europeo.



Trattandosi di aspetti che interpellano anche le attribuzioni istituzionali del Consiglio superiore della magistratura, si è previsto che il Ministro debba procedere alla negoziazione con il procuratore capo europeo solo dopo aver raggiunto al riguardo un'intesa con l'Organo di autogoverno, da formalizzarsi in una «proposta motivata» che formerà la base della negoziazione da intraprendersi con il vertice della Procura europea.

La disposizione prevede, inoltre, che il Ministro della giustizia e il Consiglio superiore della magistratura procedano – in vista della negoziazione – all'acquisizione di «ogni utile elemento conoscitivo, anche di natura statistica, concernente i reati attribuiti alla competenza della Procura europea, il numero delle persone sottoposte alle indagini ad essi relative, i tempi medi di definizione, la dislocazione sul territorio nazionale degli uffici di procura presso cui i procedimenti sono iscritti e l'eventuale sussistenza di profili di connessione con fenomeni di criminalità organizzata».

Il comma 3 della disposizione stabilisce che l'accordo concluso con il procuratore capo europeo sia comunicato senza ritardo dal Ministro della giustizia al Consiglio superiore della magistratura e pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

Il comma 4 estende, infine, la procedura sin qui descritta alle eventuali successive modifiche dell'accordo.

4.5. All'individuazione dell'autorità competente per la designazione dei procuratori europei delegati e alla disciplina della relativa procedura, oggetto della previsione di cui lettera c) della delega, è invece dedicato l'**articolo 5** del decreto.

Pur rivestendo uno «*status speciale*» ai sensi del regolamento, non v'è dubbio che i magistrati investiti di detto incarico siano destinati a svolgere – sempre in forza delle previsioni contenute nello stesso regolamento⁷ – funzioni di natura intrinsecamente giudiziaria, e ciò in via pressoché esclusiva: dovendo infatti assumersi quale evenienza alquanto rara, e in ogni caso temporanea, l'ipotesi in cui il procuratore europeo delegato sia chiamato ad assumere le funzioni di procuratore europeo *ad interim* in caso di impedimento o di abbandono dell'incarico da parte del titolare ai sensi dell'articolo 16(7) reg.

⁷ L'articolo 13(1) del regolamento prevede, infatti, che «[i] procuratori europei delegati agiscono per conto dell'EPPO nei rispettivi Stati membri e dispongono degli stessi poteri dei procuratori nazionali in materia di indagine, azione penale e atti volti a rinviare casi a giudizio, in aggiunta e fatti salvi i poteri specifici e lo status conferiti loro e alle condizioni stabilite dal presente regolamento». Può essere significativo notare la differente formulazione della disposizione «operativa» rispetto a quanto si legge nel *considerando (33)* (da cui è tratta l'espressione «*status speciale*» riportata nel testo), ove si prevede che sia lo Stato membro di appartenenza dei procuratori europei delegati a «conferire loro almeno gli stessi poteri dei procuratori nazionali».



Essenzialmente sulla base di tali rilievi, si è innanzitutto previsto che la designazione dei candidati procuratori europei delegati, in vista della loro successiva nomina ad opera del collegio della Procura europea conformemente all'articolo 17 del regolamento, competa in via esclusiva al Consiglio superiore della magistratura (comma 1 e 6). Il Ministro della giustizia figura unicamente quale destinatario della delibera di designazione, dovendo provvedere al suo inoltro al procuratore capo europeo (comma 7).

Così come già visto a proposito della designazione del procuratore europeo, anche in questo caso l'organo di autogoverno dovrà, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, determinare con propria delibera i criteri e la procedura per la valutazione delle dichiarazioni di disponibilità e la designazione dei candidati, nel rispetto delle qualifiche e dei requisiti previsti dall'articolo 17 del regolamento e dal decreto medesimo. Peraltro, in ragione della settorialità delle competenze dell'EPPO, è parso opportuno prevedere che, anche nell'individuazione dei criteri di valutazione del procuratore europeo delegato, specifico rilievo sia accordato all'esperienza maturata dal magistrato nella conduzione di indagini relative a reati contro la pubblica amministrazione e in materia di criminalità economica e finanziaria, nonché alle sue competenze nel settore della cooperazione giudiziaria internazionale (comma 2).

Anche quanto ai requisiti per la designazione la disposizione ricalca la disciplina già illustrata per il procuratore europeo, eccezion fatta per la meno elevata valutazione di professionalità richiesta (la terza valutazione, e non la quarta) e per il diverso limite d'età, fissato nel compimento del cinquantanovesimo anno d'età in considerazione della previsione di rinnovabilità dell'incarico (quinquennale) conferito al procuratore europeo delegato (comma 4).

Per le ragioni a suo tempo illustrate, anche in questo caso viene richiesta la verifica del requisito della «capacità scientifica e di analisi delle norme», laddove – naturalmente – l'aspirante già non svolga funzioni di legittimità (comma 5).

Può qui aggiungersi che nel corso dei lavori preparatori è stata ripetutamente e approfonditamente valutata la possibilità di istituire una figura di procuratore europeo delegato con sole funzioni di legittimità.

Tuttavia, tale soluzione è risultata incompatibile sia con le previsioni del regolamento, che definiscono il procuratore europeo delegato innanzitutto come organo investigativo, sia con la necessità di favorire la concentrazione sul medesimo magistrato tutte le attività relative al medesimo caso. Nel senso dell'assoluta impercorribilità dell'ipotesi, inoltre, un ruolo fondamentale hanno giocato la previsione di cui alla lettera *i*) dei criteri di delega, nonché la posizione di ferma contrarietà allo svolgimento di funzioni *part-time* (pur ammissibili *ex* articolo 13(3) reg. e, dunque, disciplinate agli articoli 6, co. 2, e 7 del presente decreto), quali avrebbero necessariamente dovuto essere quelle affidate al procuratore europeo



delegato operante presso la procura generale della Corte di cassazione, manifestata dall'attuale procuratore capo europeo sin dal suo insediamento e costantemente ribadita in ogni successiva occasione di intervento o confronto⁸.

4.6. L'articolo 6 del decreto è dedicato alla disciplina dei provvedimenti conseguenti alla nomina dei magistrati all'incarico di procuratore europeo delegato.

4.6.1. La considerazione della già evidenziata natura intrinsecamente e pressoché esclusivamente giudiziaria delle funzioni che i procuratori europei delegati sono destinati ad assolvere, hanno suggerito di differenziarne la collocazione ordinamentale rispetto al procuratore europeo e, dunque, di non prevederne il collocamento fuori ruolo⁹.

In tal senso, sono state tenute presenti anche le indicazioni desumibili da varie previsioni contenute nel regolamento, tra le quali, oltre al già menzionato principio di assimilazione di cui all'articolo 13(1), l'articolo 17(2), che – in armonia con quanto previsto dal *considerando (43)*¹⁰ – stabilisce 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 [...]».

Ovviamente, in considerazione dello «status speciale» loro conferito, il regime cui saranno soggetti i magistrati investiti dell'incarico in questione saranno soggetti è quello compiutamente delineato dal regolamento EPPO nonché dalle ulteriori fonti normative – di origine in parte eurounitaria, in parte nazionale – che sono in esso richiamate o, comunque, contemplate come «derivate»¹¹.

⁸ Alla posizione del procuratore capo europeo risultano essersi uniformati tutti gli Stati aderenti alla cooperazione rafforzata, con la sola eccezione – al momento - della Finlandia.

⁹ V. *supra* 4.3.1.

¹⁰ Secondo cui «[l]a procedura di nomina dei procuratori europei delegati dovrebbe garantire che questi siano parte integrante dell'EPPO, rimanendo nel contempo integrati a livello operativo nei loro sistemi giuridici e nelle loro strutture giudiziarie e di iniziativa penale nazionali [...]».

¹¹ Si allude, in particolare, oltre che alle *Conditions of employment* previste dall'articolo 114, lettera c) del regolamento (ovvero le «norme sulle condizioni di impiego, i criteri di rendimento, l'insufficienza professionale, i diritti e gli obblighi dei procuratori europei delegati, comprese le norme per la prevenzione e la gestione dei conflitti di interesse»), alle *Internal rules of procedure* (cd. regolamento interno), cui l'articolo 21 affida «l'organizzazione del lavoro» della Procura europea, anche in relazione alle procedure di trattamento dei dati personali e alla disciplina del funzionamento del sistema di gestione informatica dei fascicoli (*Case Management System – CMS*).



4.6.2. Al comma 1 della disposizione, in ossequio all'articolo 105 della Costituzione, è stata prevista la competenza del Consiglio superiore della magistratura sull'assegnazione dei procuratori europei delegati alle sedi, prevedendosi peraltro che i provvedimenti di destinazione debbano essere assunti nel rispetto degli accordi al riguardo presi con il procuratore capo europeo ai sensi dell'articolo 13(2) del regolamento in merito alla ripartizione funzionale e territoriale dei procuratori europei delegati. Delle preferenze espresse dagli interessati all'atto della presentazione della domanda, invece, si terrà conto solo ove ciò risulti possibile, e cioè nel caso in cui esse risultino compatibili con il contenuto degli accordi suddetti e con le esigenze organizzative dell'EPPO.

Si è inoltre previsto che, all'atto dell'assegnazione dei procuratori europei delegati alle rispettive sedi, il Consiglio superiore della magistratura ne disponga l'esonero dal carico di lavoro ordinario in misura corrispondente a quella convenuta dal Ministro della giustizia con il procuratore capo europeo negli accordi appena ricordati.

A tal riguardo, deve osservarsi che, in virtù di quanto poco più sopra segnalato¹², non è allo stato prevedibile che l'esonero suddetto, almeno per i primi anni di funzionamento dell'EPPO, possa essere disposto in misura solo parziale, risultando – come visto – da escludersi che la negoziazione con l'attuale procuratore capo europeo si orienti nel senso di consentire l'accesso al regime di *cd. doppio cappello* previsto dall'articolo 17(2) del regolamento.

4.6.3. Il comma 3 della disposizione stabilisce, inoltre, che il Consiglio superiore della magistratura debba richiedere, con cadenza annuale, alla Procura europea di comunicare se nei confronti dei magistrati nominati procuratori europei delegati siano stati avviati o definiti procedimenti disciplinari, ovvero se, nei casi agli stessi assegnati, il procuratore europeo incaricato della supervisione abbia adottato la decisione di svolgere l'indagine di persona ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 4, lettera c) del regolamento.

La previsione si correla, da un lato, alla **lettera e)** della norma di delega, dall'altro alla permanenza in capo al Consiglio superiore della magistratura delle ordinarie competenze esercitate in materia di valutazione della professionalità dei magistrati e in sede disciplinare, tematiche queste ultime su cui si avrà modo di ritornare in occasione di illustrazione degli articoli 11, 12 e 13, ad esse rispettivamente dedicati. In questa sede, quindi, l'attenzione viene concentrata unicamente sul citato criterio di delega, con cui si richiedeva di «integrare le disposizioni dell'ordinamento giudiziario che prevedono la trasmissione di copia del decreto motivato di avocazione al Consiglio Superiore della Magistratura e ai procuratori della

¹² V. *supra* 4.5, in fine.



Repubblica interessati, prevedendo un'analogia trasmissione nel caso di decisione motivata da parte del procuratore europeo ai sensi dell'articolo 28 del regolamento (UE) 2017/1939».

Nel corso dei lavori preparatori la norma è stata precisata circoscrivendo le ipotesi di trasmissione del decreto di avocazione ai soli casi previsti dalla norma del regolamento appena citata, in modo da rendere maggiormente chiara la sua estraneità al meccanismo di avocazione di cui all'articolo 27 reg., che – come osservato anche dal Consiglio superiore della magistratura nel parere del 12 novembre 2018 – risponde a «presupposti e finalità del tutto diversi» rispetto a quelli propri dell'omonimo istituto di diritto interno.

Al riguardo, si è ritenuto che la *ratio* dell'intervento emendativo operato sulla norma di delega meritasse di essere ulteriormente sviluppata e precisata in sede di attuazione, da un lato escludendo la necessità di un'informativa nei confronti del procuratore della Repubblica (in ogni caso priva di rilievo, in quanto insuscettibile di dar luogo a qualsiasi effettivo seguito), dall'altro individuando con ancor maggiore grado di dettaglio l'oggetto di detta informativa sì da assicurarne la coerenza con le finalità ad essa proprie, riferibili – come detto – alle perduranti competenze rimesse all'organo di autogoverno nei confronti dei procuratori europei delegati che si sono sopra indicate.

Per tale ragione, oltre a prevedersi l'iniziativa officiosa del Consiglio nell'acquisizione degli elementi informativi con cadenza annuale (risultando, per ovvie ragioni, preclusa la possibilità di imporre all'EPPO un obbligo di «trasmissione» *motu proprio*), i contenuti rilevanti sono stati identificati nelle notizie concernenti l'avvio (o la definizione) dei procedimenti disciplinari concernenti i procuratori europei delegati, nonché la sola fattispecie di 'avocazione' di fonte regolamentare rilevante ai fini in esame, ovvero quella di cui all'articolo 28(4), lettera *c*), prevista per il caso di «fallimento del meccanismo di riassegnazione di cui al paragrafo 3» (quest'ultimo da attivarsi quando il procuratore europeo delegato «non [possa] svolgere l'indagine o avviare l'azione penale», oppure «omett[a] di seguire le istruzioni della camera permanente competente o del procuratore europeo»). E' invece parsa esorbitante rispetto alle competenze del Consiglio superiore della magistratura, se non addirittura lesiva delle prerogative dell'EPPO, una richiesta di informazioni riguardante le ulteriori ipotesi di avocazione contemplate dalle lettere *a*) e *b*) dell'articolo 28(4), riferite ai casi in cui il procuratore europeo incaricato della supervisione assuma in prima persona la direzione dell'indagine in ragione della «gravità del reato, in particolare alla luce delle sue possibili ripercussioni a livello dell'Unione», ovvero del «[coinvolgimento nel]l'indagine [di] funzionari o altri agenti dell'Unione o [di] membri delle istituzioni dell'Unione».



L'ultimo comma della disposizione prevede, in ogni caso, un obbligo a carico dello stesso procuratore europeo delegato di informare senza ritardo il procuratore generale presso la Corte di cassazione e il Ministro della giustizia, oltre che nei casi di avvio di un procedimento disciplinare nei suoi confronti per motivi connessi alle responsabilità che gli derivano dal regolamento e delle decisioni adottate dal procuratore europeo *ex* articolo 28(4) reg., anche nei casi di riassegnazione di suoi procedimenti di indagine ad altro procuratore europeo delegato *ex* articolo 28(3) reg.

4.7. Quanto alla disciplina del trattamento retributivo, previdenziale e pensionistico dei procuratori europei delegati, l'*articolo 7* del decreto stabilisce che, dalla data di assunzione dell'incarico di magistrato nominato procuratore europeo delegato, cessi il trattamento economico erogato a suo favore dal Ministero della giustizia.

Per l'ipotesi di esonero parziale, invece, si prevede che l'amministrazione provveda a rimborsare alla Procura europea, la quale verserà – anche in tal caso – al procuratore europeo delegato l'intero trattamento economico, una quota di quest'ultima, e cioè quella dovuta in relazione allo svolgimento – da parte del procuratore europeo delegato – dell'ordinaria attività di procuratore nazionale.

Il periodo di servizio prestato nella qualità di procuratore europeo delegato sarà computato ai fini della progressione economica per anzianità di servizio e ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza, quest'ultimo da determinarsi «con riferimento al trattamento economico goduto alla data di assunzione dell'incarico e alla progressione di esso per anzianità di servizio».

In ogni caso, viene posto integralmente a carico del Ministero della giustizia il versamento dei contributi previdenziali, pur facendosi salvo il diritto dell'amministrazione al rimborso della quota previdenziale posta a carico del magistrato europeo delegato, secondo le aliquote vigenti.

4.8. Con l'*articolo 8* del decreto si è chiarito che, ai fini dell'inquadramento nelle categorie di cui alla tabella B annessa alla legge 5 marzo 1991, n. 71, che elenca le funzioni assolte dai magistrati appartenenti all'ordine giudiziario nazionale, i magistrati addetti alle funzioni procuratori europei delegati vadano conteggiati nella lettera L, comprensiva – tra gli altri – dei magistrati con funzioni giudicanti e requirenti di merito di primo e di secondo grado.

4.9. L'*articolo 9* dello schema è intitolato ai poteri dei procuratori europei delegati e del procuratore europeo.

4.9.1. Al comma 1 si stabilisce che, in relazione ai reati di competenza della Procura europea, allorquando quest'ultima assuma la decisione di avviare o di avocare



un'indagine, i procuratori europei delegati esercitino i poteri loro spettanti in qualità di pubblici ministeri nazionali «nell'interesse della Procura europea e conformemente alle disposizioni del regolamento e del presente decreto».

Premesso che, come pure visto, il cd. principio di assimilazione – alla base delle previsioni suddette – deve considerarsi già pienamente operativo nel nostro ordinamento in forza della previsione di cui all'articolo 13(1), la portata effettivamente innovativa della disposizione è dunque nell'inciso «in via esclusiva e fino alla pronuncia del provvedimento definitivo», che riprende due principi cardine enunciati nel regolamento istitutivo della Procura europea.

Il primo, sostanzialmente riflesso anche nella **lettera n)** delle norme di delega¹³, discende da quanto previsto nell'articolo 25(1), secondo periodo («[s]e l'EPPO decide di esercitare la sua competenza, le autorità nazionali competenti non esercitano la loro competenza in relazione alla stessa condotta criminosa»), e nell'articolo 27(5) reg. in tema di avocazione, a sua volta pressoché testualmente riprodotto, nella prima parte, **lettera o)** della delega¹⁴.

In particolare, a mente del citato 27(5), «[q]ualora l'EPPO eserciti il suo diritto di avocazione, le autorità competenti degli Stati membri trasferiscono il fascicolo all'EPPO e si astengono da ulteriori atti d'indagine in relazione allo stesso reato». Il principio, temperato unicamente dalla perdurante competenza delle autorità nazionali ad assumere le «misure urgenti necessarie [...] per garantire l'efficacia dell'indagine e dell'azione penale» (articolo 28(2) reg.), deve ritenersi *a fortiori* operante anche nei casi in cui sia la Procura europea ad avviare per prima un'indagine ai sensi dell'articolo 26 reg. (così spiegandosi, tra l'altro, l'informativa delle autorità nazionali competenti prevista dal paragrafo 7 della norma).

Del secondo principio s'è già detto a proposito dell'introduzione del requisito relativo alla «capacità scientifica e di analisi delle norme» nella selezione dei magistrati candidati agli incarichi di procuratore europeo e di procuratore europeo delegato¹⁵.

Come in quella sede segnalato ricordando il *recital (31)* del regolamento, la competenza dell'EPPO si estende «fino alla conclusione del procedimento, vale a dire fino alla decisione finale che stabilisce se l'indagato o imputato abbia

¹³ «Prevedere che il pubblico ministero, quando sia stato informato dell'avvio del procedimento di cui all'articolo 27 del regolamento (UE) 2017/1939, possa adottare e richiedere atti urgenti fino all'intervenuta decisione sull'avocazione da parte dell'EPPO, astenendosi dall'adozione di atti che possano precluderne l'esercizio».

¹⁴ «Prevedere che, in caso di intervenuta decisione di avocazione delle indagini da parte dell'EPPO, il pubblico ministero trasmetta gli atti all'EPPO secondo quanto stabilito dall'articolo 27 del regolamento (UE) 2017/1939».

¹⁵ V. sub 4.2.3.



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».

Ne consegue in particolare che, oltre a dirigere le indagini e a partecipare alle udienze di primo grado, i procuratori europei delegati assommano in sé anche i poteri di impugnazione e di partecipazione alle udienze nei gradi successivi, che invece, secondo le regole ordinarie, sono esercitati dalle procure generali della Repubblica presso le corti di appello e, limitatamente allo svolgimento del giudizio di legittimità, dalla procura generale della Repubblica presso la Corte di cassazione. Sotto questo profilo, la disposizione in esame attua la previsione di cui alla successiva **lettera p)** delle norme di delega (per quanto testualmente riferita alla sola «proposizione degli atti di impugnazione») e si ricollega a una delle direttive desumibili dalla **lettera i)** (nella parte in cui dispone che «i procuratori europei delegati svolgano [*tutte*] le funzioni indicate nell'articolo 51 del codice di procedura penale»).

Il comma 4 della disposizione estende al procuratore europeo i poteri propri del procuratore europeo delegato con riferimento all'ipotesi eccezionale in cui il primo decida di assumere la diretta conduzione del caso ai sensi del già più volte citato art. 28(4) del regolamento.

4.9.2. In considerazione del fatto che il numero di magistrati investiti delle funzioni di procuratore europeo delegato risulterà comunque piuttosto ridotto a fronte della necessità – prevista sempre dalla lettera *i)* della norma di delega – che le funzioni requirenti loro assegnate siano esercitate innanzi ai «tribunal[i] *ordinariamente* competent[i] per i delitti di cui alla direttiva (UE) 2017/1371», al fine di recuperare un significativo margine di flessibilità operativa al nuovo organismo europeo, con il comma 2 dell'articolo 9 si è previsto che dette funzioni, così come i poteri ad esse connessi, 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» (in ossequio al su riportato inciso della delega).

4.9.3. Così delineati i poteri e le funzioni del procuratore europeo delegato nell'ambito dei procedimenti in materia penale, il comma 3 della disposizione in esame si preoccupa invece di definirne la posizione istituzionale nell'ambito dell'organizzazione degli uffici di procura dei quali, conformemente al loro stato di magistrati in ruolo, alle funzioni ad esso connesse e alle previsioni del regolamento



EPPO, i procuratori europei delegati rimangono – come detto – a pieno titolo «membri attivi»¹⁶.

Varie norme di delega affrontano tali profili, prevalentemente nella prospettiva della ricerca di una forma di possibile coordinamento tra detto regolamento e le disposizioni nazionali di ordinamento giudiziario.

Ci si riferisce, innanzitutto, al criterio di cui alla **lettera d)**, che richiede di «coordinare le disposizioni dell'ordinamento giudiziario in materia di attribuzioni e di poteri dei titolari degli uffici del pubblico ministero con le disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939 in materia di competenze del collegio, in modo da preservare i poteri di supervisione e di indirizzo spettanti agli organi dell'EPPO nei procedimenti rientranti nell'ambito di applicazione del medesimo regolamento (UE) e garantire la coerenza, l'efficienza e l'uniformità della politica in materia di azione penale dell'EPPO».

Ma nella stessa ottica si muove essenzialmente anche il criterio dettato alla **lettera f)**, che pure postula un «adeguamento] le disposizioni dell'ordinamento giudiziario alle norme del regolamento (UE) 2017/1939 in materia di: competenze del collegio dell'EPPO; poteri di controllo e di indirizzo della camera permanente e del procuratore europeo incaricato della supervisione; esercizio della competenza dell'EPPO; poteri di riassegnazione, riunione e separazione dei casi spettanti alla camera permanente; diritto di avocazione dell'EPPO; poteri della camera permanente in ordine all'esercizio dell'azione penale, all'archiviazione del caso e alle procedure semplificate di azione penale».

Peraltro, come evidenziato in premessa, nell'attuazione di tali previsioni non può non tenersi conto della diretta applicabilità nell'ordinamento interno delle norme dettate dal regolamento (sottolineata anche nel criterio residuale di delega di cui alla lettera r)), nonché delle prerogative di autonomia e indipendenza – in questo caso 'esterna' e di tipo 'verticale', cioè verso gli Stati membri – che presidiano l'assetto istituzionale e l'attività della neoistituita Procura europea.

E' essenzialmente sul tale ultimo aspetto che la disposizione in esame si concentra, individuando le norme contenute nelle leggi di ordinamento giudiziario e nel codice di procedura penale non compatibili con le dette prerogative.

Si è dunque previsto che i procuratori europei delegati, pur operando nell'ambito di uffici di procura, non siano tuttavia soggetti né ai poteri di direzione attribuiti ai procuratori della Repubblica dall'articolo 70 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 e dagli articoli 1, 2, 3 e 4, comma 1, del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n.

¹⁶ Cfr. articolo 17(2) reg.; v. anche il *recital (43)* che, a proposito della procedura di nomina dei procuratori europei delegati, prevede che essi «siano parte integrante dell'EPPO, rimanendo nel contempo integrati a livello operativo nei loro sistemi giuridici e nelle loro strutture giudiziarie e di iniziativa penale nazionali».



106, né all'attività di vigilanza del procuratore generale presso la corte di appello prevista dall'articolo 6 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, né infine ai poteri di coordinamento investigativo del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo di cui all'articolo 371-*bis* del codice di procedura penale.

E' stata inoltre esclusa l'operatività delle previsioni in tema di avocazione dettate dagli articoli 372, 412, 413 e 421-*bis* del codice di rito.

Per ragioni di omogeneità logica e tematica con l'oggetto della disposizione, è in essa richiamato anche l'art. 53 del codice di rito che, garantendo un profilo di autonomia cd. interna del pubblico ministero (in particolare, le determinazioni da assumersi in udienza), per sua natura interferisce con l'assetto istituzionale dell'EPPO e, comunque, con i principi più rigidamente 'gerarchici' cui esso è improntato.

E' infine parso opportuno inserire nella norma una clausola residuale di chiusura a mezzo della quale, in ossequio al generale principio di prevalenza e di diretta applicazione della fonte eurounitaria (espressamente ribadito anche dall'articolo 5(3) del regolamento, come pure evidenziato in premessa), è stata ribadita la necessità di disapplicare ogni altra disposizione nazionale che con detto regolamento risulti incompatibile.

4.10. In esecuzione del criterio di delega di cui all'ultima parte della **lettera d)** della norma di delega, con cui il Governo è stato autorizzato ad «apportare le necessarie modifiche alle disposizioni dell'ordinamento giudiziario dirette a costituire presso uno o più uffici requirenti l'ufficio per la trattazione dei procedimenti relativi ai reati di cui all'articolo 22 del regolamento (UE) 2017/1939», con l'**articolo 10** del decreto si prevede che, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, il Ministro della giustizia provveda a individuare con proprio decreto le sedi di servizio dei procuratori europei delegati.

Dette sedi andranno individuate presso una o più procure della Repubblica dei capoluoghi di distretto e, soprattutto, dovranno essere rispettati gli esiti della più volte citata negoziazione con il procuratore capo europeo, cui – come pure visto – il Ministro della giustizia procederà (solo) 'previa intesa' con il Consiglio superiore della magistratura.

La negoziazione con il vertice della Procura europea è infatti destinata, secondo la già più volte richiamata disposizione regolamentare (articolo 13(2)), a vertere anche sulla «ripartizione [...] territoriale dei procuratori europei delegati all'interno di ciascuno Stato membro».

Sul punto, appare in ogni caso opportuno ricordare che, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto, il procuratore europeo delegato può – in ogni caso – esercitare le funzioni e i poteri assegnatigli senza limiti di competenza territoriale e, dunque, anche al di là di quelli propri dell'ufficio di procura presso cui è incardinato.



Sempre in base alla medesima previsione, andranno in ogni caso rispettate le norme sulla competenza del giudice.

Il comma 2 della disposizione prevede inoltre che, nei trenta giorni successivi alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del decreto ministeriale in questione, i dirigenti delle procure della Repubblica individuate come sedi dei procuratori europei delegati debbano «adottare i provvedimenti organizzativi necessari a favorire la piena integrazione dei procuratori europei delegati nell'ambito dell'ufficio e a dotarli di locali, risorse di personale e attrezzature idonee all'esercizio delle funzioni e dei compiti loro assegnati dal regolamento, assicurando in ogni caso l'eguaglianza di trattamento rispetto ai procuratori nazionali nelle condizioni generali di lavoro e nella fruizione dell'ambiente lavorativo».

Il successivo comma 3 prevede che i citati provvedimenti organizzativi vadano immediatamente comunicati al Ministero della giustizia e al Consiglio superiore della magistratura, mentre l'ultimo comma coinvolge anche questi ultimi («nell'ambito e nei limiti delle rispettive competenze») nella predisposizione di ogni utile iniziativa funzionale «a favorire la piena integrazione dei procuratori europei delegati» e «ad agevolare l'assolvimento delle funzioni e dei compiti loro assegnati dal regolamento».

Le previsioni riportate specificano la portata, nell'ordinamento interno, delle generali previsioni di cui all'articolo 96(6) del regolamento.

4.11. Con l'*articolo 11* si è data attuazione alla **lettera h)** delle norme di delega, a mezzo della quale si richiedeva di «[c]oordinare le disposizioni dell'ordinamento giudiziario in materia di valutazioni di professionalità con le norme del regolamento (UE) 2017/1939 che attribuiscono al collegio, su proposta del procuratore capo europeo, l'adozione di norme sui criteri di rendimento e sulla valutazione dell'insufficienza professionale dei procuratori europei delegati, in modo da integrare la disciplina procedimentale nazionale in materia di valutazioni di professionalità, facendo salve le prerogative del collegio dell'EPPO e regolandone l'incidenza sul procedimento di valutazione interno».

A tal fine si è previsto che il Consiglio superiore della magistratura richieda alla Procura europea di trasmettere: un rapporto informativo sull'attività svolta dal magistrato nominato procuratore europeo delegato ed i relativi dati statistici; copia dei precedenti rapporti di valutazione del rendimento; notizie relative a decisioni di riassegnazione dei casi assunte dalla camera permanente per i motivi di cui all'articolo 28, paragrafo 3, del regolamento; un aggiornamento delle informazioni, relative ad eventuali procedimenti disciplinari e a provvedimenti di cd. avocazione,



che il Consiglio è tenuto ad acquisire con cadenza annuale in base all'articolo 6, comma 3 del decreto.

Tale documentazione, unitamente a quella già in precedenza acquisita sempre ai sensi dell'articolo 6, comma 3, sarà trasmessa dal Consiglio superiore della magistratura al Consiglio giudiziario della Corte di appello di Roma per essere utilizzata ai fini della valutazione di professionalità del magistrato, conformemente all'articolo 11 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160.

4.12. Con gli *articoli 12 e 13* del decreto sono state attuate le previsioni di delega relative alla responsabilità disciplinare del procuratore europeo delegato.

4.12.1. Alla delicata tematica il regolamento fa riferimento nel *recital (46)*, dettando la disciplina operativa all'articolo 17, paragrafi 3 - 5. Come già ricordato, inoltre, l'articolo 114 rimette ad una decisione del collegio l'individuazione degli illeciti e della procedura disciplinari. La legge di delegazione, infine, dedica alla materia la previsione di cui alla *lettera g)*.

Per quanto riguarda la disciplina regolamentare, è di interesse notare come le previsioni del *recital (46)* e quelle contenute nell'articolo 17 non appaiano perfettamente allineate. Ed infatti, com'è agevole rilevare dal raffronto tra le due previsioni¹⁷, mentre il *considerando* rimette esclusivamente al collegio la potestà disciplinare nei confronti dei procuratori europei delegati «quando agiscono ai sensi

¹⁷ Nel *considerando* si dispone infatti che: «[i]l collegio dovrebbe essere responsabile dei provvedimenti disciplinari riguardanti i procuratori europei delegati quando agiscono ai sensi del presente regolamento. Poiché i procuratori europei delegati continuano a essere membri attivi delle procure o della magistratura degli Stati membri e possono inoltre espletare le funzioni di procuratori nazionali, per motivi non connessi al presente regolamento possono applicarsi disposizioni disciplinari nazionali. Tuttavia, viste le sue responsabilità di gestione dell'EPPO e al fine di tutelare l'integrità e l'indipendenza di quest'ultima, è opportuno che in tali casi il procuratore capo europeo sia informato della rimozione o di eventuali provvedimenti disciplinari». Dal canto suo, l'articolo 17 reg., nelle parti qui di interesse, prevede: a) che il collegio debba rimuovere dall'incarico un procuratore europeo delegato «se riscontra che [...] ha commesso una colpa grave» (paragrafo 3); b) che «[s]e uno Stato membro decide la rimozione dall'incarico o l'adozione di provvedimenti disciplinari nei confronti di un procuratore nazionale nominato procuratore europeo delegato per motivi non connessi alle responsabilità che gli derivano dal presente regolamento, esso informa il procuratore capo europeo prima di attivarsi in tal senso» (paragrafo 4, primo periodo); c) che, inoltre, «[u]no Stato membro non può rimuovere dall'incarico un procuratore europeo delegato o adottare provvedimenti disciplinari nei suoi confronti per motivi connessi alle responsabilità che gli derivano dal presente regolamento senza il consenso del procuratore capo europeo»; laddove quest'ultimo neghi il consenso, «lo Stato membro interessato può chiedere al collegio di esaminare la questione» (paragrafo 4, secondo periodo); d) che, infine, «[s]e un procuratore europeo delegato [...] è rimosso dal suo incarico [...], lo Stato membro interessato ne informa immediatamente il procuratore capo europeo e, se del caso, designa un altro procuratore affinché sia nominato come nuovo procuratore europeo delegato [...]» (paragrafo 5).



del presente regolamento», invece l'art. 17(4), secondo periodo, presuppone una competenza disciplinare delle autorità nazionali anche «per motivi connessi alle responsabilità che [...] derivano dal [...] regolamento», pur presupponendo – in questo caso – per l'instaurazione del procedimento il consenso del Procuratore Capo o, in mancanza, che il collegio accolga la richiesta di riesame presentata dallo Stato membro al collegio della Procura.

Nell'impostazione del legislatore delegante¹⁸, conformemente alla più comprensiva (rispetto al *considerando*) previsione dell'articolo 17 del regolamento, vengono tenuti presenti sia gli illeciti disciplinari del procuratore europeo delegato «per motivi connessi alle responsabilità che gli derivano [...] dal regolamento» (ovvero configurabili «in conseguenza dell'incarico rivestito nell'EPPO», secondo la dizione della norma nazionale), sia gli illeciti disciplinari «per motivi non connessi alle responsabilità che gli derivano dal regolamento» (sicuramente ricompresi nella prima parte della norma di delega e, in ogni caso, espressamente menzionati al nr. 1)).

4.12.2. Chiarite le interrelazioni esistenti tra i parametri normativi di (necessario) riferimento delle previsioni attuative, si osserva che nessun particolare problema si pone con riferimento all'ipotesi in cui venga in rilievo la responsabilità – per così dire – 'extraregolamentare' del procuratore europeo delegato, per la quale le competenze istituzionali interne (e, prime fra tutte, quelle spettanti all'organo di autogoverno) non subiscono alcuna limitazione di natura sostanziale, risultando imposto unicamente il vincolo, di tipo procedurale, costituito dalla necessaria informativa preliminare del procuratore capo europeo.

A tal proposito l'*articolo 12* dello schema di decreto, dando attuazione ai punti di delega di cui ai numeri 1) e 2) della lettera g), stabilisce che i provvedimenti che comportano la cessazione dal servizio, così come quelli di trasferimento di ufficio e quelli disciplinari (anche di natura cautelare), adottati nei confronti dei procuratori europei delegati per motivi non connessi alle responsabilità loro derivanti dal

¹⁸ Il criterio di cui alla lettera g) prevede: «Adeguare le disposizioni dell'ordinamento giudiziario alle norme del regolamento (UE) 2017/1939 che disciplinano la rimozione dall'incarico o l'adozione di provvedimenti disciplinari nei confronti del procuratore nazionale nominato procuratore europeo delegato, in conseguenza dell'incarico rivestito nell'EPPO, e in particolare: 1) prevedere che i provvedimenti adottati dalla sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura che comportino la rimozione dall'incarico o, comunque, i provvedimenti disciplinari nei confronti di un procuratore nazionale nominato procuratore europeo delegato per motivi non connessi alle responsabilità che gli derivano dal regolamento (UE) 2017/1939 siano comunicati al procuratore capo europeo prima che sia data loro esecuzione; 2) prevedere clausole di salvaguardia analoghe a quelle di cui al numero 1) a fronte di qualsiasi altra procedura di trasferimento di ufficio che comporti la rimozione dall'incarico di procuratore europeo delegato».



regolamento, possano essere eseguiti solo dopo averne dato comunicazione al procuratore capo europeo.

Rispetto alla previsione contenuta nel regolamento la norma ha una portata effettivamente innovativa laddove, in conformità a quanto richiesto dal legislatore delegante al punto 2), estende anche ai trasferimenti di ufficio l'obbligo di informativa nei confronti del procuratore capo europeo, così – di fatto – prevedendo una «clausol[a] di salvaguardia» identica a quella che assiste i provvedimenti di cessazione dal servizio e disciplinari.

Proprio in vista della finalità di 'salvaguardia' delle prerogative della Procura europea, resa esplicita – come visto – nella stessa formulazione testuale della norma di delega, si è previsto che, nell'individuare la nuova sede di destinazione del magistrato trasferito di ufficio, il Consiglio superiore della magistratura acquisisca il parere del procuratore capo europeo.

Lo spazio di interlocuzione e raccordo istituzionale così creato consentirà, infatti, di contemperare le finalità proprie del trasferimento di ufficio con le esigenze organizzative dell'EPPO.

Con l'ultimo comma della disposizione, in accoglimento di una specifica proposta in tal senso avanzata dal Consiglio superiore della magistratura nel già citato parere del 12 novembre 2018, si è infine previsto che, in vista dell'adozione dei provvedimenti in esame, possano essere richiesti alla Procura europea gli atti, i documenti e le informazioni eventualmente ritenuti rilevanti.

4.13. Nel successivo *articolo 13* del decreto sono raccolte le disposizioni riguardanti i procedimenti disciplinari nei confronti del procuratore europeo delegato per motivi connessi alle responsabilità che gli derivano dal regolamento.

In siffatte ipotesi, come visto, quest'ultimo prevede che il procuratore capo europeo sia non solo informato dell'iniziativa disciplinare ma, altresì, che – nella sostanza – esprima il proprio *nulla osta* prestandovi «consenso»: in caso contrario, salva la possibilità di un «[ri]esame della questione» da parte del collegio, è la stessa possibilità di dar corso al procedimento a risultare interdetta.

Tale regime, com'è evidente, «comporta una indubbia limitazione delle prerogative del Consiglio superiore della magistratura», come rilevato nel citato parere dell'organo di autogoverno della magistratura, che ha pertanto auspicato un intervento normativo volto a «circoscrivere il più possibile il significato della locuzione aspecifica 'responsabilità derivanti dal regolamento' alle sole violazioni ricollegabili all'adempimento degli obblighi specifici derivanti dal regolamento, conservando uno spazio valutativo all'organo consiliare con riferimento a condotte violative di obblighi previsti dall'ordinamento nazionale, anche se commesse nell'ambito delle funzioni PED».



Pur condividendosene le ragioni di fondo, non si è ritenuto possibile dar corso a tale sollecitazione.

Non solo, infatti, la *ratio* e la lettera delle ricordate disposizioni del regolamento non autorizzano un siffatto intervento del legislatore nazionale ma, più in generale, ad esso osta la competenza esclusiva della Corte di giustizia *ex* articolo 267 TFUE a pronunciarsi, in via pregiudiziale, sulla «interpretazione [...] di norme del diritto dell'Unione, compreso il presente regolamento» (articolo 42(2), lettera *b*)).

Invece, anche per tali procedimenti, come si vedrà a breve, è stata accolta la richiesta dell'organo di autogoverno di «esplicitare che i comportamenti connessi allo svolgimento della funzione PED che hanno determinato la rimozione da parte di EPPO debbano essere valutate dal Consiglio ai fini disciplinari [...]».

4.13.1. La disposizione in esame può essere idealmente suddivisa in due parti, la prima attinente alla preliminare richiesta di «consenso» da avanzarsi al procuratore capo europeo (commi 1 - 4), la seconda relativa ai rapporti tra l'eventuale procedimento disciplinare svoltosi innanzi al collegio della Procura europea e quello da celebrarsi in ambito nazionale innanzi al Consiglio superiore della magistratura (commi 5 - 8).

Notato incidentalmente al riguardo che il mantenimento dello *status* di magistrati in ruolo e il più volte richiamato principio di 'assimilazione' rendono procuratori europei delegati responsabili dei medesimi illeciti *funzionali* addebitabili ai pubblici ministeri nazionali, che in caso di rilascio del consenso non è da escludersi (ed è anzi, come si dirà, auspicabile) anche uno svolgimento *in parallelo* dei giudizi disciplinari e, infine, che anche nell'ipotesi in cui il consenso venga negato la responsabilità disciplinare del magistrato potrà comunque essere fatta valere una volta che questi sia rientrato in ruolo, in merito alle singole previsioni si osserva quanto segue.

a) La competenza a richiedere al procuratore capo europeo il consenso necessario affinché possa procedersi nei confronti del procuratore europeo delegato per motivi connessi alle responsabilità derivanti dal regolamento è stata attribuita al procuratore generale presso la Corte di cassazione, che provvederà all'incombente, a seconda dei casi, una volta ricevuta la richiesta di indagini dal Ministro della giustizia, ovvero prima di effettuare la comunicazione al Consiglio superiore della magistratura prevista dall'articolo 14, comma 3, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 (commi 1 e 2).

b) In considerazione della natura dell'iniziativa da intraprendersi e, in particolare, delle sue possibili ricadute sulle relazioni internazionali dello Stato, si è ritenuto di affidare ad una valutazione discrezionale Ministro della giustizia – previa richiesta



in tal senso avanzata dal procuratore generale presso la Corte di cassazione – la decisione circa l'eventuale richiesta al collegio dell'EPPO di riesaminare la questione. E' stato altresì previsto che, prima di assumere le proprie determinazioni, il Ministro possa assumere ogni utile informazione e che la richiesta vada formulata nei trenta giorni successivi al diniego (comma 3).

c) Il successivo comma 4 regola gli effetti della richiesta di consenso, dell'eventuale diniego opposto dal procuratore capo europeo e dell'altrettanto eventuale decisione di 'riesame' assunta dal collegio EPPO sui termini previsti per l'avvio del procedimento disciplinare dall'articolo 15, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109. In proposito, rammentato nuovamente che in caso di diniego del consenso il procedimento disciplinare interno non potrebbe aver inizio che dopo la cessazione dell'incarico ricoperto dal magistrato presso l'EPPO (e, dunque, anche a distanza di lungo tempo dal verificarsi dei fatti che danno luogo all'addebito), si è previsto che i termini suddetti siano sospesi a seguito della richiesta del procuratore generale presso la Corte di cassazione e che essi riprendano a decorrere solo dal momento in cui pervenga notizia del consenso espresso dal procuratore capo europeo e, in caso di 'riesame', dall'eventuale decisione favorevole del collegio della Procura europea. Nei rimanenti casi, e in particolare quando la procedura di 'riesame' non sia attivata o abbia dato esito negativo, i termini decorreranno nuovamente (solo) a seguito della cessazione dell'incarico di procuratore europeo delegato, circostanza di cui il Consiglio superiore della magistratura curerà la necessaria informativa al procuratore generale presso la Corte di cassazione affinché possa dare avvio al procedimento disciplinare.

d) Quanto ai rapporti tra il procedimento disciplinare interno e quello in corso (o eventualmente già svoltosi) innanzi al collegio della Procura europea, giova ricordare preliminarmente che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, «le sanzioni disciplinari atteng[o]no in senso lato al diritto sanzionatorio-punitivo, e proprio per tale ragione attragg[o]no su di sé alcune delle garanzie che la Costituzione e le carte internazionali dei diritti riservano alla pena».

Purtuttavia, «esse conservano tuttavia una propria specificità [...]», sicché «alcune almeno delle garanzie che [...] circondano la pena in senso stretto non si applicano, o si applicano con un maggior grado di flessibilità, alla sfera delle sanzioni disciplinari». Ciò in quanto «[o]ltre che a logiche punitive e deterrenti comuni alle pene, tali sanzioni possono legittimamente rispondere, quanto meno nei casi concernenti pubblici funzionari cui sono affidati compiti essenziali a garanzia dello Stato di diritto, anche alla finalità di assicurare la definitiva cessazione dal servizio



di persone dimostratesi non idonee, o non più idonee, all'assolvimento dei propri doveri»¹⁹.

Alla luce di tali premesse, si è innanzitutto ritenuto che quello che potrebbe definirsi il 'nocciolo duro' del principio del *ne bis in idem* dovesse necessariamente trovare incondizionata applicazione con riferimento all'efficacia preclusiva dell'eventuale pregressa decisione assolutoria assunta dal Collegio dell'EPPO rispetto a un secondo giudizio disciplinare instaurato nei confronti del procuratore europeo delegato in ambito nazionale.

Si è così previsto che l'azione disciplinare non possa comunque essere iniziata o proseguita «quando la sussistenza dei fatti oggetto di addebito o della responsabilità del magistrato [sia] stata esclusa dal collegio della Procura europea con decisione irrevocabile» (comma 5).

e) Quanto invece alle ipotesi di precedente condanna, si è ritenuto che l'operatività del suddetto principio fosse invece da escludersi, e ciò in considerazione, principalmente, del fatto che, in tali casi, viene in rilievo una pretesa punitiva concorrente e complementare a tutela di esigenze proprie dell'ordinamento nazionale e, in particolare, dell'ordine giudiziario interno.

In tale prospettiva, è parso tuttavia doveroso modellare la disciplina nel rispetto delle univoche indicazioni provenienti dalla più recente giurisprudenza sovranazionale e costituzionale, che – essenzialmente – individuano nella ricorrenza di condizioni idonee ad assicurare il costante rispetto del principio di proporzionalità il punto di equilibrio tra le istanze di garanzia individuale e la possibilità di cumulo di procedimenti con finalità 'punitiva' aventi ad oggetto i medesimi fatti²⁰.

f) Al riguardo, va innanzitutto rammentato che, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto, il procuratore europeo delegato ha l'obbligo di informare senza ritardo il procuratore generale presso la Corte di cassazione e il Ministro della giustizia nei casi di avvio di un procedimento disciplinare nei suoi confronti per motivi connessi alle responsabilità che gli derivano dal regolamento, di riassegnazione di suoi procedimenti di indagine ad altro procuratore europeo delegato ex articolo 28(3) reg. e di adozione delle decisioni ex articolo 28(4) reg. da parte del procuratore europeo.

¹⁹ Sent. 197 del 2018, punto 11 del *Considerato in diritto*.

²⁰ Ci si riferisce, quanto alla giurisprudenza CEDU e CGUE, alla sentenza Grande camera del 15 novembre 2016, *A e B contro Norvegia* e, rispettivamente, alle tre decisioni rese dalla Corte di Lussemburgo in data 20 marzo 2018 (C-524/15, Menci; C-537/16, Garlsson; C-596/16 e C-597/16, Di Puma e Zecca). Nella nostra giurisprudenza costituzionale, il riferimento è alle sentenze n. 43 del 2018 e n. 222 del 2019.



La previsione di tale obbligo è funzionale anche a garantire sin dove possibile (ovvero laddove il procuratore capo europeo esprima il consenso richiestogli) la necessaria 'correlazione temporale' tra le diverse iniziative disciplinari, e ciò all'evidente fine di circoscrivere a quanto strettamente necessario l'indubbio aggravio che alla posizione dell'interessato deriva dalla replicazione del giudizio.

g) Al medesimo fine, nella specifica ottica della garanzia di un'adeguata circolazione del materiale probatorio raccolto nel primo procedimento, si è inoltre disposto che, in caso di identità dei fatti oggetto di addebito, il procuratore generale presso la Corte di cassazione richieda alla Procura europea la trasmissione degli atti pertinenti in vista della loro utilizzazione ai fini delle sue determinazioni inerenti l'esercizio dell'azione disciplinare e nel susseguente giudizio. Stante la sostanziale identità di *ratio*, la previsione è stata estesa anche ai casi in cui in un pregresso giudizio disciplinare innanzi al collegio dell'EPPO siano emerse «altre circostanze comunque rilevanti» ai fini del procedimento interno.

Altrettanto opportuna è parsa l'introduzione di un limite alla possibilità di rinnovazione istruttoria, prevedendosi – con disposizione analoga a quella dettata dall'articolo 190-*bis*, comma 1, del codice di rito – che l'audizione di testi già escussi nel procedimento disciplinare innanzi al collegio della procura europea sia ammessa solo su fatti o circostanze diversi da quelli oggetto delle precedenti dichiarazioni o se ritenuta necessaria sulla base di specifiche esigenze (commi 6 - 7).

h) Sul versante 'sostanziale' della garanzia di proporzionalità, si è infine previsto che della sanzione eventualmente irrogata dal collegio dell'EPPO debba tenersi conto nel determinare la durata delle sanzioni della perdita di anzianità, dell'incapacità ad esercitare un incarico direttivo o semidirettivo e della sospensione dalle funzioni (comma 8).

4.14. Con il criterio di cui alla lettera g), il legislatore delegante richiedeva «in relazione ai delitti di cui alla direttiva (UE) 2017/1371, [di] prevedere come obbligatoria la denuncia all'EPPO, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 331 del codice di procedura penale, nonché l'obbligo di informazione in relazione ai medesimi delitti da parte del pubblico ministero in ogni fase del procedimento, al fine dell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 27 del regolamento (UE) 2017/1939». All'obbligo di denuncia il regolamento fa diretto riferimento nei *considerando* (48) - (49) e (51) - (53), nonché nell'articolo 24(1), nel quale ultimo si stabilisce – in particolare – che «[l]e istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione e le autorità degli Stati membri competenti ai sensi del diritto nazionale applicabile comunicano senza indebito ritardo all'EPPO qualsiasi condotta criminosa in



relazione alla quale essa potrebbe esercitare la sua competenza in conformità dell'articolo 22 [e] dell'articolo 25, paragrafi 2 e 3».

La norma regolamentare, nel successivo paragrafo 2, contempla il medesimo obbligo – circoscrivendone, peraltro, i destinatari alle (sole) «autorità giudiziarie e di polizia» – in riferimento ai casi in cui esse avvino (o abbiano già in corso) un'indagine su un reato di potenziale competenza della Procura europea, in modo da consentire a quest'ultima di «esercitare il proprio diritto di avocazione ai sensi dell'articolo 27»²¹.

Non occorre, dunque, esaminare le successive disposizioni dell'articolo 24, tra l'altro estremamente numerose e dettagliate, per verificare come – eccezion fatta per una una singola specifica ipotesi, di cui subito si dirà – gli obblighi indicati nel menzionato criterio di delega di cui alla lettera q) risultino, in realtà, già contemplati nel regolamento, la cui diretta e immediata applicabilità negli ordinamenti interni degli Stati membri – come già visto – osta a (e, comunque, rende del tutto superflua) una replicazione dei relativi precetti ad opera dei legislatori nazionali. Ciò è tanto più vero nel caso di specie in cui, come s'è appena notato, agli obblighi in questione il regolamento dedica un'assai articolata disciplina – per così dire – accessoria che, per coerenza logica ma soprattutto per scongiurare gli altrimenti inevitabili dubbi interpretativi circa le disposizioni (in ipotesi) 'non implementate', dovrebbe anch'essa essere integralmente riprodotta in sede attuativa.

²¹ L'operatività anche nei procedimenti in corso dell'obbligo di informativa (a fini di eventuale avocazione da parte dell'EPPO) è espressamente prevista sempre nell'articolo 27(2) reg. che, infatti, si riferisce anche ai casi in cui «in qualsiasi momento successivo all'avvio di un'indagine» la competente autorità giudiziaria o di polizia dello Stato membro rilevi la competenza (o la *possibile* competenza) della Procura europea. In proposito, è di notevole interesse notare che, conformemente alla previsione contenuta nell'articolo 120, il regolamento EPPO è entrato in vigore il ventesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, avvenuta il 31.10.2017, e che, sempre ai sensi della medesima norma, la Procura europea «esercita la sua competenza in relazione a qualsiasi reato rientrante in quest'ultima commesso dopo la data di entrata in vigore del [...] regolamento» (paragrafo 2). Conseguentemente, a partire dalla data che, su richiesta del procuratore capo europeo, la Commissione indicherà per l'effettiva assunzione dei «compiti di indagine e azione penale» da parte dell'EPPO (con decisione anch'essa destinata ad essere pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*: così il paragrafo 3), le autorità giudiziarie e di polizia di tutti gli Stati membri dell'Unione europea dovranno comunicare senza ritardo alla Procura europea la pendenza di fascicoli di indagine relativi a reati di sua potenziale competenza commessi a partire dal 20 novembre 2017, fornendo per ciascuno di essi le informazioni previste dall'articolo 24(4) reg. (e, dunque, «come minimo, una descrizione dei fatti, compresa una valutazione del danno reale o potenziale, la possibile qualificazione giuridica e qualsiasi informazioni disponibile riguardo alle potenziali vittime, agli indagati e a qualsiasi altra persona coinvolta»).



Alla stregua di tali considerazioni, s'è ritenuto possibile dar seguito all'indicazione contenuta nel criterio di delega in questione limitatamente alle ipotesi delle denunce provenienti da pubblici uffici e incaricati di pubblico servizio *ex* articolo 331 c.p.p.

La posizione di tali soggetti, sebbene – per definizione – connotata in termini pubblicistici, è infatti parsa estranea (e, comunque, di assai dubbia riconducibilità) alla nozione di «*autorità ... competent[e]* ai sensi del diritto nazionale applicabile» cui, come detto, l'articolo 24(1) fa in via esclusiva riferimento per individuare la platea dei destinatari dell'obbligo di *reporting* nei confronti dell'EPPO.

A tale circoscritta necessità di integrazione normativa rispondono, dunque, le disposizioni proposte nell'*articolo 14* del decreto, in cui, oltre a individuarsi il procuratore europeo delegato destinatario delle denunce in quello avente sede presso la procura della Repubblica del capoluogo del distretto o del distretto più prossimo, è parso altresì opportuno precisare che anche per esse valgono le regole dettate in via generale dai paragrafi 3 e 5 dell'articolo 24, secondo cui l'obbligo di informativa all'EPPO si estende anche ai casi in cui le Autorità nazionali ritengano che la Procura europea non possa esercitare la sua competenza *ex* articolo 25(3), nonché – rispettivamente – a quelli «in cui non è possibile stabilire se sono soddisfatti i criteri di cui all'articolo 25, paragrafo 2 del regolamento».

4.15. In base al regolamento EPPO i procuratori europei delegati sono autorizzati ad avvalersi delle procedure di consegna in conformità alle previsioni della Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri²².

Occorrendo quindi provvedere all'adattamento della normativa nazionale di implementazione della decisione quadro, in conformità a quanto previsto dalla *lettera r)* delle norme di delega, all'*articolo 15* dello schema di decreto si è previsto che anche le procedure di consegna relative a mandati di arresto europei emessi da procuratori europei delegati siano disciplinate dalla legge 22 aprile 2005, n. 69 e che, quanto in particolare alle procedure passive di consegna, per «Stato membro di emissione» debba intendersi lo Stato membro dell'Unione europea in cui si trova il procuratore europeo delegato che ha emesso il mandato di arresto europeo.

4.16. Ai sensi dell'articolo 25(6), «[i]n caso di disaccordo tra l'EPPO e le procure nazionali sulla questione se la condotta criminosa rientri nel campo di applicazione dell'articolo 22, paragrafi 2 o 3, o dell'articolo 25, paragrafi 2 o 3, le autorità nazionali competenti a decidere sull'attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale a livello nazionale decidono chi è competente per indagare il caso». Il secondo periodo della disposizione prevede che gli Stati membri sono

²² Si vedano, in particolare, il *considerando (72)* e l'articolo 33(2) del regolamento.



tenuti a «specifica[re] l'autorità nazionale che decide sull'attribuzione della competenza».

Con l'**articolo 16** del decreto si è pertanto provveduto ad individuare detta autorità nel procuratore generale presso la Corte di cassazione, conformemente a quanto già previsto dalla disciplina interna (articoli 54, 54-*bis*, 54-*ter* e 54-*quater* del codice di procedura penale), la cui applicazione è stata più in generale estesa – nei limiti della compatibilità – ai contrasti sulla competenza che coinvolgono la Procura europea.

4.17. L'**articolo 17** del decreto va letto in correlazione alle previsioni contenute nell'articolo 30 del regolamento, il cui paragrafo 1 obbliga gli Stati membri ad assicurare – «[a]lmeno nei casi in cui il reato oggetto dell'indagine è punibile con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione» – la titolarità, in capo ai procuratori europei delegati, del potere di disporre (o, a seconda delle discipline nazionali, di richiedere al giudice) alcune «misure investigative» ivi specificamente elencate, quali – ad esempio – perquisizioni, sequestri, ordini di produzione di cose o documenti e altro.

Il regolamento ammette che legislazioni nazionali assoggettino a condizioni particolari l'applicazione di dette misure in relazione «a categorie specifiche di persone o di professionisti giuridicamente vincolati a un obbligo di riservatezza» (paragrafo 2) e consente ulteriori limitazioni con specifico riferimento agli ordini di produzione di dati informatici, alle intercettazioni delle comunicazioni elettroniche dell'indagato (o dell'imputato) e, infine, al «tracciamento e rintracciamento di un oggetto mediante mezzi tecnici, comprese le consegne controllate di merci» (paragrafo 3, in relazione alle lettere *c*), *e*) e *f*) del paragrafo 1).

In relazione alle ultime due categorie di misure appena indicate, sempre il paragrafo 3 della norma stabilisce che, tra le limitazioni ammissibili, rientra in particolare la possibilità di circoscriverne l'applicazione «a specifici reati gravi», ponendo peraltro a carico dello Stato membro che di detta possibilità intenda avvalersi l'onere di «notifica[re] all'EPPO il pertinente elenco [...] in conformità dell'articolo 117».

E' dunque a tale ultima previsione che si correla la disposizione in esame che, dopo aver chiarito che i poteri del procuratore europeo delegato in materia di intercettazioni e di consegne controllate soggiacciono ai medesimi limiti previsti in via generale dalla legislazione nazionale (**comma 1**), stabilisce che, nei quindici giorni successivi alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni, il Governo, su proposta del Ministro della giustizia, provveda all'incombente anzidetto (**comma 2**).

Va notato che, diversamente da quanto accade per le cd. consegne controllate, la normativa nazionale (e, segnatamente, l'articolo 266, comma 1, del codice di rito) non individua sempre e immancabilmente le figure di reato che legittimano il ricorso alle intercettazioni menzionandole *nominatim* (ciò che avviene nei casi di cui alle



lettere da *f*) e *f*)-*quinquies*), ma talora ricorre ad indici – per così dire – *sintetici* di selezione della gravità delle condotte oggetto dell'indagine, facendo riferimento ora al limite edittale della pena massima (lettera *a*)), ora alla materia (lettere *c*), *d*) ed *e*)), ora ad entrambi tali criteri congiuntamente (lettera *b*)).

A riguardo, si evidenzia che, come confermato anche dalle indicazioni fornite dalla Commissione europea in occasione dell'incontro organizzato in Bruges nel giugno 2018, sarà possibile procedere alla notifica prevista dall'articolo 30(3) dando comunicazione del testo delle norme pertinenti così come formulate, senza dunque procedere ad un'analitica elencazione dei singoli reati in esse ricompresi.

4.18. Con l'*articolo 18* del decreto, predisposto avvalendosi della previsione di cui alla lettera *r*) dei criteri di delega, si è provveduto a individuare l'autorità nazionale competente ai fini delle determinazioni previste dagli articoli 25, paragrafo 4, e 34, paragrafi 5 e 6, del regolamento, concernenti il consenso all'esercizio della competenza cd. accessoria della Procura europea nelle ipotesi in cui il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione causato dal reato «non sia superiore al danno reale o potenziale causato a un'altra vittima» e, rispettivamente, l'assunzione dei procedimenti di indagine istruiti dalla Procura europea, quando quest'ultima decida di dismetterli o di archivarli.

Sul punto va ricordato che, secondo la generale disciplina codicistica di cui al Titolo IV-*bis* del codice di rito, individua detta autorità secondo le generali regole ordinarie, ovvero nell' «ufficio del pubblico ministero presso il giudice competente» (articolo 746-*ter* c.p.p.).

Tali norme fanno salve «le disposizioni speciali in materia di conflitti di giurisdizione con le autorità giudiziarie degli Stati membri dell'Unione europea», e dunque la normativa nazionale di implementazione della decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio, del 30 novembre 2009, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali, che – attuata in Italia con il decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 29 – individua l'autorità competente nel procuratore generale presso la corte di appello nel cui distretto ha sede l'ufficio del pubblico ministero competente secondo le disposizioni del codice di procedura penale.

In considerazione, da un lato, della connotazione sovranazionale dell'Autorità giudiziaria con cui l'interlocuzione sui trasferimenti dei sono destinate a svolgersi, dall'altro dell'opportunità di garantire – in ambito interno – uniformità di indirizzo nelle relative decisioni, l'autorità competente è stata per questi particolari casi individuata nella procura generale presso la Corte di cassazione.

Anche in tal caso, peraltro, come già previsto dall'articolo 11, comma 3, del citato decreto legislativo n. 29, si è stabilito che delle determinazioni assunte il procuratore generale debba dare in ogni caso comunicazione al Ministro della giustizia.



4.19. L'*articolo 19*, anch'esso approntato in forza della norma di delega di cui alla lettera *r*), disciplina le ipotesi in cui, per effetto delle determinazioni del procuratore generale ai sensi del precedente articolo 18, le autorità giudiziarie italiane assumano la conduzione di procedimenti di indagine istruite da procuratori europei delegati di altri Stati membri.

In tali casi, attesa la sostanziale identità di materia, si è stabilito che trovino applicazione le disposizioni dettate ai commi da 3 a 7 dell'articolo 746-ter del codice di procedura penale relative all'avviso alla persona offesa e alla proposizione e all'efficacia della querela (per reati eventualmente connessi a quelli cd. PIF non procedibili *ex officio* in Italia), in tema di rinnovazione delle misure cautelari e di decorrenza dei relativi termini e, infine, di utilizzabilità degli atti di acquisizione probatoria.

Con il secondo comma della norma si è assoggettata alla medesima disciplina l'ipotesi in cui il fascicolo di indagine in origine istruito da un procuratore europeo delegato operante in altro Stato membro sia trasferito a un procuratore europeo delegato italiano, in forza di uno dei provvedimenti che tale effetto comportano ai sensi degli articoli 26, paragrafo 5, e 36, paragrafi 3 e 4 del regolamento EPPO.

4.20. L'*articolo 20* reca le disposizioni finanziarie.



RELAZIONE TECNICA

Il decreto legislativo in esame è volto a dare attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 4 della legge 4 ottobre 2019, n. 117 - Legge di delegazione europea 2018 – al fine di dare adeguamento alle norme dell'ordinamento interno al Regolamento 2017/1939 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea "EPPO" da *European Public Prosecutor Office*.

Il Regolamento citato costituisce un'importante novità nello scenario processuale continentale e nasce dalla necessità di incrementare e rendere più efficiente, tramite la costituzione di un'autorità *ad hoc*, la persecuzione di reati potenzialmente molto dannosi per l'Unione, per i quali gli Stati membri dispongono di apparati di contrasto limitati e frammentari, rispetto alla dimensione transfrontaliera degli stessi. Per tale motivo, è necessario anche tener bene in conto dei processi di adeguamento degli ordinamenti interni alle previsioni della c.d. direttiva PIF (direttiva UE 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale), di recente implementata dall'Italia con decreto legislativo n. 27 del 2020, in vigore dal 30 luglio 2020.

L'obiettivo del rafforzamento della cooperazione trova infatti ragione nella constatazione, presente fin dalla proposta originaria di Regolamento, di quanto l'attività di repressione condotta dai soli Stati, seppur coadiuvati da Eurojust, Europol e dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (Olaf), risulti comunque deficitaria di un compiuto livello di coordinamento, cooperazione e scambio di informazioni che solo un organismo unitario può assicurare per garantire l'adeguato livello di protezione e contrasto.

Da qui l'istituzione della Procura Europea che avrà il compito di condurre indagini, esercitare l'azione penale e partecipare ai processi relativi ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, definiti dalla direttiva (UE) 2017/1371, il cui termine di recepimento è stabilito attualmente al 2 novembre 2020, attesa la proroga di tre mesi concernente tutti i decreti legislativi in scadenza tra il 10 febbraio 2020 e il 31 agosto 2020, ai sensi del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

Va notato da subito che l'operatività dell'EPPO - che secondo quanto indicato nell'art. 8 del Regolamento 2017/1939, è organo dell'Unione ed avrà sede a Lussemburgo - è fissata ad una data che sarà stabilita con decisione della Commissione europea su proposta del procuratore capo europeo una volta avvenuta la costituzione della struttura: tale data verrà stabilita non prima del 21 novembre 2020 secondo l'esplicito richiamo contenuto nel Regolamento citato che stabilisce che debbano



decorrenza “almeno tre anni” dall’entrata in vigore del Regolamento stesso, che pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea del 31 ottobre 2017, è entrato in vigore il 20 novembre 2017.

La struttura e la composizione dell’EPPO ha una definizione progressiva come indicato dal Regolamento di attuazione in quanto sono previsti due livelli, uno centrale ed uno decentrato.

A livello centrale la sua composizione è formata dal collegio, dalle camere permanenti, dal procuratore capo europeo - che viene nominato secondo quanto stabilito dall’art. 14 del Regolamento attraverso una procedura gestita dall’apposito Comitato di selezione che propone una rosa tra i candidati fornita dagli Stati membri al Parlamento europeo ed al Consiglio - dai suoi sostituti, dai procuratori europei (almeno uno per ciascun Stato partecipante) e dal direttore amministrativo, oltre al personale dell’EPPO che assiste i magistrati nell’esercizio delle loro funzioni.

Il livello decentrato è composto dai cd. procuratori europei delegati (PED), che secondo l’articolo 13 del Regolamento devono essere almeno due per ciascuno Stato partecipante, hanno la caratteristica di essere parte integrante dell’EPPO e dispongono degli stessi poteri dei procuratori nazionali in materia di indagine, azione penale e atti volti a rinviare casi a giudizio, nel rispetto dei loro poteri specifici e dello status loro conferito.

Il decreto attuativo si compone di **20 articoli** che vengono di seguito esaminati.

L’articolo 1 definisce quale sia l’intento dell’intervento normativo delimitandone l’ambito, vale a dire, come detto in premessa, l’adeguamento della normativa interna al diritto comunitario per permettere la ricezione immediata del Regolamento 2017/1939 concernente l’istituzione e la struttura della prevista Procura europea.

La disposizione è di natura ordinamentale e non presenta aspetti di carattere finanziario.

Il collegio, che si riunisce periodicamente, è composto dal procuratore capo europeo e da un procuratore europeo per Stato membro. *L’articolo 2* individua nel Consiglio superiore della magistratura l’autorità competente a designare i tre candidati che potranno concorrere alla nomina di “procuratore europeo” - in qualità di membro del predetto collegio - nonché i criteri e le modalità di selezione che regoleranno la designazione e il relativo procedimento. La delibera dell’organo di autogoverno deve essere emanata nel rispetto delle qualifiche e dei requisiti menzionati nell’articolo 16 del Regolamento UE ed entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento. Possono prendere parte alla selezione tutti i magistrati appartenenti all’ordine giudiziario che non abbiano ancora compiuto il sessantatreesimo anno di età, che abbiano conseguito almeno la quarta valutazione di professionalità, anche se collocati fuori dal ruolo organico o in aspettativa. Inoltre, la dichiarazione di disponibilità ad assumere l’incarico di procuratore europeo deve contenere ulteriori dichiarazioni afferenti la conoscenza della lingua e la professionalità e capacità scientifica e di analisi equiparabili a quelle previste per il conferimento delle funzioni di



legittimità. La delibera viene, poi, comunicata al Ministro della giustizia che può formulare delle osservazioni al riguardo, proponendo nominativi differenti, ma tale proposta non è vincolante per il CSM che è libero di decidere se accettarla o meno. Nel caso di delibera discordante con la designazione ministeriale, la delibera finale dell'organo deve indicare le motivazioni del disaccordo e quelle alla base della decisione e comunicarla al Ministro per il definitivo inoltro al Consiglio dell'Unione europea. *Si tratta di una norma che riguarda l'iter di individuazione e nomina dei magistrati che dovranno andare a ricoprire la carica di procuratore europeo, pertanto, la stessa ha natura procedimentale e non produce effetti negativi per la finanza pubblica.*

Con riferimento alla previsione inserita nel comma 5 dell'articolo in esame, si fa presente che l'attività di valutazione preliminare della capacità scientifica e di analisi delle norme dei candidati all'incarico di procuratore europeo viene svolta dalla commissione già istituita ai sensi dell'articolo 12, comma 13, del decreto legislativo n. 160 del 2006 che rientra nell'ambito delle attribuzioni dell'organo di autogoverno e i compiti a cui lo stesso è istituzionalmente deputato, e, pertanto la partecipazione alle sedute della citata commissione non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, considerato che ai componenti della stessa non verrà corrisposto alcun gettone di presenza, indennità o emolumento aggiuntivo comunque denominato. Si segnala, al riguardo, che lo svolgimento delle attività connesse alle sedute della commissione potrà essere fronteggiato con le risorse presenti nel bilancio autonomo di tale organo, già destinate alla corresponsione delle indennità di seduta e di tutti gli altri emolumenti comunque denominati, secondo la disciplina stabilita dai commi 13, 15, 16 e 17 del citato articolo 12 del D.lgs. n. 160 del 2006.

L'articolo 3 si occupa di definire lo *status* del procuratore europeo nell'ambito dell'ordine giudiziario nazionale ed il suo trattamento economico. In particolare, viene precisato che per lo svolgimento delle funzioni di procuratore europeo non vige il limite massimo decennale relativo al collocamento fuori dal ruolo organico di cui all'art. 50, comma 2 del D.lgs. n. 160 del 2006 ed all'art. 1, comma 68 della legge n. 190 del 2012. Il comma 2 dell'articolo, poi, dispone che all'atto dell'assunzione, il magistrato designato come procuratore europeo non percepirà più il trattamento economico da parte del Ministero della giustizia, fino al suo ricollocamento nel ruolo organico della magistratura, essendo lo stesso stato posto a carico del bilancio dell'EPPO.

Al riguardo si evidenzia che la disposizione in esame prevede per l'intero periodo di svolgimento dell'incarico il collocamento fuori ruolo del magistrato, istituito che permette la conservazione del ruolo all'interno dell'organico della magistratura, non comportando la copertura del posto attraverso nuovi concorsi assunzionali, né la copertura della sede, in quanto il predetto posto viene reso indisponibile (art. 58, comma 2, del D.P.R. n. 3/1957). Si precisa inoltre che il



nominato procuratore europeo rientra nel contingente dei magistrati destinati a funzioni non giudiziarie di cui alla lettera M) della Tabella B del Ruolo organico della magistratura, legge n. 71 del 1991.

La disposizione, pertanto, non rileva sotto il profilo finanziario, non comportando nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Occorre notare che sia il procuratore capo che i procuratori europei sono in organico alla struttura dell'Unione, in qualità di agenti temporanei dell'EPPO, ai sensi dell'articolo 2, lettera a) del Regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea: ad essi si applica il protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea. Pertanto, gli oneri relativi a tali magistrati (dalle retribuzioni agli emolumenti accessori ed alle indennità di vario genere) saranno a totale carico del bilancio dell'EPPO, il quale è alimentato da un contributo del bilancio dell'Unione europea, secondo quanto stabilito al considerando 111 del regolamento, per garantire la piena autonomia e indipendenza dell'organismo.

Dall'attuazione della presente disposizione possono derivare eventuali risparmi di spesa per le casse dello Stato, seppur di modesta entità atteso il numero ristretto di magistrati che verranno chiamati a rivestire l'incarico di procuratore europeo.

L'articolo 4 individua nel Ministro della giustizia l'autorità competente a concludere con il procuratore capo europeo, d'intesa con il CSM e nei limiti delle rispettive attribuzioni, l'accordo previsto dall'articolo 13, paragrafo 2 del regolamento, volto a individuare il numero dei procuratori europei delegati, nonché la ripartizione funzionale e territoriale delle competenze tra gli stessi. Con riferimento al numero effettivo dei procuratori europei delegati si segnala che nella relazione tecnica predisposta per l'articolo 4 della legge delega n. 117 del 2019 era stata prevista prudenzialmente la nomina di un procuratore europeo delegato per ciascun distretto di Corte di Appello con un limite massimo di 26 PED per garantire un'efficiente ripartizione delle relative competenze sia a livello funzionale che territoriale.

Quanto alla quantificazione degli oneri per il rimborso spese dovute per il trattamento di missione nazionale da corrispondere ad un massimo di 26 procuratori europei delegati, gli stessi oneri saranno fronteggiati nell'ambito delle risorse indicate nell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 4, comma 10, della legge 4 ottobre 2019, n. 117, pari ad euro 88.975 per l'anno 2020 e ad euro 533.848 annui a decorrere dall'anno 2021.

Si riporta di seguito il prospetto dei suddetti oneri stimando per ciascuno dei 26 PED un numero pari a 2 missioni mensili della durata di 3 giorni ciascuna:



EPPO - Rimborso spese per Trattamento missione nazionale dei Procuratori Europei Delegati-

<i>Numero Procuratori europei delegati EPPO</i>	<i>Aereo andata e ritorno</i>	<i>Costo aereo totale unitario mensile (2 missioni)</i>	<i>Alloggio (gg)</i>	<i>Vitto (gg)</i>	<i>Totale vitto e alloggio (gg)</i>	<i>Numero gironi per la missione</i>	<i>Missioni mensili</i>	<i>Costo vitto e alloggio unitario mensile</i>	<i>Totale costo missione per singolo procuratore europeo delegato (mensile)</i>	<i>Totale costo annuo missione per singolo procuratore europeo delegato (11 mesi)</i>	<i>Onere complessivo annuo (26 Procuratori europei delegati)</i>
26	€ 300,00	€ 600,00	€ 150,00	€ 61,10	€ 211,10	3	2	€ 1.266,60	€ 1.866,60	€ 20.532,60	€ 533.847,60

Si evidenzia che l'onere finanziario relativo all'anno 2020, in considerazione della ipotizzata decorrenza dell'EPPO prevista a partire dal novembre dell'anno 2020 è stata determinata nella misura di 2/12 dell'onere annuo a regime (pari a euro 88.974,60) e pari ad euro 533.847,60 a decorrere dal 2021, cui si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo per il recepimento della normativa europea, di cui all'articolo 41- bis della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

L'articolo 5 individua, invece, nel Consiglio superiore della magistratura l'autorità competente alla designazione dei procuratori europei delegati ai fini della nomina da parte del Collegio, disciplinando, altresì, il procedimento relativo alla presentazione delle candidature. Possono candidarsi all'incarico anche i magistrati collocati fuori dal ruolo organico della magistratura o in aspettativa. Si precisa che nel caso di designazione, il magistrato interessato verrà ricollocato nei ruoli dell'organico o terminerà il periodo di aspettativa e sarà soggetto alle disposizioni in tema di esonero totale o parziale dai carichi di lavoro secondo la disciplina prevista dal presente decreto. La dichiarazione di disponibilità ad assumere l'incarico di procuratore europeo delegato deve contenere ulteriori dichiarazioni afferenti la conoscenza della lingua e la professionalità e capacità scientifica e di analisi equiparabili a quelle previste per il conferimento delle funzioni di legittimità. Nel rispetto dei principi e criteri dell'accordo raggiunto tra il procuratore capo europeo ed il Ministro della giustizia - di cui al sopracitato art. 13, comma 2 del regolamento - il CSM delibera la designazione dei magistrati idonei nei sessanta giorni dalla presentazione delle candidature, individuandone il numero sulla base dei risultati e delle indicazioni date dall'accordo medesimo.

L'articolo 6 è inerente ai provvedimenti riguardanti i magistrati una volta nominati procuratori europei delegati. Innanzitutto, costoro rivestono la qualifica di "consiglieri speciali" e sono assegnati ad una delle sedi previste dall'articolo 10 e determinate secondo l'accordo intervenuto tra il



procuratore capo europeo e il Ministro della giustizia, tenendo conto se possibile delle preferenze espresse dagli stessi. All'atto dell'assegnazione, il Consiglio superiore della magistratura dispone l'esonero del magistrato dal carico di lavoro ordinario in misura corrispondente a quella convenuta nel medesimo accordo. Infine, la disposizione in esame stabilisce che il Consiglio superiore della magistratura debba richiedere, con cadenza annuale, alla Procura europea di comunicare se nei confronti dei magistrati nominati procuratori europei delegati siano stati avviati o definiti procedimenti disciplinari, circostanza quest'ultima di rilievo e che può incidere sia sull'incarico rivestito che sulla valutazione professionale, nonché i casi per i quali il procuratore capo europeo abbia deciso di procedere avocando i procedimenti, svolgendo di persona le indagini ai sensi dell'art. 28 par.4, lett. c) del regolamento. Il comma 2 del presente articolo dispone, poi, che all'atto dell'assegnazione il CSM delibera l'esonero del magistrato dal carico di lavoro ordinario in misura corrispondente a quella convenuta dal Ministro della giustizia tramite l'accordo con il Procuratore capo europeo.

I sopra citati articoli 5 e 6 hanno natura ordinamentale e organizzativa, disciplinando i rapporti tra le autorità nazionali e gli organi della Procura europea e, pertanto, non si ravvisano profili onerosi per la finanza pubblica.

L'articolo 7 dispone che dalla data di assunzione dell'incarico PED il magistrato non percepirà più il trattamento economico annuo da parte dell'Amministrazione di appartenenza, fino alla cessazione dell'incarico, ponendo lo stesso a carico del bilancio dell'EPPO. Si prevede che, nel caso di esonero parziale dall'ordinaria attività giudiziaria, ipotesi prevista in via del tutto residuale, il Ministero della giustizia provvederà a rimborsare alla Procura europea la quota di trattamento economico spettante per lo svolgimento della ordinaria attività di procuratore nazionale. La disposizione prevede, inoltre, che restano integralmente a carico del Ministero della giustizia i contributi previdenziali secondo le ordinarie aliquote previste dalla normativa vigente da calcolarsi sul trattamento economico in godimento alla data di assunzione dell'incarico presso la Procura europea, fatti salvi gli sviluppi economici connessi all'anzianità di servizio, sia in caso di esonero totale che di esonero parziale. E' fatto salvo il rimborso all'amministrazione della quota previdenziale posta a carico del magistrato europeo delegato, secondo le aliquote vigenti.

Si prevede, comunque, che la remunerazione complessiva di un procuratore europeo delegato – corrisposta da EPPO - non potrà essere mai inferiore a quella che gli sarebbe spettata se avesse mantenuto solo la carica di procuratore nazionale (parità retributiva).

I periodi di servizio prestati nella qualifica di procuratore europeo delegato sono considerati utili ai fini del riconoscimento dei diritti previdenziali, nonché ai fini della progressione economica per anzianità di servizio e delle valutazioni di professionalità del magistrato.



Dal punto di vista finanziario si rappresenta che la disposizione non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, lasciando invece intravedere possibili effetti di risparmio, allo stato non quantificabili, derivanti dalla presa in carico da parte di EPPO del trattamento economico spettante al magistrato nominato PED, sia nel caso di esonero totale che di esonero parziale dalle funzioni giudiziarie ordinarie del magistrato.

Sotto l'aspetto contributivo non si rilevano maggiori oneri per il bilancio dello Stato, considerato che rimane inalterato il regime applicato secondo le ordinarie aliquote previste dalla normativa vigente, da calcolarsi quindi sul trattamento economico in godimento alla data di assunzione dell'incarico presso la Procura europea, fatti salvi gli sviluppi economici connessi all'anzianità di servizio. Resta salvo il rimborso all'amministrazione della quota previdenziale posta a carico del magistrato europeo delegato, secondo le aliquote vigenti.

L'articolo 8 reca le opportune modifiche alla tabella B annessa alla legge 5 marzo 1991, n. 71 a seguito della istituzione della figura dei procuratori europei delegati.

Al riguardo si precisa che l'individuazione del numero dei PED non incide sulla dotazione complessiva del ruolo organico della magistratura ordinaria vigente, in quanto con il presente articolo si introduce una specifica alla lettera L) della tabella B, annessa alla legge 5 marzo 1991, n. 71, nel senso di ricomprendere nel numero complessivo di 9.621 magistrati individuati dalla lettera L) a legislazione vigente, anche il contingente di magistrati destinati alle funzioni di procuratori europei delegati.

In tal senso si conferma la neutralità finanziaria della disposizione in esame.

In linea quindi, con le previsioni sopra menzionate, **l'articolo 9** del presente provvedimento dispone che i PED, in relazione ai procedimenti per i quali la Procura europea ha assunto la decisione di avviare o avocare un'indagine, esercitano in via esclusiva e fino alla definizione del procedimento, nell'interesse della Procura europea e conformemente alle disposizioni del regolamento e del presente decreto, le funzioni e i poteri spettanti ai pubblici ministeri nazionali. Ferme in ogni caso le regole ordinarie sulla competenza del giudice, i procuratori europei delegati esercitano le funzioni requirenti sull'intero territorio nazionale, indipendentemente dalla sede di assegnazione.

Facendo parte di una struttura a parte ed essendo sottoposti a potere di sorveglianza e vigilanza del procuratore capo europeo, i procuratori europei delegati non sono soggetti né ai poteri di direzione attribuiti ai procuratori della Repubblica dall'articolo 70 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 e dagli articoli 1, 2, 3 e 4, comma 1 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, né all'attività di vigilanza del procuratore generale presso la corte di appello prevista dall'articolo 6 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, né infine ai poteri di coordinamento investigativo del



Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo di cui all'articolo 371-bis del codice di procedura penale ed alle disposizioni in materia di avocazione del procuratore generale presso la corte di appello, dettate dagli articoli 53, 372, 412, 413 e 421-bis del c.p.p.

Si segnala la previsione dell'invarianza finanziaria derivante dallo svolgimento di tutti i poteri esercitabili dai procuratori europei delegati dal momento che alle attività connesse potrà farsi fronte mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Con specifico riferimento alla possibilità di esercitare le funzioni delegate sull'intero territorio nazionale, si rimanda alle previsioni finanziarie riportate all'articolo 4.

L'articolo 10 disciplina la procedura per l'individuazione delle sedi dei procuratori europei delegati, prevedendosi che entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, il Ministro della giustizia individua con proprio decreto, in conformità all'accordo di cui all'articolo 4, comma 1, presso una o più procure della Repubblica dei capoluoghi di distretto, le sedi di servizio dei procuratori europei delegati. Si prevede altresì che entro trenta giorni successivi alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del decreto del Ministro della giustizia indicato al comma 1, i dirigenti delle procure della Repubblica individuate dal decreto provvedono ad adottare i provvedimenti organizzativi necessari a favorire la piena integrazione dei procuratori europei delegati nell'ambito dell'ufficio e a dotarli di locali, risorse di personale e attrezzature idonee all'esercizio delle funzioni e dei compiti loro assegnati dal regolamento.

In particolare, si precisa che le sedi dei PED non sono strutture logisticamente autonome rispetto agli uffici di procura e che i procuratori europei delegati saranno collocati all'interno delle sedi già operative delle procure della Repubblica distrettuali come individuate dall'apposito decreto ministeriale. Le attività connesse alle funzioni svolte dai PED saranno oggetto di provvedimenti organizzativi e gestionali dell'organo di vertice di ciascuna procura sia per l'assegnazione dei locali, che delle risorse umane e strumentali destinate al supporto dell'esercizio dei compiti in materia di EPPO, nell'ambito delle risorse umane e strumentali già disponibili a legislazione vigente presso gli uffici giudiziari interessati.

Gli **articoli 11, 12 e 13** declinano disposizioni inerenti la valutazione di professionalità dei procuratori europei delegati, le comunicazioni al Procuratore capo europeo dei provvedimenti che comportano la cessazione dal servizio, i trasferimenti d'ufficio e i provvedimenti disciplinari anche cautelari, che possono essere eseguiti solo dopo la predetta comunicazione. Tali disposizioni sono di natura precettiva ed ordinamentale e non sono suscettibili di determinare profili di rilievo per la finanza pubblica.



L'articolo 14 è norma di *carattere procedurale* in quanto attiene alle modalità di denuncia dei reati di competenza della struttura EPPO ed alla immediata trasmissione della stessa al procuratore europeo delegato avente sede presso la procura della Repubblica del capoluogo del distretto o, in mancanza, al procuratore europeo delegato avente sede presso la procura della Repubblica del capoluogo del distretto più prossimo, pertanto, *dalle medesima disposizione non derivano oneri per la finanza pubblica.*

L'articolo 15 definisce lo Stato membro che ha emesso il mandato di arresto "europeo" nella procedura passiva di consegna, ricollegandolo a quello in cui si trova il procuratore europeo delegato competente. *La disposizione ha natura procedimentale, definendo competenze già previste dalla legge n. 69 del 2005, ripartendo le funzioni tra il PED ed il procuratore nazionale attuando una separazione e una migliore distribuzione dei carichi di lavoro.*

Si segnala la previsione dell'invarianza finanziaria derivante dalle svolgimento degli attività esecutive del mandato di arresto europeo con il ricorso alle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

L'articolo 16 è norma che esplica la pregiudiziale procedurale in tema di conflitti di giurisdizione tra la Procura europea e le Procure della Repubblica, individuando nel Procuratore generale presso la Corte di cassazione l'autorità competente a dirimere i predetti conflitti, mentre *l'articolo 17* dispone che entro quindici giorni dall'entrata in vigore del presente decreto il Governo, su proposta del Ministro della giustizia, deve ufficialmente notificare alla Procura europea l'elenco dei reati per i quali lo Stato membro consente - per specifici reati gravi - l'utilizzo dello strumento d'indagine dell'intercettazione delle conversazioni o comunicazioni nonché delle consegne controllate di merci. *La disposizione, pertanto, rileva solo come dichiarazione di intenti e stante la natura ordinamentale non è in grado di determinare effetti negativi per la finanza pubblica.*

Per quanto concerne gli *articoli 18 e 19*, le disposizioni individuano l'autorità nazionale competente ai fini delle determinazioni previste dagli articoli 25, paragrafo 4, e 34, paragrafi 5 e 6, del regolamento, concernenti il consenso all'esercizio della competenza cd. accessoria della Procura europea nelle ipotesi in cui il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione causato dal reato «non sia superiore al danno reale o potenziale causato a un'altra vittima» e, rispettivamente, l'assunzione dei procedimenti di indagine istruiti dalla Procura europea, quando quest'ultima decida di dismetterli o di archivarli.

Si segnala che l'assunzione dei procedimenti di indagine istruiti da procuratori europei di altri stati membri come anche l'ipotesi di trasferimento di un fascicolo istruito da un PED di altro stato non comporta un aggravio nei carichi di lavoro degli uffici nazionali in considerazione sia della



possibilità che vi siano altrettanti procedimenti e fascicoli demandati all'istruttoria di procuratori europei di altri stati membri, sia della stessa organizzazione degli uffici dell'EPPO che come sopra illustrato, sono inseriti nella struttura delle procure distrettuali individuate e pertanto possono avvalersi nello svolgimento delle proprie funzioni delle risorse umane, strumentali e finanziarie assegnate

Le disposizioni hanno carattere procedurale e non comportano oneri aggiuntivi sotto il profilo finanziario.

L'articolo 20 reca la clausola di invarianza finanziaria secondo cui dall'attuazione del decreto, fatta eccezione per le disposizioni di cui all'articolo 4, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono, allo svolgimento delle attività connesse ed ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

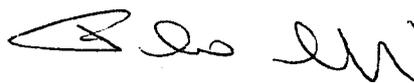
Agli oneri derivanti dalle disposizioni di cui all'articolo 4, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 4, comma 10, della legge 4 ottobre 2019, n. 117.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli
effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 178, ha
avuto esito:

POSITIVO

NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato



- 2 NOV. 2020



ANALISI TECNICO-NORMATIVA

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»

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

Il presente schema di decreto legislativo viene predisposto in esecuzione delle disposizioni di cui all'articolo 4 della legge 4 ottobre 2019, n. 117 - Legge di delegazione europea 2018, con cui il Governo è stato delegato all'emanazione di uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale al Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea – “EPPO” (*European Public Prosecutor Office*).

Il termine di nove mesi, originariamente previsto, per l'esercizio della delega è stato prorogato di tre mesi in forza dell'articolo 1, comma 3, della legge 24 aprile 2020, n. 27 (di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18), concernente tutti i decreti legislativi in scadenza tra il 10 febbraio 2020 e il 31 agosto 2020, che non siano scaduti alla data di entrata in vigore della legge.

La scadenza del termine suddetto risulta, pertanto, attualmente fissata al 2 novembre 2020.

L'operatività dell'EPPO - che secondo quanto indicato nell'art. 8 del Regolamento 2017/1939, è organo dell'Unione ed avrà sede a Lussemburgo - è fissata a decorrere dal 21 novembre 2020 secondo l'esplicito richiamo contenuto nel Regolamento citato che stabilisce che debbano decorrere “almeno tre anni” dall'entrata in vigore del Regolamento stesso, che, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 31 ottobre 2017, è entrato in vigore il 20 novembre 2017.

Il Regolamento citato costituisce un'importante novità nello scenario processuale continentale e nasce dalla necessità di incrementare e rendere più efficiente, tramite la costituzione di un'autorità *ad hoc*, la persecuzione di reati potenzialmente lesivi in modo particolarmente rilevante degli interessi finanziari dell'Unione, per i quali gli Stati membri dispongono di apparati di contrasto limitati rispetto alla dimensione transfrontaliera degli stessi. A tal fine, rilevano altresì i connessi procedimenti di adeguamento degli ordinamenti interni alle previsioni della c.d. direttiva PIF (direttiva UE 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale), che, per l'appunto individua i reati lesivi in modo particolarmente rilevante degli interessi finanziari dell'Unione, recepita nel nostro Ordinamento con il decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75, in vigore dal 30 luglio 2020.

Alla base dell'intervento è la constatazione, presente fin dalla proposta originaria di Regolamento, della necessità di coordinamento e cooperazione, nonché di scambio di informazioni in ordine all'attività di repressione condotta dai singoli Stati, seppur coadiuvati da Eurojust, Europol e

dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (Olaf), che soltanto un organismo unitario può assicurare per garantire l'adeguato livello di protezione e contrasto.

La Procura Europea avrà, in particolare, il compito di condurre indagini, esercitare l'azione penale e partecipare ai processi relativi ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, definiti dalla sopra citata direttiva (UE) 2017/1371.

In ordine alla struttura e alla composizione dell'EPPO, il Regolamento ha previsto due livelli, uno centrale ed uno decentrato.

L'ufficio centrale, presso la sede dell'EPPO, è formato dal collegio, dalle camere permanenti, dal procuratore capo europeo, dai suoi sostituti, dai procuratori europei (uno per ciascuno Stato partecipante) e dal direttore amministrativo, oltre al supporto di specifico personale dedicato alla struttura.

Il livello decentrato è composto dai cd. procuratori europei delegati (PED), che - secondo l'articolo 13 del Regolamento - devono essere almeno due per ciascuno Stato partecipante e costituire parte integrante dell'EPPO e, al tempo stesso, essere integrati nelle strutture nazionali di procura. I PED debbono, inoltre, disporre degli stessi poteri dei procuratori nazionali nella fase delle indagini, nell'esercizio dell'azione penale e in fase dibattimentale, oltre che in sede cautelare. Ciò, comunque, nell'ambito di uno specifico status loro conferito dalla normativa in esame.

In conformità alle previsioni dell'articolo 86(1) TFUE, la Procura europea è stata istituita, come detto, attraverso l'adozione di un regolamento e, dunque, di un atto normativo di «portata generale», «obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri», come previsto dall'articolo 288(2) TFUE e ricordato nella clausola finale dello stesso Regolamento (UE) 2017/1939.

Da tale ultima caratteristica discende che, in linea di principio, le disposizioni in esso contenute entrano immediatamente a far parte degli ordinamenti interni e determinano, pertanto, effetti modificativi e (sostanzialmente) abrogativi delle norme preesistenti, senza che sia necessario, e nemmeno consentito, un intervento di attuazione ad opera dei legislatori nazionali.

Un eventuale atto di «recepimento», come efficacemente rilevato in dottrina, «sarebbe non soltanto superfluo, ma anche incompatibile con l'articolo 288, secondo comma, perché avrebbe l'effetto di trasformare il regolamento in un provvedimento interno e ne occulterebbe, agli occhi dei giudici e delle persone interessate, la natura comunitaria».

Ne consegue fra l'altro che, come affermato dalla Corte costituzionale sin da epoca risalente (ovvero ancor prima dell'istituzione dell'Unione Europea), «[l]'emanazione [di] corrispondenti norme italiane, non dettate dalla esigenza di dare alle norme comunitarie attuazione nello Stato, ma dovuta [...] al disconoscimento dell'efficacia immediata e diretta delle norme comunitarie in Italia, contrasta con i principi sanciti dal Trattato di Roma [...]»: contrasto che si verifica «non solo nell'ipotesi di norme interne successive incompatibili con quelle emanate dai competenti organi delle Comunità europee, ma anche nell'ipotesi di norme interne, legislative o regolamentari, di contenuto puramente riproduttivo [...]»¹.

Peraltro, ciò non esclude, naturalmente, che provvedimenti nazionali integrativi siano implicitamente o esplicitamente richiesti dallo stesso regolamento, come in particolare avviene nel caso di specie, per consentire un adeguamento dell'ordinamento a quell'innesto.

Alla stregua di tali consolidati principi, nella predisposizione del testo normativo, si è ritenuto di non avvalersi dei poteri di intervento di cui alle lettere da l) a o) della norma di delega, la cui attuazione si

¹ Cfr. sentenza I.C.I.C. del 20 ottobre 1975, n. 232; per la necessità di disapplicazione diretta, ad opera del giudice, della norma interna successiva, v. sentenza *Granital* in data 8 giugno 1984, n. 170.

sarebbe risolta nella mera duplicazione di disposizioni già contenute nello stesso regolamento², mentre le rimanenti indicazioni della legge delega sono state attuate nei limiti del rispetto dei sopra richiamati principi.

Dev'essere in ogni caso rammentato come, ai sensi dell'articolo 5(3) del Regolamento (UE) 2017/1939, «[l]e indagini e le azioni penali a nome dell'EPPO» trovino nel regolamento medesimo la fonte prioritaria e prevalente di disciplina, laddove invece «[i]l diritto nazionale si applica [unicamente] agli aspetti non disciplinati» ed è, dunque, recessivo in caso di previsioni concorrenti (ovvero «[q]ualora un aspetto sia disciplinato sia dal diritto nazionale che dal [...] regolamento»).

L'emanazione del presente atto normativo è coerente con il programma di Governo, in quanto da un lato costituisce indispensabile momento di adeguamento dell'ordinamento nazionale al diritto dell'Unione, dall'altro consente un fondamentale passo in avanti nella lotta alla criminalità, segnatamente di tipo economico.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Con riferimento, più specificatamente, alle scelte operate dallo schema di decreto legislativo in esame, si evidenzia che lo stesso, oltre ad attenersi ai principi e criteri direttivi generali contenuti nella legge di delegazione europea e a quelli indicati nel regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, si conforma anche ai seguenti ulteriori specifici criteri dettati dalla stessa legge delega nei termini poco più sopra indicati.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Il decreto legislativo, che si compone di 20 articoli, contiene disposizioni necessarie ad adeguare la normativa nazionale al Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea - «EPPO», secondo le linee di intervento sopra tracciate, in ossequio alla delega legislativa contenuta nell'articolo 4 della legge 4 ottobre 2019, n. 117 - Legge di delegazione europea 2018.

L'articolo 1 definisce l'intento dell'intervento normativo e ne delimita l'ambito, quale adeguamento della normativa interna al diritto comunitario per permettere la concreta e integrale operatività del Regolamento 2017/1939 concernente l'istituzione e la struttura della prevista Procura europea.

L'articolo 2 individua nel Consiglio superiore della magistratura l'autorità competente a designare i tre candidati che potranno concorrere all'incarico di “procuratore europeo”, fissando i criteri e le modalità di selezione che regolano la designazione e il relativo procedimento.

In proposito, si prevede innanzitutto che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, il Consiglio superiore della magistratura determini con propria delibera i criteri e la

² Si vedano, rispettivamente, il *considerando* (23) e gli articoli 12(1), 12(2) e 13(1), quanto ai concetti di «supervisione» e, in particolare, alle «istruzioni» impartite dal procuratore europeo al procuratore europeo delegato di cui alla lettera l); e, rispettivamente, gli articoli 31, 27(2) e 27(5) per i successivi criteri di delega.

procedura per la valutazione delle dichiarazioni di disponibilità e la designazione dei candidati, nel rispetto delle qualifiche e dei requisiti previsti dall'articolo 16 del regolamento e dallo stesso decreto.

Sono legittimati a candidarsi per l'incarico i magistrati, anche se collocati fuori dal ruolo organico della magistratura o in aspettativa, i quali alla data di presentazione della dichiarazione di disponibilità alla designazione non abbiano compiuto il sessantatreesimo anno di età e abbiano conseguito almeno la quarta valutazione di professionalità.

I candidati dovranno allegare alla dichiarazione di disponibilità ogni elemento ritenuto utile a dimostrare una conoscenza adeguata della lingua di lavoro adottata dal collegio della Procura europea, il possesso dei requisiti richiesti dal regolamento e dalla su menzionata delibera del Consiglio superiore della magistratura, nonché, per i candidati che non svolgono già funzioni di legittimità, la capacità scientifica e di analisi delle norme.

Tale ultimo requisito, previsto in relazione alla necessità che il procuratore europeo posseda una qualificazione professionale adeguata allo svolgimento delle funzioni requirenti anche innanzi alla Corte di cassazione, formerà oggetto di valutazione preliminare da parte della medesima Commissione prevista per il conferimento delle funzioni di legittimità.

Si prevede che le dichiarazioni di disponibilità siano immediatamente trasmesse al Ministro della giustizia.

Il Consiglio superiore della magistratura valuterà le dichiarazioni di disponibilità nel rispetto dei criteri di cui alla delibera sopra indicata e, nel termine di trenta giorni dalla scadenza del termine per la loro presentazione, provvederà all'approvazione di una proposta (motivata) di designazione di tre candidati idonei, inoltrandola al Ministro della giustizia. Quest'ultimo, nei quindici giorni successivi, potrà formulare osservazioni, anche proponendo una diversa designazione.

Nei quindici giorni successivi alla ricezione delle osservazioni del Ministro della giustizia o, comunque, alla scadenza del termine per la formulazione delle stesse, il Consiglio superiore della magistratura procederà quindi alla designazione definitiva dei tre candidati (anche in questo caso, con delibera motivata), i cui nominativi saranno comunicati al Ministro della giustizia per il successivo inoltro al Consiglio dell'Unione Europea.

La disciplina in esame prevede specificamente che, laddove intenda discostarsi dalle osservazioni formulate dal Ministro della giustizia, l'Organo di autogoverno della magistratura debba specificamente indicarne le ragioni nella delibera di designazione.

L'articolo 3 si occupa di definire lo status del procuratore europeo nell'ambito dell'ordine giudiziario nazionale ed il suo trattamento economico. In particolare, viene precisato che il magistrato nominato all'incarico è collocato fuori ruolo, escludendo peraltro l'applicabilità del limite massimo decennale relativo di cui all'art. 50, comma 2 del D.lgs. n. 5 aprile 2006, n. 260 (*Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005, n. 150*) ed all'art. 1, comma 68 della legge n. 6 novembre 2012 n. 190 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*). Il comma 2 dispone che all'atto dell'assunzione, il magistrato designato come procuratore europeo non percepirà più il trattamento economico da parte del Ministero della giustizia, fino al suo ricollocamento nel ruolo organico della magistratura, essendo il relativo onere economico posto a carico del bilancio dell'EPPO.

Infatti, sia il procuratore capo che i procuratori europei sono inseriti nell'organico della struttura dell'Unione, in qualità di agenti temporanei dell'EPPO, ai sensi dell'articolo 2, lettera a) del Regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea: ad essi si applica il protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea.

L'articolo 4 individua nel Ministro della giustizia l'autorità competente a concludere con il procuratore capo europeo l'accordo previsto dall'articolo 13(2) del regolamento, volto alla determinazione del numero dei procuratori europei delegati, nonché alla ripartizione funzionale e territoriale delle loro competenze.

Trattandosi di aspetti che interpellano anche le attribuzioni istituzionali del Consiglio superiore della magistratura, il Ministro procederà alla negoziazione con il procuratore capo europeo solo dopo aver raggiunto al riguardo un'intesa con l'Organo di autogoverno.

La disposizione prevede, inoltre, che il Ministro della giustizia e il Consiglio superiore della magistratura provvedano – in vista della negoziazione – all'acquisizione di «ogni utile elemento conoscitivo, anche di natura statistica, concernente i reati attribuiti alla competenza della Procura europea, il numero delle persone sottoposte alle indagini ad essi relative, i tempi medi di definizione, la dislocazione sul territorio nazionale degli uffici di procura presso cui i procedimenti sono iscritti e l'eventuale sussistenza di profili di connessione con fenomeni di criminalità organizzata».

Il comma 3 della disposizione stabilisce che l'accordo concluso con il procuratore capo europeo sia comunicato senza ritardo dal Ministro della giustizia al Consiglio superiore della magistratura e pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

Il comma 4 estende, infine, la procedura descritta alle eventuali successive modifiche dell'accordo.

L'articolo 5 individua nel Consiglio superiore della magistratura l'autorità competente alla designazione dei procuratori europei delegati ai fini della nomina da parte del Collegio, disciplinando, altresì, il procedimento relativo alla presentazione delle candidature.

In ragione della natura essenzialmente giudiziaria delle funzioni svolte dai procuratori europei delegati, si è innanzitutto previsto che la loro designazione, in vista della successiva nomina ad opera del collegio della Procura europea, compete in via esclusiva al Consiglio superiore della magistratura (commi 1 e 6). Il Ministro della giustizia è indicato nella disposizione unicamente quale destinatario della delibera di designazione, dovendo provvedere al suo inoltro al procuratore capo europeo (comma 7).

Così come già visto a proposito della designazione del procuratore europeo, anche in questo caso l'organo di autogoverno dovrà, nei trenta giorni successivi alla data di entrata in vigore del decreto, determinare con propria delibera i criteri e la procedura per la valutazione delle dichiarazioni di disponibilità e la designazione dei candidati, nel rispetto delle qualifiche e dei requisiti previsti dall'articolo 17 del regolamento e dal decreto medesimo. In ragione della settorialità delle competenze dell'EPPO, è parso opportuno prevedere che, anche nell'individuazione dei criteri di valutazione del procuratore europeo delegato, specifico rilievo sia accordato all'esperienza maturata dal magistrato nella conduzione di indagini relative a reati contro la pubblica amministrazione e in materia di criminalità economica e finanziaria, nonché alle sue competenze nel settore della cooperazione giudiziaria internazionale (comma 2).

Si richiede il possesso della terza valutazione di professionalità e che il candidato non abbia un'età superiore a 59 anni.

Anche in questo caso viene richiesta la verifica del requisito della «capacità scientifica e di analisi delle norme», laddove l'aspirante non svolga già funzioni di legittimità (comma 5).

L'articolo 6 del decreto è dedicato alla disciplina dei provvedimenti conseguenti alla nomina dei magistrati all'incarico di procuratore europeo delegato.

Il comma 1 della disposizione prevede la competenza del Consiglio superiore della magistratura sull'assegnazione dei procuratori europei delegati alle sedi, stabilendo che i provvedimenti di destinazione debbano essere assunti nel rispetto dell'accordo concluso dal Ministro della giustizia con il procuratore capo europeo ai sensi dell'articolo 13(2) del regolamento in merito alla ripartizione funzionale e territoriale dei procuratori europei delegati. Delle preferenze espresse dagli interessati all'atto della presentazione della domanda il Consiglio potrà tener conto solo nei limiti in cui esse non risultino compatibili con il contenuto dell'accordo suddetto e con le esigenze organizzative dell'EPPO.

Si è inoltre previsto che, all'atto dell'assegnazione dei procuratori europei delegati alle rispettive sedi, il Consiglio superiore della magistratura ne disponga l'esonero dal carico di lavoro ordinario in misura corrispondente a quella convenuta dal Ministro della giustizia con il procuratore capo europeo.

Il comma 3 della disposizione stabilisce, inoltre, che il Consiglio superiore della magistratura debba richiedere, con cadenza annuale, alla Procura europea di comunicare se nei confronti dei magistrati nominati procuratori europei delegati siano stati avviati o definiti procedimenti disciplinari, ovvero se, nei casi agli stessi assegnati, il procuratore europeo incaricato della supervisione abbia adottato la decisione di svolgere l'indagine di persona ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 4, lettera c) del regolamento.

L'ultimo comma della disposizione prevede l'obbligo dello stesso procuratore europeo delegato di informare senza ritardo il procuratore generale presso la Corte di cassazione e il Ministro della giustizia, oltre che nei casi di avvio di un procedimento disciplinare nei suoi confronti per motivi connessi alle responsabilità che gli derivano dal regolamento e delle decisioni adottate dal procuratore europeo *ex* articolo 28(4) reg., anche nei casi di riassegnazione di suoi procedimenti di indagine ad altro procuratore europeo delegato *ex* articolo 28(3) reg.

L'articolo 7 disciplina il trattamento retributivo, previdenziale e pensionistico dei procuratori europei delegati, prevedendo che, dalla data di assunzione dell'incarico di magistrato nominato procuratore europeo delegato, cessi il trattamento economico erogato a suo favore dal Ministero della giustizia; per l'ipotesi di esonero parziale, invece, si prevede che l'amministrazione provveda a rimborsare alla Procura europea - la quale, anche in tal caso, verserà al procuratore europeo delegato l'intero trattamento economico - una quota di quest'ultimo, e cioè quella dovuta in relazione allo svolgimento dell'ordinaria attività di procuratore nazionale da parte del procuratore europeo delegato.

Il periodo di servizio prestato da quest'ultimo sarà computato ai fini della progressione economica per anzianità di servizio e ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza, quest'ultimo da determinarsi «con riferimento al trattamento economico goduto alla data di assunzione dell'incarico e alla progressione di esso per anzianità di servizio».

In ogni caso, viene posto integralmente a carico del Ministero della giustizia il versamento dei contributi previdenziali, pur facendosi salvo il diritto dell'amministrazione al rimborso della quota previdenziale posta a carico del magistrato europeo delegato, secondo le aliquote vigenti.

L'articolo 8 del decreto chiarisce che, ai fini dell'inquadramento nelle categorie di cui alla tabella B annessa alla legge 5 marzo 1991, n. 71, che elenca le funzioni assolte dai magistrati appartenenti all'ordine giudiziario nazionale, i magistrati addetti alle funzioni procuratori europei delegati siano da conteggiarsi nella lettera L, comprensiva – tra gli altri – dei magistrati con funzioni giudicanti e requirenti di merito di primo e di secondo grado.

L'articolo 9, relativo ai poteri dei procuratori europei delegati e del procuratore europeo, stabilisce innanzitutto che, in relazione ai reati di competenza della Procura europea, allorché quest'ultima assuma la decisione di avviare o di avocare un'indagine, i procuratori europei delegati esercitino i poteri loro spettanti in qualità di pubblici ministeri nazionali «nell'interesse della Procura europea e conformemente alle disposizioni del regolamento e del presente decreto».

Il comma 2 stabilisce che, ferme in ogni caso le regole ordinarie sulla competenza del giudice, i procuratori europei delegati siano legittimati a svolgere le funzioni requirenti sull'intero territorio nazionale, indipendentemente dalla sede cui siano stati destinati.

Appartenendo ad un organismo autonomo e indipendente, i procuratori europei delegati non sono soggetti né ai poteri di direzione attribuiti ai procuratori della Repubblica dall'articolo 70 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (*Ordinamento giudiziario*) e dagli articoli 1, 2, 3 e 4, comma 1 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106 (*Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge 25 luglio 2005, n. 150*), né all'attività di vigilanza del procuratore generale presso la corte di appello prevista dall'articolo 6 del medesimo decreto legislativo n. 106 del 2006, né infine ai poteri di coordinamento investigativo del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo di cui all'articolo 371-bis del codice di procedura penale ed alle disposizioni in materia di avocazione del procuratore generale presso la corte di appello, dettate dagli articoli 372, 412, 413 e 421-bis del codice di procedura penale.

L'articolo 10 rimette ad un decreto del Ministro della giustizia, da emanarsi entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo, l'individuazione – presso una o più procure della Repubblica dei capoluoghi di distretto e in conformità con l'accorso concluso con il procuratore capo europeo – delle sedi di servizio dei procuratori europei delegati.

Si prevede inoltre che, nei trenta giorni successivi alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto ministeriale, i dirigenti delle procure della Repubblica individuate da detto decreto provvedano ad adottare i provvedimenti organizzativi necessari a favorire la piena integrazione dei procuratori europei delegati nell'ambito dell'ufficio e a dotarli di locali, risorse di personale e attrezzature idonee all'esercizio delle funzioni e dei compiti loro assegnati dal regolamento, assicurando in ogni caso l'eguaglianza di trattamento rispetto ai procuratori nazionali nelle condizioni generali di lavoro e nella fruizione dell'ambiente lavorativo.

Il comma 3 prevede che i citati provvedimenti organizzativi vadano immediatamente comunicati al Ministero della giustizia e al Consiglio superiore della magistratura, mentre l'ultimo comma coinvolge anche questi ultimi («nell'ambito e nei limiti delle rispettive competenze») nella predisposizione di ogni utile iniziativa funzionale «a favorire la piena integrazione dei

procuratori europei delegati» e «ad agevolare l'assolvimento delle funzioni e dei compiti loro assegnati dal regolamento».

L'articolo 11 si riferisce alle valutazioni di professionalità dei procuratori europei delegati, elencando la documentazione e le informazioni che il Consiglio superiore della magistratura dovrà provvedere ad acquisire dalla Procura europea ai fini dello svolgimento della relativa procedura.

L'articolo 12 prevede la comunicazione al procuratore capo europeo dei provvedimenti che comportano la cessazione dal servizio, i provvedimenti di trasferimento di ufficio e i provvedimenti disciplinari (anche di natura cautelare), adottati per motivi non connessi alle responsabilità derivanti dal regolamento nei confronti dei magistrati nominati procuratori europei delegati. Tale adempimento, conformemente a quanto previsto dall'art. 17 del reg. EPPD, è condizione necessaria affinché detti provvedimenti possano essere eseguiti. Il comma 2 della disposizione stabilisce inoltre che, in caso di trasferimento di ufficio, il Consiglio superiore della magistratura determini la nuova sede di assegnazione del magistrato acquisito il parere del procuratore capo europeo, mentre il comma 3 prevede che, ai fini dell'adozione dei provvedimenti in questione, possano essere richiesti, ove rilevanti, atti, documenti e informazioni alla Procura europea.

L'articolo 13 è dedicato ai procedimenti disciplinari nei confronti dei procuratori europei delegati per motivi connessi alle responsabilità derivanti dal regolamento, procedimenti che possono essere avviati solo dopo aver acquisito il consenso del procuratore capo europeo. Le disposizioni disciplinano: le modalità di richiesta del consenso e dell'attivazione del meccanismo di riesame dell'eventuale diniego espresso dal procuratore capo europeo; gli effetti sulla decorrenza dei termini previsti dall'articolo 15, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109; i rapporti e la circolazione degli atti tra il giudizio disciplinare eventualmente svoltosi innanzi alla Procura europea e quello da celebrarsi in ambito nazionale.

L'articolo 14, integrando la disciplina dettata dal regolamento, prevede le modalità di trasmissione alla Procura europea (e, in particolare, ai procuratori europei delegati) delle denunce di pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio riguardanti i cd. reati PIF.

L'articolo 15 assoggetta alla disciplina dettata dalla legge 22 aprile 2005, n. 69 (*Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*) le procedure di consegna nascenti da mandati di arresto europei emessi da procuratori delegati, specificando in particolare che, ai fini della procedura passiva di consegna, per «Stato membro di emissione» deve intendersi quello in cui si trova il procuratore europeo delegato competente.

L'articolo 16 estende, nei limiti di compatibilità, ai contrasti di competenza tra la Procura europea e le procure nazionali le regole previste da gli articoli 54, 54-bis, 54-ter e 54-quater del codice di procedura penale, individuando nel procuratore generale presso la Corte di cassazione l'autorità competente a dirimere detti contrasti.

L'articolo 17 dispone che i procuratori europei delegati 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 e che, quindi, nei quindici giorni successivi alla data di entrata in vigore del presente decreto, il Governo dovrà provvedere a notificare alla Procura europea l'elenco dei reati per i quali le norme vigenti consentono l'impiego, a fini di indagine penale, degli strumenti investigativi suddetti.

L'articolo 18 individua nel procuratore generale presso la Corte di cassazione l'autorità nazionale competente ai fini delle determinazioni previste dagli articoli 25, paragrafo 4, e 34, paragrafi 5 e 6, del regolamento, concernenti il consenso all'esercizio della competenza cd. accessoria della Procura europea nelle ipotesi in cui il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione causato dal reato «non sia superiore al danno reale o potenziale causato a un'altra vittima» e, rispettivamente, l'assunzione dei procedimenti di indagine istruiti dalla Procura europea, quando quest'ultima decida di dismetterli o di archivarli. Si prevede che delle determinazioni assunte il procuratore generale debba dare in ogni caso comunicazione al Ministro della giustizia.

L'articolo 19 disciplina le ipotesi in cui, per effetto delle determinazioni del procuratore generale presso la Corte di cassazione ai sensi del precedente articolo 18, le autorità giudiziarie italiane assumano la conduzione di procedimenti di indagine istruite da procuratori europei delegati di altri Stati membri. In tali casi, attesa la sostanziale identità di materia, si è stabilito che trovino applicazione le disposizioni dettate ai commi da 3 a 7 dell'articolo 746-ter del codice di procedura penale relative all'avviso alla persona offesa e alla proposizione e all'efficacia della querela (per reati eventualmente connessi a quelli cd. PIF non procedibili ex officio in Italia), in tema di rinnovazione delle misure cautelari e di decorrenza dei relativi termini e, infine, di utilizzabilità degli atti di acquisizione probatoria. Con il secondo comma della norma si è assoggettata alla medesima disciplina l'ipotesi in cui il fascicolo di indagine in origine istruito da un procuratore europeo delegato operante in altro Stato membro sia trasferito a un procuratore europeo delegato italiano, in forza di uno dei provvedimenti che tale effetto comportano ai sensi degli articoli 26, paragrafo 5, e 36, paragrafi 3 e 4 del regolamento EPPO.

L'articolo 20 reca le disposizioni finanziarie.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

L'intervento, approntato in stretta aderenza con le disposizioni della fonte regolamentare unionale e nel rispetto del primato del diritto europolitano discendente dagli stessi articoli 11 e 117 della Costituzione, non evidenzia profili di contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Il decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali in quanto, ai sensi dell'art.

117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di “giurisdizione e norme processuali, ordinamento [...] penale”

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall’articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall’articolo 118, primo comma, della Costituzione, in quanto l’intervento non prevede né determina, neppure in via indiretta, adempimenti a carico degli enti locali.

7) Verifica dell’assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

Non sono previste rilegificazioni di norme delegificate

8) Verifica dell’esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all’esame del Parlamento e relativo stato dell’iter.

Non risultano iniziative legislative aventi ad oggetto questa specifica materia.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano pendenti giudizi di costituzionalità sull'oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell’intervento con l’ordinamento europeo.

L’intervento mira ad adeguare, nella materia in esame, l’ordinamento interno a quello europeo, dando piena attuazione alle norme di un regolamento già entrato in vigore.

11) Verifica dell’esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano aperte procedure di infrazione.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

L'intervento normativo in esame non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali e, anzi, discende proprio dall'adempimento all'obbligo di dare piena attuazione al diritto europeo.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Allo stato non risultano emesse pronunce della Corte di Giustizia.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non consta siano pendenti giudizi innanzi la Corte europea dei diritti dell'uomo vertenti sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Il presente intervento legislativo, si pone nell'ambito di un intento comune all'interno dell'Unione europea volto ad attuare una cooperazione rafforzata sull'EPPO, pur nel rispetto delle specifiche scelte effettuate dagli Stati membri, sotto il profilo tecnico, negli spazi che residuano al di fuori delle norme regolamentari.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Lo schema di decreto legislativo non introduce nuove definizioni, essendo queste tutte già contenute nel regolamento UE.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi che figurano nello schema di intervento normativo sono corretti.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Il provvedimento in esame introduce disposizioni normative autonome di adattamento dell'ordinamento giuridico nazionale alle previsioni del regolamento EPPO e non utilizza la tecnica della novella legislativa, tranne che all'art. 8, con riferimento alle modifiche alla tabella B, annessa alla legge 5 marzo 1991, n. 71.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

All'interno del testo normativo non sono presenti abrogazioni esplicite. L'intervento normativo non comporta effetti abrogativi impliciti.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Il provvedimento in esame non introduce disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica.

Introduce le seguenti disposizioni derogatorie:

- all'art. 3 circa il limite alla durata degli incarichi fuori ruolo;
- all'art. 9 circa i poteri di controllo e di vigilanza sui procuratori europei delegati, i poteri di coordinamento della Procura nazionale antimafia e antimafia e antiterrorismo e l'autonomia del pubblico ministero in udienza.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non sono presenti deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

L'articolo 10 del decreto legislativo prevede che le sedi di servizio dei procuratori europei delegati verranno individuate con successivo decreto ministeriale, in conformità all'accordo di cui all'articolo 4, comma 1, presso una o più procure della Repubblica dei capoluoghi di distretto. Il termine di 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, fissato per la adozione del decreto ministeriale, è congruo, in considerazione della urgente tempistica imposta per l'esaurimento delle procedure interne necessarie a consentire l'operatività della Procura europea e della diretta consequenzialità del decreto ministeriale rispetto ai contenuti dell'accordo di cui al citato articolo 4.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Per la predisposizione dell'intervento normativo sono stati utilizzati dati e riferimenti statistici già in possesso dell'amministrazione della giustizia.

Non vi è la necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche.



Ministero della Giustizia

Ufficio Legislativo

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

Provvedimento: 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»

Amministrazione competente: Ministero della Giustizia

Referenti dell'amministrazione competente: Ufficio Legislativo.

SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

Lo schema di decreto legislativo in oggetto - emanato in esecuzione delle disposizioni di cui all'articolo 4 della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (Legge di delegazione europea 2018)- è volto ad adeguare la normativa interna al Regolamento (UE) 2017/1939 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea c.d. «EPPO» (*European Public Prosecutor Office*).

Il suddetto regolamento è entrato in vigore il 20 novembre 2017, ma poiché la formazione della struttura dell'EPPO è progressiva ed è affidata anche ad una fase necessaria di autoregolamentazione adeguatrice dei singoli ordinamenti,

a livello europeo, s'è stabilito che dovrà operare non prima di tre anni dalla entrata in vigore del regolamento (e, quindi, non prima del 21 novembre 2020).

Il regolamento EPPO istituisce la Procura Europea, disciplinandone le regole di funzionamento e demandando agli ordinamenti nazionali il necessario adeguamento della disciplina ordinamentale e processuale interna allo scopo di assicurare effettività all'obiettivo della tutela degli interessi finanziari dell'Unione rispetto *"a qualsiasi misura che incida o che minacci di incidere negativamente sul suo patrimonio e su quello degli Stati membri, nella misura in cui è di interesse per le politiche dell'Unione"* (considerando 1).

Sul presupposto che il regolamento è un atto normativo di «portata generale», nonché «obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri», il presente schema introduce norme necessarie ad adeguare la normativa nazionale alle disposizioni del predetto regolamento e a consentire l'innesto della nuova struttura nella nostra giurisdizione, evitando vuoti di disciplina e aporie che potrebbero ingenerare incertezze e soluzioni interpretative non omogenee.

Si è invece ritenuto di non avvalersi dei poteri di intervento di cui alle lettere da l) a o) della norma di delega sopra citata, la cui attuazione avrebbe comportato una mera duplicazione di disposizioni già contenute nel regolamento.

Ai fini della predisposizione dell'articolato normativo si è tenuto conto delle indicazioni emergenti dalle riunioni del gruppo di esperti previsto dall'articolo 20(4) del regolamento e del Gruppo COPEN dedicate all'istituzione della Procura europea. Nel giugno 2019, inoltre, una delegazione italiana ha preso parte all'incontro organizzato dalla Commissione in Bruges per la discussione e la verifica delle attività in corso negli Stati Membri in vista dell'entrata in funzione dell'EPPO, nonché dei processi di adeguamento degli ordinamenti interni alle previsioni della cd. direttiva PIF (direttiva UE 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale), di recente

implementata dall'Italia con decreto legislativo n. 75 del 14 luglio 2020, in vigore dal 30 luglio 2020¹.

In ambito interno sono stati organizzati vari incontri con il Consiglio superiore della magistratura, che già nel novembre 2018 aveva espresso un articolato parere sulle previsioni della legge delega all'epoca in fase di approvazione², e con la Procura generale presso la Corte di cassazione che ha elaborato un proprio contributo sulle più opportune scelte ordinamentali e organizzative da operarsi in sede di attuazione della delega³.

Le opzioni prescelte tengono conto anche degli esiti del monitoraggio effettuato tra dicembre 2019 e febbraio 2020 dalle competenti articolazioni del Ministero della giustizia (Direzione generale degli Affari Interni - Dipartimento per gli Affari di Giustizia, Ufficio legislativo), indirizzato a tutte le procure della Repubblica presso i tribunali ordinari e volto a censire il numero dei procedimenti iscritti negli ultimi anni per reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, contemplati dalla direttiva UE 2017/1371 sopra richiamata.

1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

Il Regolamento (UE) 2017/1939 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 ottobre 2017 costituisce un'importante novità nello scenario processuale europeo e nasce dalla necessità di incrementare e rendere più efficiente, tramite la costituzione di un'autorità *ad hoc*, la persecuzione di reati potenzialmente molto dannosi per l'Unione, per i quali gli Stati membri dispongono di apparati di contrasto limitati e frammentari, rispetto alla dimensione transfrontaliera degli stessi. Per tale motivo, nel corso dell'istruttoria normativa, s'è tenuto conto anche dei processi di adeguamento dell'ordinamento interno alle previsioni della direttiva

¹ Cfr. Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 177 del 15 luglio 2020.

² Delibera approvata in data 12 novembre 2018 dal Consiglio Superiore della Magistratura 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.

³ Parere della Procura generale della Corte di cassazione 22.01.2020 – Prot. 0012962.

2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (cd. direttiva PIF), implementata dall'Italia con il sopra richiamato decreto legislativo n. 75 del 2020, in vigore – come pure detto – dal 30 luglio 2020.

L'obiettivo del rafforzamento della cooperazione trova infatti ragione nella constatazione, presente fin dalla proposta originaria di Regolamento, che l'attività di repressione posta in essere dai singoli Stati membri, benché coadiuvati da *Eurojust*, *Europol* e *Olaf* (Ufficio europeo per la lotta antifrode), risulta comunque deficitaria di un compiuto livello di coordinamento, cooperazione e scambio di informazioni.

Attualmente solo le autorità nazionali possono indagare e perseguire le frodi a danno del bilancio UE nei rispettivi Paesi. Di qui l'esigenza di un organismo unitario che garantisca un adeguato livello di protezione e contrasto.

EPPO, con sede in Lussemburgo, sarà competente ad indagare e a perseguire dinanzi alle ordinarie giurisdizioni nazionali degli Stati partecipanti, secondo le rispettive regole processuali, i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, come definiti dalla direttiva UE 2017/1371, i reati di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di detti reati e i reati "indissolubilmente connessi" ad una delle fattispecie prima menzionate⁴.

Per quanto riguarda la struttura e la composizione, EPPO è un organo dell'Unione, dotato di personalità giuridica, unico e centralizzato, che opera però con una struttura decentrata, ossia per il tramite dei procuratori europei delegati aventi sede negli Stati membri.

A livello centrale è composto dal Collegio, dalle Camere permanenti, dal Procuratore Capo europeo, dai suoi sostituti, dai procuratori europei e dal direttore amministrativo, oltre che dal personale specificamente al servizio di EPPO, che assiste i magistrati nell'esercizio delle loro funzioni.

⁴ Cfr. Regolamento UE2017/1939 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea c.d. «EPPO» (European Public Prosecutor Office). Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 31 ottobre 2017.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32017R1939>

Il livello decentrato è composto dai cd. Procuratori europei delegati (PED), aventi sede negli Stati membri, che - secondo l'articolo 13 del Regolamento - devono essere almeno due per ciascuno Stato partecipante.

I PED fanno parte integrante di EPPO e dispongono degli stessi poteri dei procuratori nazionali in materia di indagine, di esercizio dell'azione penale e di intervento cautelare, nel rispetto dei loro poteri specifici e dello *status* loro conferito.

Attualmente gli Stati membri partecipanti all'EPPO sono 22 (Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna).

Non appena la Procura europea diverrà operativa, si attualizzerà l'obbligo per le autorità giudiziarie degli Stati membri sopra elencati, di comunicare a EPPO i procedimenti tuttora pendenti relativi a reati cd. PIF commessi a partire dal 21 novembre 2017 (data, come detto, di entrata in vigore del Regolamento), in vista dell'eventuale avocazione dei medesimi ai sensi dell'art. 27 del Regolamento istitutivo.

Il potere di avocazione - oltre ad avere una funzione sostitutiva interna alla Procura europea - è configurato come lo strumento ordinario attraverso cui EPPO esercita la propria potestà in ordine ai reati concernenti gli interessi finanziari dell'Unione che siano già in corso negli Stati membri.

Il 14 ottobre 2019 il Consiglio europeo ha approvato la nomina di Laura Codruța Kövesi a primo Procuratore Capo europeo, mentre lo scorso 27 luglio 2020, il Consiglio stesso ha nominato i ventidue Procuratori europei che comporranno l'Ufficio Centrale del nuovo organismo.

Come in precedenza accennato, a seguito di specifica richiesta avanzata dal Procuratore capo europeo, con nota 20 dicembre 2019, il Dipartimento per gli Affari di Giustizia (Direzione Generale per gli Affari interni) del Ministero, ha dato avvio ad un monitoraggio straordinario sui fascicoli iscritti nel quadriennio 2016 - 2019 per reati commessi in danno degli interessi economici dell'Unione Europea, raggruppati in cinque macrocategorie, al fine di stimare i futuri flussi di lavoro della

neoistituita Procura europea e determinarne il fabbisogno di organico, soprattutto con riferimento al numero di magistrati nazionali da impiegare con funzioni di PED⁵.

I risultati del monitoraggio hanno influenzato anche alcune delle opzioni adottate dal presente intervento normativo e, soprattutto, incideranno sulle future determinazioni in ordine alla dotazione organica ed alla distribuzione geografica dei procuratori europei delegati.

Pur entro uno spazio temporale disponibile molto ristretto, al monitoraggio ha risposto l'88,57% degli uffici coinvolti per tutti i quattro anni scrutinati e i valori acquisiti sono stati sottoposti a diverse verifiche di congruità⁶.

Per il quadriennio oggetto della rilevazione (2016 - 2019), sono stati complessivamente censiti oltre 1.200 procedimenti (1.500 procedimenti con i dati integrativi trasmessi da Napoli e i dati informali di Milano: cfr. tabelle di seguito riportate, aggiornate al 2 marzo 2020), con una media di circa 400 procedimenti iscritti per anno.

Le procure della Repubblica più largamente interessate dal fenomeno sono quelle dell'Area meridionale e della regione Sicilia. Una quota rilevante di procedimenti, pari a ben oltre il 50% del totale nazionale, è infatti risultata iscritta dagli uffici giudiziari di Enna, Patti, Catania e Lecce (cfr. tabella recante 'graduatoria' delle procure in base al numero dei procedimenti censiti).

I dati raccolti risultano approssimati per difetto in ragione 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

⁵ Il monitoraggio è stato rivolto a tutte le Procure della Repubblica presso i Tribunali ordinari a cui è stato richiesto di comunicare, mediante un apposito modulo di rilevazione predisposto su *web*, il numero dei procedimenti iscritti nelle annualità 2016-2019 per cinque macrocategorie di fattispecie delittuose (indicate dal procuratore capo europeo) ricomprendenti ciascuna uno o più reati commessi, anche in forma tentata, in danno degli interessi finanziari della UE. Le cinque macrocategorie rilevate sono: frodi IVA, altre frodi, fatti corruttivi, fatti di appropriazione indebita commessi da pubblici agenti, fatti di riciclaggio. A queste macrocategorie s'è reputato opportuno aggiungere un'altra, ritenuta particolarmente significativa per il nostro Paese, ossia quella dei reati associativi. I reati previsti dalla legislazione nazionale ricompresa in ciascuna delle macrocategorie sono stati individuati in base ai criteri indicati dalla Direttiva (UE) 2017/1371.

⁶ Le procure interpellate sono state 140, le procure rispondenti 123.

di IVA, la transnazionalità delle condotte; si è inoltre riscontrato come il campo p.o. non sempre sia correttamente valorizzato)⁷.

Number of EPPO PIF Cases <u>initiated</u> between 2016 and 2019					
[ITALIA: Gennaio 2016 - December 2019]					
Number of PIF cases initiated per type of offence:	2016	2017	2018	2019 (year to date)	TOTAL 2016-2019
Fraud Article 3(2) points (a-c) of Directive (EU) 2017/1371, if the damage to the Union's financial interests is more than EUR 10 000	419	319	266	251	1.255
VAT fraud Article 3(2) point (d) of Directive (EU) 2017/1371, if the acts are connected with the territory of two or more MS and the total damage is at least EUR 10 million	55	72	48	47	222
Money laundering Article 4(1) of Directive (EU) 2017/1371, money laundering involving property derived from the criminal offences covered by this Directive	8	7	6	11	32
Corruption Article 4(2) of Directive (EU) 2017/1371, active and passive corruption which damages or is likely to damage the Union's financial interests	1	0	3	1	5
Misappropriation Article 4(3) of Directive (EU) 2017/1371, misappropriation which damages or is likely to damage the Union's financial interests	4	6	4	1	15
Total	487	404	327	311	1.529

⁷ Criticità sono state segnalate in particolare dalle procure di Napoli (nota Prot. 241/20 del 15/1/20) e di Genova (con nota 20/01/2020), che hanno entrambe sostanzialmente evidenziato difficoltà di reperimento dei dati richiesti, posto che non sempre per i reati oggetto del monitoraggio viene indicata sul sistema SICP la persona offesa (UE, Commissione Europea, la Regione e altri Enti che gestiscono i fondi). La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli ha segnalato che a causa dei tempi ristretti richiesti dal monitoraggio, è stato possibile fornire solo una prima risposta, necessariamente parziale e comunque incompleta, in considerazione della complessa articolazione organizzativa dell'ufficio, del numero dei procedimenti pendenti, della ripartizione delle fattispecie oggetto della richiesta nella competenza in più sezioni specializzate (reati contro la pubblica amministrazione, reati di criminalità economica, Direzione distrettuale antimafia) e della ricorrente necessità di richiedere direttamente ai sostituti assegnatari notizie del rispettivo procedimento, non risultando i dati richiesti estraibili dalla semplice ricognizione informatica.

FRODI AI DANNI DELL'UNIONE EUROPEA (REATI PIF)

iscritti negli anni 2016-2019

DISTRETTI	FRODI IVA	ALTRE FRODI	FATTI CORRUTTIVI	FATTI APPROPRI-AZIONE INDEBITA (Peculato)	FATTI DI RICICLAGGIO	REATI ASSOCIATIVI	TOTALE PROCEDIMENTI CENSITI	Procure non rispondenti
CAMPOBASSO	0	0	0	0	0	0	0	
NAPOLI	33	33	0	0	0	0	66	Napoli Nord
SALERNO	0	2	0	0	0	0	11	Vallo della Lucania
BARI	0	19	0	0	2	0	19	Foggia
LECCE	0	111	0	0	0	0	111	Brindisi
POTENZA	2	34	0	0	0	1	37	
CATANZARO	0	75	1	5	1	1	78	
REGGIO CAL.	0	43	0	1	1	4	44	
TARANTO (*)								
TOTALE 2016-19	35	317	1	6	4	6	366	
Media annua	8,8	79,3	0,3	1,5	1,0	1,5	91,5	
ISOLE								
PALERMO	0	15	0	0	1	0	15	
MESSINA	0	203	0	0	0	11	203	
CALTANISS.	2	271	0	0	5	1	279	
CATANIA	0	159	0	2	3	3	161	
CAGLIARI	0	26	0	2	1	3	30	
SASSARI (*)								
TOTALE 2016-19	2	674	0	4	10	18	688	
Media annua	0,5	168,5	0,0	1,0	2,5	4,5	172,0	
RIEPILOGO								
NORD	146	213	3	5	7	17	372	
CENTRO	39	51	1	0	11	14	92	
SUD	35	317	1	6	4	6	366	
ISOLE	2	674	0	4	10	18	688	
TOT. NAZ. 2016-19	222	1.255	5	15	32	55	1.518	
Media annua	55,5	313,8	1,3	3,8	8,0	13,8	379,5	

(*) dati rcompresi nel distretto di appartenenza

GRADUATORIA DELLE PROCURE IN BASE AL NUMERO DEI PROCEDIMENTI CENSITI

Rank	2016		2017		2018		2019	
	Procura	Proc. Netti						
1	Enna	143	Enna	52	Patti	47	Patti	45
2	Patti	64	Patti	44	Enna	45	Catania	38
3	Lecce	41	Catania	33	Catania	26	Lecce	22
4	Roma	21	Lecce	27	Lecce	21	Caltanissetta	13
5	Caltagirone	15	Roma	14	Caltagirone	10	Enna	13
6	Catania	14	Potenza	12	Genova	10	Roma	10
7	Potenza	13	Crotone	11	Roma	9	Caltagirone	6
8	Locri	9	Torre Annunziata	8	Potenza	8	Crotone	5
9	Crotone	8	Cosenza	6	Caltanissetta	6	Cuneo	5
10	Genova	8	Lanusei	6	Catanzaro	6	Napoli	5
11	Nocera Inferiore	7	Reggio Calabria	6	Locri	6	Palmi	5
12	Bari	6	Caltagirone	5	Bari	5	Vibo Valentia	5
13	Catanzaro	6	Castrovillari	5	Napoli	5	Bari	4
14	Caltanissetta	5	Genova	5	Torre Annunziata	5	Genova	4
15	Sassari	5	Bari	4	Udine	4	Locri	4
16	Cosenza	4	Ragusa	4	Crotone	3	Reggio Calabria	4
17	Bologna	3	Siracusa	4	Pordenone	3	Spoleto	4
18	Castrovillari	3	Udine	4	Teramo	3	Catanzaro	3
19	Cuneo	3	Locri	3	Gorizia	2	Cosenza	3
20	Napoli	3	Sassari	3	Nocera Inferiore	2	Lanusei	3
21	Palmi	3	Torino	3	Nuoro	2	Palermo	3
22	Pordenone	3	Barcellona Pozzo	2	Palermo	2	Potenza	3
23	Torino	3	Caltanissetta	2	Palmi	2	Trieste	3
24	Trieste	3	Lodi	2	Siena	2	Agrigento	2
25	Nuoro	2	Napoli	2	Spoleto	2	Nuoro	2
26	Padova	2	Nocera Inferiore	2	Torino	2	Siracusa	2
27	Pistoia	2	Palermo	2	Vibo Valentia	2	Treviso	2
28	Udine	2	Palmi	2	Asti	1	Alessandria	1
29	Vibo Valentia	2	Pordenone	2	Bolzano	1	Aosta	1
30	Agrigento	1	Prato	2	Castrovillari	1	Bologna	1
31	Alessandria	1	Trieste	2	Chieti	1	Bolzano	1
32	Belluno	1	Vibo Valentia	2	Cosenza	1	Chieti	1
33	Bolzano	1	Agrigento	1	Frosinone	1	Forlì	1
34	Cagliari	1	Alessandria	1	Lanusei	1	Frosinone	1
35	Civitavecchia	1	Ancona	1	Lodi	1	Messina	1
36	Como	1	Cagliari	1	Padova	1	Nocera Inferiore	1
37	Frosinone	1	Catanzaro	1	Paola	1	Pavia	1
38	Lanusei	1	Civitavecchia	1	Perugia	1	Piacenza	1
39	L'Aquila	1	Como	1	Piacenza	1	Ragusa	1
40	Livorno	1	Cuneo	1	Prato	1	Tempio Pausania	1
41	Perugia	1	Frosinone	1	Sassari	1	Torino	1
42	Piacenza	1	Gorizia	1	Sciaccà	1	Urbino	1
43	Ragusa	1	L'Aquila	1	Siracusa	1	Vercelli	1
44	Rovigo	1	Matera	1	Sulmona	1	Verona	1
45	Savona	1	Nuoro	1	Trieste	1	Vicenza	1
46	Sciaccà	1	Pavia	1	Verona	1		
47	Siracusa	1	Piacenza	1				
48	Spoleto	1	Pistoia	1				
49	Teramo	1	Rovigo	1				
50	Torre Annunziata	1	Sciaccà	1				
51	Trapani	1	Spoleto	1				
52	Verona	1	Sulmona	1				
53			Urbino	1				

Al fine di agevolare l'analisi quali/quantitativa dei dati inviati dalle Procure, questi ultimi sono stati posti a raffronto con quelli dati trasmessi sia dal Comando dei Carabinieri per la Tutela Agroalimentare, sia dalla Guardia di Finanza.

La prima verifica ha permesso di confermare la significativa entità dei dati trasmessi da alcune procure in merito alla macrocategoria delle "Altre Frodi" che, seppur limitatamente al settore agroalimentare, sembrerebbe esprimere le entità numericamente prevalenti dell'intera casistica delle Frodi UE, sia in termini di numero di procedimenti che di importi⁸.

I dati inviati dal Comando CC. per la Tutela Agroalimentare hanno evidenziato, inoltre, operazioni illecite per importi particolarmente ingenti, anche nell'ordine di diversi milioni di euro (cfr. tabelle di seguito indicate come allegati 1 - 4)⁹.

CARABINIERI TUTELA AGROALIMENTARE

ALLEGATO 1

ANNO 2016								
REGIONE	PROVINCIA	AG	DENUNCIATI	ARRESTATI	INDEBITO PERCEPIMENTO €	VALORE BENI SEQUESTRATI €	TITOLI REATI C.P.	NOTE
BASILICATA	POTENZA	POTENZA	1	-	-	12.742,94	640 BIS	Sequestro Preventivo
CALABRIA	REGGIO CALABRIA	PALMI	-	-	-	264.767,36	640BIS	Sequestro Preventivo
CALABRIA	REGGIO CALABRIA	REGGIO CALABRIA	6	-	77.000	-	81-110-479-491BIS-640BIS	ART.71 C.I DLGS 159/2011, CIRCOSTANZE AGGRAVANTI F.U. ANTIMAFIA CRIMINALITA' ORGANIZZATA
CALABRIA	CROTONE	CROTONE	1	-	9.558	-	316 TER	
CALABRIA	CROTONE-COSENZA-REGGIO CALABRIA	REGGIO CALABRIA	55	-	31.410.000	-	110-314-316BIS-319 QUATER-325-326-476-479-640 COMMA 2-640 BIS	
CAMPANIA	AVELLINO	AVELLINO	2	-	60.000	-	483-640 BIS	
CAMPANIA	SALERNO	NOCERA INFERIORE	6	-	289.721	289.721	416-483-640 BIS	Sequestro Preventivo
CAMPANIA	AVELLINO	AVELLINO	3	-	NON QUANTIFICATO	-	483-493 E 640 BIS	
CAMPANIA	SALERNO	SALERNO	9	-	273.025	-	479-483-640BIS	
CAMPANIA	SALERNO	VALLO DELLA LUCANIA	5	-	863.463	-	323-483-489-640BIS	
LAZIO	ROMA-BARI	ROMA	10	-	2.800.000	-	81-110-416-640BIS	
LAZIO	ROMA-VITERBO	VITERBO	3	-	NON QUANTIFICATO	-	56-110-316TER-483-491 BIS	
LAZIO	ROMA-NAPOLI	ROMA	2	-	1.880.000	-	56-483-640	
LAZIO	ROMA	ROMA	2	-	50.000	-	483-491BIS-640BIS	
PUGLIA	TARANTO	TARANTO	2	-	142.146	-	640 BIS-483-479-491 BIS	
PUGLIA	FOGGIA	FOGGIA	1	-	21.088	-	316 TER	

⁸ Ci si riferisce, in particolare, agli uffici di Enna, Patti, Catania e Lecce, i cui dati sono stati successivamente confermati.

⁹ Nota Carabinieri 28.01.2020.

ANNO 2016								
REGIONE	PROVINCIA	AG	DENUNCIATI	ARRESTATI	INDEBITO PERCEPIMENTO €	VALORE BENI SEQUESTRATI €	TITOLI REATI C.P.	NOTE
SARDEGNA	NUORO	NUORO	5	-	NON QUANTIFICATO	-	476-479-640 BIS	
SARDEGNA	NUORO-SASSARI	NUORO	9	-	18.378	-	110-316 TER-476-479-482-483-640 BIS	
SARDEGNA	NUORO	NUORO	2	-	NON QUANTIFICATI	-	110-640BIS	
SICILIA	MESSINA	MESSINA	2	-	519.000	-	81-110-482-483-485-640 BIS-629	ESTORSIONE COMMESSA IN RELAZ. ART. 7 D.L. 152/91 CRIMINALITA' ORGANIZZATA
SICILIA	TRAPANI	DDA PALERMO	1	-	NON QUANTIFICATO	-	81-483-316 TER	ART 67 C. LE 4 DEL DLGS 159/2011 EFFETTI DELLE MISURE DI PREVENZIONE CRIMINALITA' ORGANIZZATA
SICILIA	CALTANISSETTA	DDA CALTANISSETTA	4	-	NON QUANTIFICATO	-	81-110-479-483-491BIS-640 BIS	ART 71 C.1 DLGS 159/2011. CIRCOSTANZE AGGRAVANTI T.U. ANTIMAFIA CRIMINALITA' ORGANIZZATA
SICILIA	MESSINA	PATTI	3	-	93.604	-	110-640BIS	
SICILIA	PALERMO	TERMINI IMERESE	1	-	36.866	-	483-640BIS	
VENETO	VICENZA	MONZA	1	-	-	3.179.690	640 BIS	Sequestro Preventivo

CARABINIERI TUTELA AGROALIMENTARE

ALLEGATO 2

ANNO 2017								
REGIONE	PROVINCIA	AG	DENUNCIATI	ARRESTATI	INDEBITO PERCEPIMENTO €	VALORE BENI SEQUESTRATI €	TITOLI REATI C.P.	NOTE
CALABRIA	REGGIO CALABRIA	DDA REGGIO CALABRIA	3	-	1.000.000	-	81-110-483-491BIS-615TER-640BIS	AGEVOLAZIONE AD ASSOCIAZIONE DI TIPO MAFIOSO ART. 7 D.L.152/91 CRIMINALITA' ORGANIZ.
CALABRIA	CROTONE-CATANZARO	DDA CATANZARO	8	-	600.000	-	316TER-416-640BIS	CRIMINALITA' ORGANIZZATA
CALABRIA	REGGIO CALABRIA-CATANZARO	DDA CATANZARO	7	-	500.000	-	81-110-483-491BIS-615TER-640BIS	AGEVOLAZIONE AD ASSOCIAZIONE DI TIPO MAFIOSO ART. 7 D.L.152/91 CRIMINALITA' ORGANIZ.
CALABRIA	CATANZARO-COSENZA-REGGIO CALABRIA	REGGIO CALABRIA	19	-	2.500.000	-	110-314-316BIS-319-323-326-328-476-479-640-640BIS	
CALABRIA-LAZIO-TOSCANA	REGGIO CALABRIA-ROMA-SIPONTA	DDA REGGIO CALABRIA	-	-	-	1.290.000	81-110-483-491BIS-615TER-640BIS	AGEVOLAZIONE AD ASSOCIAZIONE DI TIPO MAFIOSO ART. 7 D.L.152/91 CRIMINALITA' ORGANIZ.
CAMPANIA	CASERTA	SANTA MARIA CAPUA VETERE	1	-	232.778	-	483-640BIS	
CAMPANIA	SALERNO	SALERNO	1	-	1.004.495	-	483-640BIS	
CAMPANIA	AVELLINO-SALERNO	DDA SALERNO	6	-	39.337	-	483-640BIS	
CAMPANIA	CASERTA	SANTA MARIA CAPUA VETERE	12	-	41.039	-	316TER-483-640BIS	
CAMPANIA	AVELLINO	AVELLINO	2	-	14.067	-	483-640BIS	
LAZIO	VITERBO	VITERBO	3	-	510.000	-	81-110-482-483-640BIS	
LAZIO	ROMA	ROMA	3	-	250.000	-	81-110-483-491BIS-615TER-640BIS	
LAZIO	ROMA	ROMA	3	-	73.700	-	316BIS	



ANNO 2017								
REGIONE	PROVINCIA	AG	DENUNCIATI	ARRESTATI	INDEBITO PERCEPIMENTO €	VALORE BENI SEQUESTRATI €	TITOLI REATI C.P.	NOTE
LAZIO	ROMA	ROMA	1	-	54.700	-	640BIS-640	
LAZIO	ROMA	ROMA	-	-	-	150.000	81-110-640BIS	SOSPENSIONE ELARGIZIONE CONTRIBUTI UE
LOMBARDIA	BRESCIA	BRESCIA	3	-	270.739	-	61-81-316TER-483-640BIS	
PIEMONTE	ALESSANDRIA	ALESSANDRIA	1	-	212.092	-	316TER	
PUGLIA	TARANTO	TARANTO	1	-	206.365	-	483-640BIS	
PUGLIA	FOGGIA	FOGGIA	3	-	154.492	-	110-640BIS	
PUGLIA	BRINDISI	BRINDISI	4	-	79.246	-	56-110-323-479-483-640BIS	
PUGLIA	BARLETTA-ANDRIA-TRANI	TRANI	6	-	NON QUANTIFICATO	-	483-640BIS	
PUGLIA	BARI	BARI	6	-	12.047	-	316TER-483-640BIS	
PUGLIA-LAZIO	BARI	ROMA	2	-	10.500.000	-	56-483-640BIS	
SARDEGNA	NUORO-SASSARI	NUORO	9	-	NON QUANTIFICATO	-	110-483-640BIS	
SARDEGNA	NUORO	NUORO	8	-	NON QUANTIFICATO	-	110-323-640BIS	
SARDEGNA	NUORO	NUORO	4	-	NON QUANTIFICATO	-	110-640BIS	
SARDEGNA	NUORO-SASSARI	NUORO	70	-	NON QUANTIFICATO	-	110-323-416-479-483-640BIS	
SICILIA	MESSINA	PATTI	4	-	333.687	-	483-640BIS	
SICILIA	MESSINA	MESSINA	3	-	398.658	-	483-640-640BIS	
SICILIA	CATANIA	CATANIA	4	-	244.756	-	483-640BIS	

CARABINIERI TUTELA AGROALIMENTARE

ALLEGATO 3

ANNO 2018								
REGIONE	PROVINCIA	AG	DENUNCIATI	ARRESTATI	INDEBITO PERCEPIMENTO €	VALORE BENI SEQUESTRATI €	TITOLI REATI C.P.	NOTE
CALABRIA	CATANZARO	LAMEZIA TERME	1	-	585.961	585.961	483-640BIS	SEQUESTRO PREVENTIVO
CALABRIA	REGGIO CALABRIA	DDA REGGIO CALABRIA	19	-	400.000	-	81-110-416-479-483-491BIS-615TER-640BIS	CRIMINALITA' ORGANIZZATA
CALABRIA	REGGIO CALABRIA	DDA REGGIO CALABRIA	6	-	200.000	-	81-110-479-483-491BIS-615TER-640BIS	CRIMINALITA' ORGANIZZATA
CALABRIA	CATANZARO	REGGIO CALABRIA	2	-	10.000	-	110-640	
CALABRIA-ABRUZZO	REGGIO CALABRIA-CHIETI-L'AQUILA	DDA REGGIO CALABRIA	-	7	-	400.000	81-110-416-479-483-491BIS-615TER-640BIS	SEQUESTRO PREVENTIVO CRIMINALITA' ORGANIZZATA
CAMPANIA	AVELLINO-SALERNO	SALERNO	-	-	-	5.000.000	416-640BIS	CONFISCA BENI MOBILI E IMMOBILI
CAMPANIA	CASERTA	SANTA MARIA CAPUA VETERE	1	-	36.426	-	483-640BIS	
CAMPANIA	SALERNO	VALLO DELLA LUCANIA	-	-	-	513.140	640BIS	SEQUESTRO PREVENTIVO
CAMPANIA	SALERNO	SALERNO	-	-	-	58.468	110-640BIS	SEQUESTRO PREVENTIVO
CAMPANIA	AVELLINO	AVELLINO	2	-	14.453	-	483-640BIS	
FRIULI	PORDENONE-UDINE	PRONENONE	2	-	163.717	-	61-81-110-491BIS-493-640BIS	
LAZIO	ROMA	ROMA	2	-	80.500	-	110-640BIS	
LAZIO	ROMA	ROMA	-	2	2.290.000	-	110-640BIS	
LAZIO-CAMPANIA-LOMBARDIA	ROMA-SALERNO-MILANO	ROMA	2	-	66.500	-	56-110-316TER	
LAZIO-SICILIA-UMBRIA	ROMA-TRAPANI-PERUGIA	ROMA	-	-	-	2.139.700	110-640BIS	SEQUESTRO PREVENTIVO

1



ANNO 2018								
REGIONE	PROVINCIA	AG	DENUNCIATI	ARRESTATI	INDEBITO PERCEPIMENTO €	VALORE BENI SEQUESTRATI €	TITOLI REATI C.P.	NOTE
PIEMONTE	NOVARA	NOVARA	1	-	NON QUANTIFICATO	-	81-483-640BIS	
PIEMONTE	CUNEO	CUNEO	1	-	NON QUANTIFICATO	-	56-81-640BIS	
PIEMONTE	NOVARA	NOVARA	1	-	13.257	-	81-483-640BIS	
PUGLIA	BARLETTA-ANDRIA-TRANI	TRANI	1	-	17.281	-	640BIS	
SICILIA	MESSINA	MESSINA	-	2	110.000	110.000	110-483-629-640BIS	SEQUESTRO PREVENTIVO
TOSCANA-LOMBARDIA	LUCCA-BRESCIA	LUCCA	4	-	140.000	-	81-110-479-483-491BIS-615TER-640BIS	

CARABINIERI TUTELA AGROALIMENTARE

ALLEGATO 4

ANNO 2019								
REGIONE	PROVINCIA	AG	DENUNCIATI	ARRESTATI	INDEBITO PERCEPIMENTO €	VALORE BENI SEQUESTRATI €	TITOLI REATI C.P.	NOTE
CALABRIA	REGGIO CALABRIA	PALMI	6	-	200.000	-	81-110-482-640BIS-648TER	CRIMINALITA' ORGANIZZATA
CALABRIA	CROTONE	CROTONE	3	-	30.000	-	81-110-482-493-640BIS	
CALABRIA	REGGIO CALABRIA	DDA REGGIO CALABRIA	2	-	15.000	-	110-482-640BIS	
CALABRIA	REGGIO CALABRIA	DDA REGGIO CALABRIA	6	-	21.569	-	110-479-483-489-493-640BIS	CRIMINALITA' ORGANIZZATA
CAMPANIA	AVELLINO	AVELLINO	1	-	151.882	-	483-640BIS	
CAMPANIA	CASERTA	SANTA MARIA CAPUA VETERE	1	-	47.577	-	483-640BIS	
EMILIA ROMAGNA	BOLOGNA	BOLOGNA	2	-	61.036	-	316TER	
EMILIA ROMAGNA	FERRARA	FERRARA	1	-	257.000	-	640BIS	
LAZIO	ROMA	ROMA	-	1	600.000	600.000	61-81-640BIS	SEQUESTRO PREVENTIVO
LAZIO-CAMPANIA-SICILIA	ROMA-NAPOLI-PALERMO	ROMA	6	-	150.000	-	81-640	
LOMBARDIA	PAVIA	PAVIA	1	-	150.000	-	110-515-640BIS	
LOMBARDIA-CAMPANIA	BERGAMO-SALERNO	BERGAMO	6	-	759.129	609.942	640BIS	SEQUESTRO PREVENTIVO
PUGLIA	FOGGIA	DDA BARI	31	-	13.000.000	-	416BIS-640BIS-648TER	ART.3 LEGGE 146/06 REATI TRANSNAZIONALI CRIMINALITA' ORGANIZZATA
PUGLIA	FOGGIA	FOGGIA	22	-	657.000	-	316TER-483-640BIS	
SICILIA	ENNA-CATANIA-MESSINA	DDA MESSINA	75	-	3.150.700	51.251	416-416BIS-640BIS-648TER	2 SEQUESTRI PREVENTIVI CRIMINALITA' ORGANIZZATA

1

ANNO 2019								
REGIONE	PROVINCIA	AG	DENUNCIATI	ARRESTATI	INDEBITO PERCEPIMENTO €	VALORE BENI SEQUESTRATI €	TITOLI REATI C.P.	NOTE
SICILIA	MESSINA	PATTI	3	-	106.000	10.000	81-110-476-479-482-483-640BIS-648TER	SEQUESTRO PREVENTIVO
SICILIA	MESSINA	DDA MESSINA	1	-	20.869	-	416-640BIS	CRIMINALITA' ORGANIZZATA
SICILIA	PALERMO	PALERMO	3	-	75.529	-	81-110-476-479-482-483-489-640BIS	
SICILIA	REGGIO CALABRIA	PALMI	3	-	30.000	-	81-110-482-640BIS	CRIMINALITA' ORGANIZZATA
VENETO	VERONA	VERONA	1	-	111.052	-	640BIS	
VENETO	VERONA	VERONA	1	-	59.493	-	56-640BIS	

Quanto al raffronto dei dati inviati dalle Autorità giudiziarie con quelli trasmessi dalla Guardia Finanza (cfr. tabelle sotto riportate, per gli anni 2018-2019, quest'ultimo relativamente al periodo genn. - ott.), dalla verifica è emersa – con particolare evidenza – 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)”¹⁰.

A tale ultimo proposito, al fine di individuare la plausibile portata quantitativa della violazione prevista e punita dall'art. 291 *bis* del DPR 43/73 TU, sono stati acquisiti (in data 6 febbraio 2020) i dati del Casellario centrale in ordine al numero delle persone condannate, che – per quanto anch'essi approssimati per difetto e, per loro stessa natura, non suscettibili di immediata comparazione – sembrano confermare la rilevanza del fenomeno, come emerge dalla tabella di seguito riportata.

Numero persone condannate ex art. 291 bis DPR 43/1973

Anno sentenza	2015	2016	2017	2018	2019
Persone condannate	1.392	739	569	370	181

In ogni caso, le maggiori evidenze numeriche comunicate dalla Guardia di Finanza riguardano il distretto di Napoli (che, in effetti, come già accennato, ha segnalato notevoli difficoltà nella rilevazione dei dati per il monitoraggio), ove le persone denunciate per tali reati, a seguito degli interventi operativi, sono state oltre 1200 per il 2017, oltre 1000 per il 2018 e oltre 600 nel periodo gennaio-ottobre 2019.

¹⁰ Va peraltro tenuto presente che, come rilevato anche nelle note della GdF (v., in p., nota 5.02.2020 Prot.0035740/2019), non sempre il singolo intervento operativo dà luogo all'iscrizione di un procedimento penale da parte dell'Autorità giudiziaria.

Tabelle GdF 2018

Dato nazionale 2018

Progr.	FATTISPECIE	N. INTERVENTI	N. SOGGETTI DENUNCIATI
1	Art. 840 bis c.p. (relativo a fondi di origine europea)		808
2	Art. 840, comma 2, n. 1) c.p. (relativo a fondi di origine europea)		11
3	Art. 318 ter, comma 1 (relativo a fondi di origine europea)	452	100
4	Art. 318 bis c.p. (relativo a fondi di origine europea)		137
5	Art. 2 legge n. 898/1988 (relativo a fondi di origine europea)		37
6	Art. 2 D.Lgs. 74/2000	3	137
7	Art. 3 D.Lgs. 74/2000	0	0
8	Art. 8 D.Lgs. 74/2000	5	89
9	Art. 282 (Contrabbando nel movimento delle merci attraverso i confini di terra e gli spazi doganali) Dpr. 43/1973	16	20
10	Art. 283 (Contrabbando nel movimento delle merci nei laghi di confine) Dpr. 43/1973		
11	Art. 284 (Contrabbando nel movimento marittimo delle merci) Dpr. 43/1973	2	2
12	Art. 285 (Contrabbando nel movimento delle merci per via aerea) Dpr. 43/1973		
13	Art. 286 (Contrabbando nelle zone extra-doganali) Dpr. 43/1973		
14	Art. 287 (Contrabbando per indebito uso di merci importate con agevolazioni doganali) Dpr. 43/1973		
15	Art. 288 (Contrabbando nei depositi doganali) Dpr. 43/1973		
16	Art. 289 (Contrabbando nel cabotaggio e nella circolazione) Dpr. 43/1973		
17	Art. 290 (Contrabbando nell'esportazione di merci ammesse a restituzione di dritti) Dpr. 43/1973		
18	Art. 291 (Contrabbando nell'importazione od esportazione temporanea) Dpr. 43/1973	89	95
19	Art. 291-bis (Contrabbando di tabacchi favorati esteri) Dpr. 43/1973	1.250	1.692
20	Art. 291-quater: (Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di fide) Dpr. 43/1973	15	171
21	Art. 292 (Altri casi di contrabbando) Dpr. 43/1973	20	25
22	Art. 284 (Pena per il contrabbando in caso di mancato o incompleto accertamento dell'oggetto del reato) Dpr. 43/1973		
23	Evasione dell'I.V.A. all'importazione, art. 70 del D.P.R. n. 633/1972 - Applicazione dell'imposta	0	0
24	Art. 318 C.P.		
25	Art. 319 C.P.		1
26	Art. 319 quater C.P.		
27	Art. 320 C.P.		
28	Art. 321 C.P.		
29	Art. 322 C.P.	4	
30	Art. 322 bis C.P.		
31	Art. 363 C.P.		19
32	Art. 363 bis C.P.		1
33	Art. 346 bis C.P.		
34	Art. 648 bis	88	392
35	Art. 648 ter 1	79	197
36	Art. 648 ter	20	40
37	Art. 648	0	0
38	Art. 24 del D.Lgs. 231/2001	22	31
39	Art. 25 del D.Lgs. 231/2001	0	0
40	Art. 25-ocies del D.Lgs. 231/2001	4	5

Tabella GdF relativa al periodo gen.-ott. 2019

Dato nazionale 2019 (gen.-ott.)

Progr.	FATTISPECIE	N. INTERVENTI	N. SOGGETTI DENUNCIATI
1	Art. 640 bis c.p. (relativo a fondi di origine europea)		389
2	Art. 640 comma 2, n. 1) c.p. (relativo a fondi di origine europea)		24
3	Art. 315 ter. comma 1 (relativo a fondi di origine europea)	290	37
4	Art. 318 bis c.p. (relativo a fondi di origine europea)		25
5	Art. 2 legge n. 898/1986 (relativo a fondi di origine europea)		28
6	Art. 2 D.Lgs. 74/2000	0	0
7	Art. 3 D.Lgs. 74/2000	1	20
8	Art. 6 D.Lgs. 74/2000	0	0
9	Art. 282 (Contrabbando nel movimento delle merci attraverso i confini di terra e gli spazi doganali) Dpr. 43/1973	23	54
10	Art. 283 (Contrabbando nel movimento delle merci nei laghi di confine) Dpr. 43/1973		
11	Art. 284 (Contrabbando nel movimento marittimo delle merci) Dpr. 43/1973		
12	Art. 285 (Contrabbando nel movimento delle merci per via aerea) Dpr. 43/1973		
13	Art. 286 (Contrabbando nelle zone extra-doganali) Dpr. 43/1973		
14	Art. 287 (Contrabbando per indebito uso di merci importate con agevolazioni doganali) Dpr.43/1973		
15	Art. 288 (Contrabbando nei depositi doganali) Dpr. 43/1973		
16	Art. 289 (Contrabbando nel caricaggio e nella circolazione) Dpr. 43/1973		
17	Art. 290 (Contrabbando nell'esportazione di merci ammesse a restituzione di dritti) Dpr. 43/1973	1	3
18	Art. 291 (Contrabbando nell'importazione od esportazione temporanea) Dpr. 43/1973	10	10
19	Art. 291-bis. (Contrabbando di tabacchi lavorati esteri) Dpr. 43/1973	937	1.144
20	Art. 291-quater. (Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tte) Dpr. 43/1973	6	24
21	Art. 292 (Altri casi di contrabbando) Dpr. 43/1973	17	44
22	Art. 294 (Pena per il contrabbando in caso di mancato o incompleto accertamento dell'oggetto del reato) Dpr. 43/1973		
23	Evasione dell'I.V.A. all'importazione, art. 70 del D.P.R. n. 633/1972 - Applicazione dell'imposta	0	0
24	Art. 318 C.P.		1
25	Art. 319 C.P.		2
26	Art. 319 quater C.P.		
27	Art. 320 C.P.		
28	Art. 321 C.P.	7	1
29	Art. 322 C.P.		2
30	Art. 322 bis C P		
31	Art. 353 C.P.		7
32	Art. 353 bis C P		2
33	Art. 346 bis C.P.		
34	Art. 648 bis	83	219
35	Art. 648 ter 1	68	170
36	Art. 648 ter	11	20
37	Art. 648	0	0
38	Art. 24 del D.Lgs. 231/2001	27	38
39	Art. 25 del D.Lgs. 231/2001	0	0
40	Art. 25-ocies del D.Lgs. 231/2001	10	40

Complessivamente, i flussi numerici rilevati appaiono sostanzialmente in linea con le stime formulate nella valutazione d'impatto che ha accompagnato la proposta della Commissione per il regolamento EPPO.

Nell'approntamento del testo normativo s'è tenuto conto del fatto che, ai sensi dell'articolo 288 TFUE, il regolamento UE 2017/1939 ha efficacia diretta nell'ordinamento degli Stati che hanno aderito alla cooperazione rafforzata.

Ne discende, infatti, che, in linea di principio, le disposizioni in esso contenute entrano immediatamente a far parte degli ordinamenti interni, producendo effetti modificativi e (sostanzialmente) abrogativi delle norme preesistenti senza che sia necessario un intervento di attuazione ad opera dei legislatori nazionali. Ciò non esclude, naturalmente, che provvedimenti nazionali integrativi o di adeguamento siano implicitamente o esplicitamente richiesti dallo stesso regolamento, come in particolare avviene nel caso di specie, in cui si demanda agli ordinamenti nazionali il necessario adeguamento della disciplina ordinamentale e processuale allo scopo di assicurare effettività all'obiettivo di tutela degli interessi finanziari dell'Unione rispetto *"a qualsiasi misura che incida o che minacci di incidere negativamente sul suo patrimonio e su quello degli Stati membri, nella misura in cui è di interesse per le politiche dell'Unione"* (considerando 1).

La legge di delegazione europea 2018 (legge 4 ottobre 2019, n. 117), all'articolo 4, commi da 1 a 3, ha enunciato i principi e i criteri direttivi cui il legislatore delegato deve attenersi nell'intervento di adeguamento della normativa interna al regolamento.

Gli obblighi di adeguamento previsti dalla norma citata riguardano essenzialmente l'armonizzazione del diritto interno con il nuovo ufficio inquirente europeo. Tale ufficio, infatti, costituisce un'assoluta novità nell'ordinamento nazionale e la circostanza che dovrà indagare su fattispecie criminose di rilievo "europeo", pur restando incardinato nel sistema ordinamentale italiano (quantomeno nelle sue articolazioni territoriali), ha reso necessario un attento adeguamento della normativa interna soprattutto sul versante ordinamentale,

finalizzata a scongiurare "vuoti" di disciplina che, nel breve e medio tempo, avrebbero potuto ingenerare incertezze e soluzioni interpretative non uniformi.

Giova altresì evidenziare che l'articolo 4 della legge delega, sopra citato, ha subito modifiche e integrazioni nel corso dell'esame presso la Camera con l'aggiunta e la modifica di taluni criteri e l'introduzione di una disciplina transitoria relativa alla procedura per la designazione, in fase di prima attuazione, dei tre candidati all'incarico di Procuratore europeo (commi da 4 a 9), per il quale il legislatore delegante ha – seppur implicitamente – previsto il collocamento fuori del ruolo organico della magistratura.

Su tale aspetto, con parere espresso il 12 novembre 2018, il Consiglio Superiore della Magistratura ha formulato alcuni rilievi, argomentando in particolare che *"date le caratteristiche che il PE dovrà avere e l'attività tipicamente giudiziaria che è chiamato a svolgere, deve ritenersi che, in forza della disposizione dei cui all'art. 105 della Costituzione, debba essere il CSM l'autorità dello Stato deputata a selezionare i candidati ed indicare la terna"*.

Un ulteriore profilo che ha affrontato il presente intervento normativo riguarda il possibile coordinamento tra le prerogative di autonomia e indipendenza della neoistituita Procura europea, sancite nel regolamento, e le norme interne contenute nel vigente ordinamento giudiziario e nel codice di procedura penale non compatibili con le dette prerogative. La scelta operata dal legislatore europeo, rispetto ai diversi modelli di pubblico ministero esistenti negli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata, è stata nel senso di garantire, da un lato, una forte indipendenza esterna di EPPO, dall'altro, una marcata accentuazione dei vincoli di subordinazione gerarchica dei PED rispetto alle determinazioni dell'Ufficio centrale (e, in particolare, del procuratore europeo e delle Camere permanenti).

Come già accennato, in ciascuno Stato membro dovranno essere presenti due o più Procuratori Europei delegati. L'esatta determinazione del loro numero è rimessa dal Regolamento ad un accordo che il Procuratore capo europeo dovrà concludere con le competenti autorità degli Stati membri e nel quale sarà fissata la ripartizione funzionale e territoriale delle competenze tra i PED all'interno di ciascun Stato membro (art. 13, par. 2).

In ogni caso, i PED, da un lato, debbono essere pienamente integrati nelle procure nazionali, ove svolgono, nella repressione dei reati di loro competenza (ossia i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea) funzioni giudiziarie del tutto omologhe a quelle dei procuratori nazionali, dall'altro, come sopra detto, possono esercitare anche le funzioni di pubblico ministero nazionale (c.d. doppio cappello, art. 17 Reg.).

Questo il contesto in cui si inserisce il presente provvedimento.

2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 Obiettivi generali e specifici

L'intervento normativo in esame mira a predisporre le norme necessarie ad adeguare l'ordinamento giuridico nazionale alle previsioni del regolamento EPPO. La struttura e il modello operativo di EPPO richiedono necessariamente un intervento di adeguamento della normativa interna in assenza del quale residuerebbero vuoti di disciplina e aporie che potrebbero ingenerare incertezze e soluzioni interpretative non omogenee.

L'obiettivo generale dell'intervento è quello di assicurare la piena operatività della Procura europea garantendo, da un lato, il mantenimento dei procuratori delegati nell'ambito della magistratura ordinaria, dall'altro, il necessario coordinamento delle loro attività da parte dell'organo sovranazionale in cui sono contestualmente inseriti.

2.2 Indicatori e valori di riferimento

Gli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi sarà rappresentato:

- dall'aumento in percentuale del numero delle indagini e delle azioni penali relative alle cinque macrocategorie dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, sopra indicate;
- dal numero delle persone sottoposte alle indagini per reati c.d. PIF;
- dai tempi medi di definizione dei suddetti procedimenti;

- dal numero di affari trattati dai PED e dalla loro dislocazione sul territorio nazionale degli uffici di procura presso cui i procedimenti sono iscritti;
- dal numero di affari trattati dai PED per i quali sussistono profili di connessione con fenomeni di criminalità organizzata;
- dal numero dei procedimenti penali andati a buon fine e dall'incremento del recupero delle risorse finanziarie sottratte all'Unione europea attraverso i circuiti illeciti;
- dal numero dei contrasti di competenza a procedere tra la Procura europea e una o più procure della Repubblica nazionali;
- dal numero di procedimenti di indagine istruiti dalla Procura europea, che la stessa deciderà di dismettere o di archiviare e che potranno essere eventualmente assunti dalle nostre Autorità giudiziarie sulla base delle determinazioni del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione;
- dalla verifica del grado di omogeneità degli indirizzi espressi dalla Procura generale presso la Corte di cassazione nelle decisioni rese in merito ai casi di contrasto di competenza e nelle determinazioni sull'esercizio della competenza cd. accessoria della Procura europea e di eventuale assunzione dei procedimenti istruiti dall'EPPO.

3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

Il presente schema di decreto legislativo introduce norme necessarie ad adattare la normativa nazionale al Regolamento UE 2017/1939 che prevede l'istituzione dell'Ufficio del procuratore europeo.

In assenza di una effettiva necessità di adeguamento dell'ordinamento interno, un eventuale atto di recepimento, come efficacemente rilevato in dottrina, "sarebbe non soltanto superfluo, ma anche incompatibile con l'articolo 288, secondo comma del TFUE, perché avrebbe l'effetto di trasformare il regolamento in un provvedimento interno e ne occulterebbe, agli occhi dei giudici e delle persone interessate, la natura comunitaria". Ne conseguirebbe, fra l'altro che, come affermato dalla Corte costituzionale sin da epoca risalente (ovvero ancor

prima dell'istituzione dell'Unione Europea), «[l]'emanazione [di] corrispondenti norme italiane, non dettate dalla esigenza di dare alle norme comunitarie attuazione nello Stato, ma dovuta [...] al disconoscimento al disconoscimento dell'efficacia immediata e diretta delle norme comunitarie in Italia, contrasta con i principi sanciti dal Trattato di Roma [...]»: contrasto che si verifica «non solo nell'ipotesi di norme interne successive incompatibili con quelle emanate dai competenti organi delle Comunità europee, ma anche nell'ipotesi di norme interne, legislative o regolamentari, *di contenuto puramente riproduttivo* [...]»¹¹.

L'opzione zero, tuttavia, nel caso di specie, è stata esclusa in ragione del fatto che il regolamento, per quanto direttamente attuabile, è il frutto di un compromesso volto a preservare gli ordinamenti dei singoli Stati membri e presuppone esso stesso il necessario adeguamento interno, per le differenze di sistema dei singoli Stati e per garantire l'operatività nel sistema processuale interno di un ufficio con funzioni requirenti collocato al di fuori della struttura ordinamentale nazionale.

D'altronde, già la legge delega indicava gli ambiti di intervento necessari.

Nel rispetto di tali consolidati principi, in sede di valutazione preliminare, s'è ritenuto di attuare le direttive della legge delega n. 117 del 2019 necessarie alla designazione delle varie "Autorità nazionali competenti" indicate dal Regolamento, alla regolamentazione delle procedure di selezione per gli incarichi di procuratore europeo e di procuratore europeo delegato e alla disciplina di altri circoscritti ambiti di materia che evidenziavano esigenze di raccordo tra normativa interna e disposizioni regolamentari.

Sempre alla luce delle considerazioni svolte in ordine all'immediata applicabilità del Regolamento, non ci si è avvalsi dei poteri di intervento di cui alle lettere da l) a o) della delega, la cui attuazione si sarebbe risolta nella mera duplicazione di disposizioni già contenute nel regolamento contenute nel regolamento¹².

¹¹ Cfr. sentenza I.C.I.C. del 20 ottobre 1975, n. 232; per la necessità di disapplicazione diretta ad opera del giudice della norma interna successiva, v. sentenza Granital del 8 giugno 1984, n. 170.

¹² Si fa riferimento in particolare al *considerando* (23) e agli articoli 12(1), 12(2) e 13(1), quanto ai concetti di «supervisione» e, in particolare, alle «istruzioni» impartite dal procuratore europeo al procuratore europeo

4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

In riferimento ai temi di maggiore rilevanza rispetto ai quali sono emerse più alternative, si descrivono di seguito le opzioni considerate.

- Collocazione ordinamentale del Procuratore europeo (PE) e relativa procedura di designazione

Quanto alla collocazione ordinamentale del PE, l'opzione dell'intervento conferma la scelta, già a suo tempo operata dal Parlamento al momento del conferimento della delega in oggetto, di collocare fuori ruolo il magistrato nominato all'incarico di procuratore europeo. A fondamento di tale scelta s'è osservato che, ai sensi dell'articolo 96 reg., il procuratore europeo viene assunto da EPPO in qualità di «agente temporaneo» e, per l'intera durata del suo incarico, ed è quindi assoggettato allo statuto dei funzionari dell'Unione, anche per quanto riguarda il regime economico, contributivo e previdenziale.

Tale opzione è stata condivisa, oltre che da autorevole dottrina, anche dalla Procura generale presso la Corte di cassazione nel contributo sopra ricordato, in cui si è rilevato che l'assunzione della qualifica di agente temporaneo «stabilisce un rapporto di dipendenza organica con l'agenzia europea e il suo inserimento nella struttura centrale di EPPO sia pur in funzione di raccordo con i PED che operano nei singoli stati». Nel predetto parere si suggeriva invero di attribuire al PE lo *status* temporaneo di magistrato in funzione *optimo jure*, con tutti i poteri, lo status e la collocazione del magistrato nazionale in ruolo nella sia pur residuale ipotesi prevista dall'articolo 28 (4) del regolamento, in cui il PE svolge di persona le

delegato di cui alla lettera l) della legge delega; e, rispettivamente, agli articoli 31, 27(2) e 27(5) per i successivi criteri di delega.

indagini e può dare incarico alle autorità competenti (di Polizia giudiziaria) del suo Stato membro¹³.

Si è ritenuto, tuttavia, di discostarsi sul punto dal ricordato parere e di riconoscere al PE lo status di magistrato fuori ruolo anche in tale ipotesi che lo stesso regolamento, con la già menzionata previsione di cui all'articolo 28(4), relega tra le evenienze 'eccezionali', dovendosi in ogni caso tener presente che in plurime occasioni lo stesso Consiglio superiore della magistratura ha ritenuto lo svolgimento di dette funzioni in sé compatibile con il collocamento fuori ruolo¹⁴.

In ciò considerando anche che l'ordinamento, soprattutto nell'ambito della sua collocazione all'interno di organizzazioni sovranazionali, ben può consentire che l'esercizio di attività propriamente giudiziarie, ma proprie dell'organo della pubblica accusa, possano essere svolte da soggetti collocati fuori dal ruolo organico della magistratura, perché organici ad altre strutture sovranazionali.

Sulle ragioni delle modifiche apportate alla già citata disciplina transitoria dettata dalla legge delega per la designazione del procuratore europeo (commi 5 - 9 dell'art. 4 della legge n 117/2019), si evidenzia come, mantenendo inalterata la sostanza delle scelte qualificanti a suo tempo compiute con la delega, l'opzione adottata dal presente intervento, per un verso, semplifica l'interlocuzione tra il Consiglio superiore della magistratura e il Ministro della giustizia nella procedura di designazione degli aspiranti al posto di procuratore europeo, per altro verso, precisa e integra la disciplina di quest'ultima, soprattutto con riferimento ai requisiti richiesti per la designazione dei candidati a ricoprire l'incarico di procuratore europeo. Rispetto alla disciplina transitoria della legge delega è stato soppresso il potere di iniziativa riconosciuto al Ministro della giustizia, cui il comma 6 dell'articolo 4 della legge di delega rimetteva il potere di formare – corredandola con le relative valutazioni – una «graduatoria dei candidati», anch'essa eliminata dalla disposizione normativa.

¹³ Cfr. Parere della Procura generale della Corte di cassazione 22.01.2020 –Prot. 0012962, pag. 2.

¹⁴ Così, ad esempio, nei casi dei magistrati nominati componenti di Tribunali internazionali e di Corti di giustizia (sia come giudici sia come pubblici ministeri) e dei magistrati partecipanti a progetti di cooperazione giudiziaria e internazionale, il collocamento fuori ruolo dei quali ultimi è stato fatto dipendere dalla circostanza che l'iniziativa non fosse stata approvata dal Consiglio superiore della magistratura, così accordandosi prevalenza ad un elemento ulteriore rispetto alla considerazione del mero dato 'ontologico' costituito dallo svolgimento di funzioni giudiziarie.

L'opzione prescelta mira a garantire la massima puntualità e trasparenza del procedimento di selezione, richiedendo la preventiva individuazione e ostensione dei relativi criteri e profili procedurali da parte dell'organo di autogoverno.

- **Collocazione ordinamentale del Procuratore europeo delegato (PED)**

Con riferimento ai PED il regolamento EPPO prevede che essi possano svolgere contemporaneamente le ordinarie funzioni di pubblici ministeri connessi ad un determinato ufficio di Procura e quelle di PED (art.13, par.3) e che "dal momento della nomina e fino alla rimozione dell'incarico, siano membri attivi delle procure o della magistratura dei rispettivi Stati membri che li hanno designati" (art. 17, par. 2).

È quindi in astratto possibile attribuire ad un sostituto procuratore l'esercizio esclusivo delle funzioni di PED in materia di reati di competenza di EPPO, ovvero optare per una posizione di PED c.d. *part-time*, nel senso che i PED possono esercitare anche le funzioni di pubblico ministero nazionale, se pure a condizione che ciò non impedisca l'assolvimento degli obblighi assunti quale PED.

Da tale scelta discendono a cascata ulteriori opzioni relative: al collocamento in ruolo o fuori dal ruolo organico della magistratura; alla collocazione territoriale presso un ufficio centralizzato ovvero in tutti i distretti di Corte d'Appello.

La considerazione della natura intrinsecamente e pressoché esclusivamente giudiziaria delle funzioni che i procuratori europei delegati sono destinati ad assolvere e la circostanza che le funzioni svolte potrebbero essere promiscue ha fatto propendere per la scelta di mantenere il PED nel ruolo organico della magistratura.

In tal senso, sono state tenute presenti anche le indicazioni desumibili da varie previsioni contenute nel regolamento, tra le quali, oltre al principio di assimilazione di cui all'articolo 13(1), l'articolo 17(2), che – in armonia con quanto previsto dal considerando (43) – stabilisce 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 [...]».

In considerazione dello «status speciale» loro conferito, il regime cui saranno soggetti i magistrati investiti dell'incarico in questione è quello compiutamente delineato dal regolamento EPPO nonché dalle ulteriori fonti normative – di origine in parte eurounitaria, in parte nazionale – che sono in esso richiamate o, comunque, contemplate come 'derivate'.

Sempre con riferimento ai PED, nel corso dell'istruttoria normativa è stata valutata la possibilità di istituire una figura di procuratore europeo delegato con sole funzioni di legittimità, considerato che in base alle previsioni del regolamento (4) il PED deve poter svolgere *"le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti fino alla pronuncia del provvedimento definitivo"* (ovvero fino alla decisione finale che stabilisce se l'indagato o imputato abbia commesso il reato": così il *recital* 31).

Tale opzione, tuttavia, è stata scartata in quanto risultata incompatibile sia con le previsioni del regolamento, che definiscono il procuratore europeo delegato innanzitutto come organo investigativo, sia con la necessità di favorire la concentrazione sul medesimo magistrato tutte le attività relative al medesimo caso.

Nel senso della non percorribilità dell'ipotesi, inoltre, un ruolo fondamentale hanno giocato la previsione di cui alla lettera i) dei criteri di delega, nonché la posizione di contrarietà alla previsione di funzioni *part-time*, quali avrebbero necessariamente dovuto essere quelle affidate al procuratore europeo delegato operante presso la procura generale della Corte di cassazione, manifestata dall'attuale Procuratore Capo europeo e costantemente ribadita in ogni successiva occasione di intervento o confronto.

Si è altresì previsto che, nell'individuazione dei criteri di valutazione del procuratore europeo delegato, specifico rilievo sia accordato (come per i PE) oltre che all'esperienza maturata dal magistrato nella conduzione di indagini relative a reati contro la pubblica amministrazione e in materia di criminalità economica e finanziaria, nonché alle sue competenze nel settore della cooperazione giudiziaria internazionale, anche alla verifica del requisito della «capacità scientifica e di analisi delle norme» laddove – naturalmente – l'aspirante già non svolga funzioni di legittimità, che sono le capacità tipiche previste per lo svolgimento di funzioni

di legittimità (la cui verifica è stata rimessa alla medesima Commissione tecnica ordinariamente prevista per l'attribuzione effettiva delle funzioni di legittimità).

- **Collocazione territoriale dei PED.**

Il criterio di delega di cui alla lettera *b*) dell'articolo 4 della legge n. 117 del 2019 (ultima parte) statuisce che il Governo è stato autorizzato ad «*apportare le necessarie modifiche alle disposizioni dell'ordinamento giudiziario dirette a costituire presso uno o più uffici requirenti l'ufficio per la trattazione dei procedimenti relativi ai reati di cui all'articolo 22 del regolamento (UE) 2017/1939*».

Su tali premesse era stata valutata la possibilità di prevedere un unico ufficio centralizzato, istituito come ufficio nazionale incardinato presso la Procura generale della Cassazione con piena autonomia rispetto a questo, all'interno del quale operare poi una distribuzione territoriale, logisticamente articolata agganciandola ad alcune procure distrettuali.

In tal senso si sono orientati alcuni Paesi come Spagna, Francia, Portogallo, Belgio e Romania che hanno previsto un'autorità centrale e la Germania che ha scelto una distribuzione per Lander (con accorpamenti di alcuni di loro) ed un PED di coordinamento centrale.

Tale opzione è stata tuttavia scartata anche in considerazione degli esiti del monitoraggio svolto nel corso dell'istruttoria che, come sopra detto, ha permesso di censire – nel quadriennio 2016/2019 – circa 1.500 procedimenti aventi ad oggetto i reati contemplati dalla direttiva PIF, con una media di circa 300 procedimenti iscritti per anno, distribuiti su tutto il territorio nazionale e, in particolare, sulle procure dell'Area meridionale e della regione Sicilia. Come si è già visto, i dati hanno evidenziato che il 50% dei procedimenti per reati cd. PIF è iscritta dagli uffici giudiziari di Enna, Patti, Catania e Lecce (cfr. tabella 'graduatoria' delle procure in base al numero dei procedimenti censiti).

L'opzione scelta è stata dunque quella di prevedere che i PED abbiano sede presso alcune procure 'distrettuali' da individuarsi con apposito decreto

ministeriale all'esito della negoziazione tra il Ministro della giustizia e il Procuratore capo europeo¹⁵.

Al fine di garantire la massima flessibilità operativa all'EPPO, si è previsto che ciascun PED possa esercitare le funzioni assegnategli sull'intero territorio nazionale (e ferma, naturalmente, la competenza degli organi giudicanti), indipendentemente dall'assegnazione alla singola sede.

È altresì previsto che, all'atto di assegnazione dei PED alle rispettive sedi, il Consiglio superiore della magistratura disponga l'esonero dal carico di lavoro ordinario in misura corrispondente a quella convenuta dal Ministro della giustizia con il Procuratore capo europeo nell'accordo sopra ricordato.

- **Designazione del Ministro della giustizia quale autorità competente a concludere con il procuratore capo europeo l'accordo previsto dall'articolo 13(2) del regolamento.**

In attuazione della prima delle due previsioni di cui alla lettera *b*) della delega, il Ministro della giustizia è stato individuato quale autorità competente a concludere con il procuratore capo europeo l'accordo previsto dall'articolo 13(2) del regolamento, volto alla determinazione del numero dei procuratori europei delegati, nonché alla ripartizione funzionale e territoriale delle loro competenze.

L'opzione prescelta è stata dettata da indiscutibili ragioni di maggiore snellezza operativa rispetto all'alternativa costituita dall'attribuzione della competenza al Consiglio superiore della magistratura ed è strutturata in modo da garantire l'assoluta salvaguardia delle prerogative costituzionali dell'Organo di autogoverno.

Ed infatti, per gli aspetti che interpellano le attribuzioni istituzionali di quest'ultimo, si è previsto che il Ministro possa procedere alla negoziazione con il procuratore capo europeo solo dopo aver raggiunto al riguardo un'intesa con il Consiglio superiore della magistratura, da formalizzarsi in una «proposta motivata» che di detta negoziazione formerà la base.

¹⁵ Cfr. art. 13(2) del Reg. e dall'art. 4, lett. b) della legge di delega, sopra cit.

- **Designazione del procuratore generale presso la Corte di cassazione per la decisione dei contrasti di competenza e le determinazioni inerenti il consenso all'esercizio della competenza cd. accessoria della Procura europea e l'assunzione dei procedimenti che l'EPPO intenda dismettere.**

Ai sensi dell'articolo 25(6) del Regolamento, «[i]n caso di disaccordo tra l'EPPO e le procure nazionali sulla questione se la condotta criminosa rientri nel campo di applicazione dell'articolo 22, paragrafi 2 o 3, o dell'articolo 25, paragrafi 2 o 3, le autorità nazionali competenti a decidere sull'attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale a livello nazionale decidono chi è competente per indagare il caso». Il secondo periodo della disposizione prevede che gli Stati membri sono tenuti a «specificare l'autorità nazionale che decide sull'attribuzione della competenza».

Nel decreto si è pertanto provveduto ad individuare detta autorità nel procuratore generale presso la Corte di cassazione, conformemente a quanto già previsto dalla disciplina interna (articoli 54, 54-bis, 54-ter e 54-quater del codice di procedura penale), la cui applicazione è stata più in generale estesa – nei limiti della compatibilità – ai contrasti sulla competenza che coinvolgono la Procura europea.

Non si sono infatti ravvisate valide ragioni per discostarsi dalle già ampiamente collaudate previsioni applicabili ai contrasti di competenza in ambito nazionale.

Il procuratore generale presso la Corte di cassazione è stato altresì individuato quale l'autorità nazionale competente ai fini delle determinazioni previste dagli articoli 25, paragrafo 4, e 34, paragrafi 5 e 6, del regolamento, concernenti il consenso all'esercizio della competenza cd. accessoria della Procura europea nelle ipotesi in cui il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione causato dal reato «non sia superiore al danno reale o potenziale causato a un'altra vittima» e, rispettivamente, l'assunzione dei procedimenti di

indagine istruiti dalla Procura europea, quando quest'ultima decida di dismetterli o di archivarli.

Secondo la generale disciplina codicistica di cui al Titolo IV-bis del codice di rito, individua detta autorità secondo le generali regole ordinarie, ovvero nell'«ufficio del pubblico ministero presso il giudice competente» (articolo 746-ter c.p.p.).

Tali norme fanno salve «le disposizioni speciali in materia di conflitti di giurisdizione con le autorità giudiziarie degli Stati membri dell'Unione europea», e dunque la normativa nazionale di implementazione della decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio, del 30 novembre 2009, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali, che – attuata in Italia con il decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 29 – individua l'autorità competente nel procuratore generale presso la corte di appello nel cui distretto ha sede l'ufficio del pubblico ministero competente secondo le disposizioni del codice di procedura penale.

In considerazione, da un lato, della connotazione sovranazionale dell'Autorità giudiziaria con cui l'interlocuzione sui trasferimenti dei sono destinate a svolgersi, dall'altro dell'opportunità di garantire – in ambito interno – uniformità di indirizzo nelle relative decisioni, si è ritenuto in tal caso necessario individuare l'autorità competente nella procura generale presso la Corte di cassazione (che, peraltro, come già previsto dall'articolo 11, comma 3, del citato decreto legislativo n. 29, dovrà dar comunicazione delle determinazioni assunte al Ministro della giustizia).

4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari

Risultano destinatari delle presenti disposizioni: il Consiglio Superiore della Magistratura, il Ministero della giustizia nelle sue articolazioni anche territoriali, la Direzione Investigativa antimafia, gli appartenenti alle Forze dell'ordine (tra cui, in particolare, la Guardia di Finanza e il Comando dei Carabinieri), i pubblici ufficiali e gli incarichi di pubblico servizio non investiti di compiti di P.G. e tutti i magistrati

appartenenti all'ordine giudiziario, anche se addetti a funzioni giudicanti o fuori ruolo in possesso dei requisiti richiesti, per quanto riguarda l'accesso alle specifiche funzioni.

Al riguardo la relazione tecnica allegata allo schema precisa che l'individuazione del numero dei PED non incide sulla dotazione complessiva del ruolo organico della magistratura ordinaria vigente, in quanto lo schema introduce una specifica alla lettera L) della tabella B, annessa alla legge 5 marzo 1991, n. 71, nel senso di ricomprendere nel numero complessivo di 9.621 magistrati individuati dalla lettera L) a legislazione vigente, anche il contingente di magistrati destinati alle funzioni di procuratori europei delegati.

In generale, l'intervento può comportare, almeno in una fase iniziale, costi di adeguamento sostanziale, per lo più di tipo organizzativo e gestionale.

A tal proposito, nella relazione tecnica allegata allo schema, si precisa che le sedi dei PED non sono strutture logisticamente autonome rispetto agli uffici di procura e che i procuratori europei delegati saranno collocati all'interno delle sedi già operative delle procure della Repubblica distrettuali come individuate dall'apposito decreto ministeriale. Le attività connesse alle funzioni svolte dai PED saranno oggetto di provvedimenti organizzativi e gestionali dell'organo di vertice di ciascuna procura sia per l'assegnazione dei locali, che delle risorse umane e strumentali destinate al supporto dell'esercizio dei compiti in materia di EPPO, nell'ambito delle risorse umane e strumentali già disponibili a legislazione vigente presso gli uffici giudiziari interessati. L'istituzione delle nuove funzioni, pur non imponendo la creazione di nuovi uffici e di una collocazione materiale (per il fatto di essere collocati i PE nell'ambito di singole Procure), potrà comunque richiedere nella fase di primissimo avvio un seppur contenuto carico aggiuntivo di lavoro per l'apparato amministrativo e il settore informatico degli uffici di procura.

4.2 Impatti specifici

Dal presente intervento non derivano oneri amministrativi in capo alle P.M.I., né sono previsti oneri informativi a carico delle categorie indicate. Impatti specifici per il Ministero della giustizia e per gli uffici di procura individuati come sedi dei PED, potranno aversi nella fase iniziale di avvio delle nuove funzioni

svolte dai PED che potranno comportare un seppur contenuto carico aggiuntivo di lavoro per l'apparato amministrativo e il settore informatico.

E' ragionevole presumere che, non appena EPPO diverrà operativo, aumenterà il numero di azioni penali contro i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione con conseguente beneficio per la collettività in generale e, per le imprese, in particolare.

In tal senso giova ricordare che il canale più utilizzato di sottrazione illecita di risorse finanziarie dell'Unione è infatti costituito dalle cosiddette "frodi carosello" in materia di IVA, attraverso il quale il meccanismo di interposizione fittizia di soggetti nelle compravendite intracomunitarie consente al beneficiario finale di immettere sul mercato per la vendita beni ad un prezzo notevolmente inferiore a quello di mercato, giovandosi del mancato versamento dell'IVA dovuta. Tale illecito meccanismo consente pertanto non solo l'evasione dell'IVA, ma anche un'alterazione del mercato della concorrenza.

Un più efficace contrasto giudiziario di tale circuito criminale, da questo punto di vista, avrà un impatto favorevole anche per le imprese, ivi comprese quelle piccole e medie e potrà portare ad un migliore sviluppo del mercato unico, consentendo una più corretta operatività dei meccanismi concorrenziali e una maggiore trasparenza dell'azione amministrativa.

Il provvedimento adottato rispetta i livelli minimi di regolazione europea.

4.3 Motivazione dell'opzione preferita

Il presente intervento contiene disposizioni volte ad adeguare la normativa interna al Regolamento (UE) 2017/1939 che ha istituito la Procura europea c.d. «EPPO» (*European Public Prosecutor Office*) che opererà a partire dal prossimo 21 novembre.

Sul presupposto che il regolamento è un atto normativo di "portata generale" nonché "obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri", come previsto dall'articolo 288 (2) TFUE e ricordato nella clausola finale dello stesso Regolamento (UE) 2017/1939, il presente schema introduce norme strettamente necessarie ad adeguare la normativa interna alle disposizioni del predetto regolamento, al fine di consentire l'innesto della nuova

struttura nella nostra giurisdizione ed evitare vuoti di disciplina e aporie che potrebbero ingenerare incertezze e soluzioni interpretative non omogenee.

Alla luce delle valutazioni e comparazioni svolte che hanno riguardato, in particolare, le disposizioni relative alle designazioni (o ai meccanismi di designazione), nonché le correlate tematiche di status ordinamentale dei PEO e dei PED, l'opzione preferita può essere così, essenzialmente, sintetizzata.

1. Il Ministro della giustizia è stato individuato quale autorità competente a concludere con il procuratore capo europeo l'accordo previsto dall'articolo 13(2) del regolamento, volto alla determinazione del numero dei procuratori europei delegati, nonché alla ripartizione funzionale e territoriale delle loro competenze. Trattandosi di aspetti che interpellano anche le attribuzioni istituzionali del Consiglio superiore della magistratura, il Ministro procederà alla negoziazione con il procuratore capo europeo solo dopo aver raggiunto al riguardo un'intesa con l'Organo di autogoverno (art. 4 del decreto).
2. La designazione dei candidati che potranno concorrere all'incarico di procuratore europeo è stata rimessa al Consiglio superiore della magistratura, che dovrà altresì disciplinare – in modo da assicurare il rispetto di criteri di massima trasparenza – la procedura di selezione degli aspiranti e gestirne lo svolgimento. All'esito di una preliminare individuazione dei candidati, il Ministro della giustizia potrà presentare le proprie osservazioni, eventualmente anche proponendo nominativi diversi. Al Consiglio superiore della magistratura è riconosciuto il potere di disattendere le osservazioni del Guardasigilli, ma dovrà specificamente ostenderne le ragioni nella delibera di designazione adottata (art. 5 del decreto).
3. Anche la designazione dei candidati all'incarico di procuratore europeo delegato è stata integralmente affidata al Consiglio superiore della magistratura, intervenendo peraltro in tal caso il Ministro della giustizia unicamente ai fini dell'inoltro all'EPPO della delibera di designazione.
4. La differente disciplina della procedura di designazione riflette il diverso status ordinamentale interno dei magistrati nominati agli incarichi suddetti. Per il solo procuratore europeo, essenzialmente addetto a funzioni in parte amministrative, in parte di raccordo e coordinamento, e soprattutto integralmente sottoposto ad un regime – di derivazione unionale – completamente autonomo

rispetto a quello proprio dei magistrati ordinari, è stato previsto il collocamento fuori ruolo.

In ragione della natura esclusivamente giudiziaria delle funzioni affidategli, il procuratore europeo delegato permarrà, invece, a tutti gli effetti magistrato *optimo jure*.

5. Discende da quanto detto che, conformemente alle previsioni del regolamento, dal momento della loro nomina, i procuratori europei delegati esercitano i poteri loro spettanti in qualità di pubblici ministeri nazionali «nell'interesse della Procura europea e conformemente alle disposizioni del regolamento e del presente decreto». Sempre in stretta conformità alle previsioni del regolamento, analoghi poteri sono stati riconosciuti nell'ordinamento interno anche al procuratore europeo per i casi eccezionali in cui decida di occuparsi di un caso in prima persona, così sostituendosi al procuratore europeo delegato.

6. Poiché, secondo il regolamento, l'EPPO deve poter seguire i singoli procedimenti sino alla loro definizione, sia i procuratori europei delegati sia il procuratore europeo (quest'ultimo, ovviamente, solo nell'eccezionale evenienza appena ricordata) sono legittimati a esercitare le funzioni requirenti loro attribuite anche in fase di legittimità innanzi alla Corte di cassazione (art. 9 del decreto). Proprio a tal fine, tra i requisiti per la designazione agli incarichi in questione, è stata prevista la verifica del requisito della «capacità scientifica e di analisi delle norme» da parte della medesima Commissione tecnica prevista per il conferimento delle funzioni di legittimità.

7. Per quanto sopra detto, il presente schema di decreto prevede che, dopo la nomina e previo loro 'esonero' dal carico di lavoro ordinario (allo stato, non appare ragionevolmente ipotizzabile l'applicazione di un regime part-time), i procuratori europei delegati siano 'incardinati' - a seguito di una delibera di assegnazione del Consiglio superiore della magistratura - presso alcune procure distrettuali, da individuarsi a mezzo di decreto del Ministro della giustizia in conformità all'accordo sulla loro distribuzione territoriale.

In proposito, va notato che, indipendentemente dalla sede cui saranno destinati, in ragione dell'esiguità numerica dei procuratori europei delegati (a fronte della notevole frammentazione della competenza territoriale degli uffici giudicanti, che

rimane comunque immodificata), i PED potranno esercitare le loro funzioni sull'intero territorio nazionale.

Al fine di garantirne la piena autonomia e indipendenza dell'EPPO, sono state dichiarate inapplicabili ai procuratori europei delegati tutte le norme interne che prefigurano meccanismi di controllo gerarchico.

E' stata parimenti disapplicata la previsione di cui all'art. 53 c.p.p., che codifica il principio di autonomia del pubblico ministero in udienza, anch'essa incompatibile con l'assetto organizzativo e funzionale della Procura europea delineato dal regolamento EPPO.

Parallelamente, lo schema di decreto introduce disposizioni volte a dare concreta attuazione agli obblighi di leale cooperazione delle Autorità nazionali (ovvero, nella specie, dei dirigenti delle Procure distrettuali di assegnazione, del Consiglio superiore della magistratura e del Ministro della giustizia), obblighi puntualmente previsti dal Regolamento e volti ad agevolare l'attività dei procuratori europei delegati e la loro piena integrazione negli uffici nazionali.

Specifiche disposizioni sono state dettate per le valutazioni di professionalità e i procedimenti disciplinari nei confronti dei procuratori europei delegati.

8. La procura generale della Repubblica presso la Corte di cassazione, oltre che di alcune specifiche funzioni in ambito disciplinare, è stata indicata quale Autorità nazionale competente per la risoluzione dei contrasti di competenza tra l'EPPO e le procure nazionali, nonché per l'assunzione delle determinazioni relative all'assunzione di procedimenti che l'EPPO ritenga di dismettere.

Alla luce di quanto sopra detto, le opzioni ordinamentali e organizzative prescelte mirano a garantire da un lato il corretto coordinamento delle prerogative rispettivamente attribuite al Ministro della giustizia e al Consiglio superiore della magistratura, dall'altro, ad assicurare il controllo delle attività dei PED da parte dell'organo sovranazionale di cui fanno parte.

Nel medio e nel lungo termine le scelte adottate dal presente intervento assicureranno la piena operatività della Procura europea garantendo, da un lato, il mantenimento dei procuratori delegati nell'ambito della magistratura ordinaria, dall'altro, il necessario coordinamento delle loro attività da parte dell'organo sovranazionale in cui sono contestualmente inseriti.

5. MODALITA' DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 Attuazione

Il Ministero della giustizia nelle sue varie articolazioni e il Consiglio Superiore della magistratura sono soggetti attivi dell'intervento e provvedono alla fase del monitoraggio.

Le procure distrettuali in cui saranno collocati e opereranno i PED sono i soggetti destinatari delle norme europee e così pure di quelle di cui al presente decreto, essendo – unitamente al procuratore europeo – i principali responsabili della corretta attuazione in ambito interno delle previsioni unioniali e di quelle nazionali di adeguamento.

5.2 Monitoraggio

Il controllo e il monitoraggio dell'intervento verrà attuato dal Ministero della giustizia e dal Consiglio Superiore della magistratura attraverso le risorse in atto, senza l'introduzione di nuove forme di controllo che implicino oneri per la finanza pubblica.

A ciò si aggiunga che la Procura europea pubblicherà una relazione annuale sulle sue attività e il procuratore europeo o i procuratori europei delegati possono anche essere invitati a trasmettere informazioni ai parlamenti nazionali.

CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR

Come già accennato nella sintesi iniziale, ai fini della predisposizione dell'articolato normativo si è tenuto conto delle indicazioni emergenti dalle riunioni del gruppo di esperti previsto dall'articolo 20(4) del regolamento, convocate dalla Commissione in Bruxelles a cadenze variabili - all'incirca ogni quarantacinque giorni - a partire dal luglio 2018 sino al dicembre del 2019.

Dette riunioni incontri hanno, fra l'altro, avuto ad oggetto il *Case Management System* (sistema automatico di gestione dei fascicoli EPPO),

nonché le bozze delle Condizioni di impiego dei Procuratori Europei Delegati e del Regolamento interno di procedura. I delegati degli Stati membri hanno altresì avuto modo di confrontarsi sulle problematiche emerse nella predisposizione della normativa interna di attuazione e sulle relative soluzioni in corso di attuazione.

Nel corso del corrente anno, si sono tenuti ulteriori incontri, essenzialmente finalizzati a scambi informativi concernenti – oltre che lo stato di avanzamento delle varie attività amministrative e organizzative di competenza della Commissione e, in seguito, dell'EPPO – alle attività di produzione normativa e alle ulteriori misure in corso di attuazione da parte dagli Stati membri.

A partire dal dicembre del 2019, inoltre, ulteriori approfondimenti sono stati sviluppati nell'ambito del Gruppo COPEN, soprattutto con specifico riferimento alle tematiche inerenti i rapporti tra l'EPPO e gli Stati terzi. Anche rispetto a tale materia si è proceduto alle necessarie verifiche relative ad eventuali adattamenti della normativa nazionale.

Come già rammentato, sempre in ambito internazionale, nel giugno 2019 una delegazione italiana ha preso parte all'incontro organizzato dalla Commissione in Bruges per la discussione e la verifica delle attività in corso negli Stati Membri in vista dell'entrata in funzione dell'EPPO, nonché dei processi di adeguamento degli ordinamenti interni alle previsioni della cd. direttiva PIF (direttiva UE 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale), di recente implementata dall'Italia con decreto legislativo n. 75 del 14 luglio 2020, in vigore dal 30 luglio 2020. In tale incontro sono stati in particolare analizzati, tra gli altri, i temi relativi all'implementazione in ambito nazionale dell'obbligo di riferire la *notitia criminis* all'EPPO, della cd. 'assimilazione' dei procuratori europei delegati (e, nel caso previsto dall'articolo 28(4) del regolamento, del procuratore europeo) ai pubblici ministeri nazionali e delle misure investigative da rendersi disponibili.

In ambito interno, con nota del 7/12/2017 è stato istituito un Gruppo di lavoro per l'attuazione del Regolamento EPPO, specificamente finalizzato – tra l'altro – a:

- 1) accompagnare la fase transitoria e predisporre tutte le conseguenti opportune misure legislative ed amministrative, anche per ciò che riguarda le eventuali necessarie modifiche da apportare al codice penale e al codice di procedura penale e all'ordinamento giudiziario, nonché le procedure per la tempestiva designazione della terna di candidati italiani al posto di procuratore europeo ai sensi degli articoli 12 e 6 del Regolamento;
- 2) mettere allo studio, sulla base di un'attenta valutazione delle effettive necessità, il numero, la localizzazione e la situazione tabellare dei procuratori europei delegati ai sensi degli articoli 13 e 17 del Regolamento.

Del Gruppo di lavoro, le cui attività sono state coordinate dall'Ufficio di gabinetto e dell'Ufficio Coordinamento Attività Internazionali, hanno fatto parte i Capi dell'Ufficio Legislativo, del Dipartimento per gli Affari di Giustizia e del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi, nonché due alti magistrati già in precedenza coinvolti, quali componenti della delegazione italiana, nelle attività negoziali esitate nell'adozione del Regolamento EPPO.

Nel corso del 2018 la composizione del Gruppo di lavoro è stata estesa, con l'inclusione del Primo presidente della Corte di cassazione, del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, di alcuni rappresentanti del Consiglio superiore della magistratura e di un'illustre personalità del mondo accademico.

Gli incontri del Gruppo di lavoro, talora riunitosi in composizione ristretta in ragione della specificità dei temi in trattazione, hanno coperto l'intero periodo di elaborazione dello schema di decreto.

L'ultima riunione, specificamente finalizzata ad un aggiornamento sull'implementazione dei registri informatici e l'interconnessione con il *Case Management System*, si è tenuta in data 20 settembre 2020.

Un ampio dibattito sullo schema del decreto legislativo in corso di elaborazione si è tenuto presso il Consiglio superiore della magistratura in data 22 giugno 2020.

Come pure già in precedenza ricordato, con nota del Capo Dipartimento per gli Affari di Giustizia del 20 dicembre 2019, è stato avviato un monitoraggio episodico sulle frodi ai danni dell'Unione Europea, finalizzato a determinare il futuro carico della neoistituita Procura Europea (EPPO) e ad orientare le successive scelte in merito alla dotazione organica ed alla distribuzione geografica dei procuratori europei delegati.

Utili elementi conoscitivi sono stati ricavati anche dalle informazioni provenienti dal Comando dei Carabinieri per la Tutela agroalimentare, che hanno confermato la significativa entità dei dati trasmessi da alcune procure in merito alle Frodi UE in campo agroalimentare e, segnatamente, dalla Guardia di Finanza, che ha – per contro - evidenziato una rilevante “cifra oscura” di procedimenti specificamente riferibili alla materia del contrabbando (*cfr. par.1 Contesto e problemi da affrontare*).

PERCORSO DI VALUTAZIONE

Nel percorso di valutazione gli Uffici ministeriali si sono avvalsi delle risorse interne del Ministero, in particolare del gruppo Air costituito all'interno dell'Ufficio legislativo e della collaborazione dei dipartimenti competenti. In particolare, il monitoraggio e le consultazioni svolte nel corso dell'istruttoria del provvedimento sono stati realizzati a cura della Direzione generale degli affari interni del Ministero della giustizia, con il coordinamento del dott. Vincenzo Picciotti, già Direttore dell'Ufficio I della Direzione Generale della Giustizia Penale, che s'è avvalso a tal proposito della collaborazione di diverse professionalità, tra cui un funzionario statistico e due funzionari informatici.

Nel percorso di valutazione sono stati altresì coinvolti la Direzione Generale per gli affari internazionali e il Gabinetto del Ministro.

S'è tenuto conto infine del parere del Consiglio Superiore della magistratura reso in fase di approvazione del disegno di legge delega e del contributo della Procura generale presso la Corte di cassazione in ordine alle

più opportune scelte ordinamentali e organizzative da operarsi in sede di attuazione della delega, di cui si è dato atto nella sezione 4 dedicata alla comparazione delle opzioni e motivazione dell'opzione preferita.