

Fasc. 49/PA/2020 - Richiesta del Ministro della Giustizia, ai sensi dell'art. 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195 di parere sul testo del decreto legislativo AG 204, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 30 ottobre 2020 concernente: Schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura Europea "EPPO", presentato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento il 2 novembre 2020.

(Nota pervenuta in data 2 dicembre 2020 prot. CSM 49349/2020)

(relatore Consigliere GIGLIOTTI)

La Commissione propone al *Plenum* di adottare la seguente delibera:

«Il Consiglio,

visto lo 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", approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 30 ottobre 2020 e presentato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento il 2 novembre 2020;

vista la richiesta del Ministro della Giustizia in data 2.12.2020 per la formulazione del parere ai sensi dell'art. 10 della L. n. 195/98;

osserva:

PARTE PRIMA

Procedimento di nomina e statuto ordinamentale del Procuratore europeo e dei Procuratori europei delegati.

Si evidenzia preliminarmente che né la legge delega né, conseguentemente, lo schema di decreto legislativo recano disposizioni relative all'inquadramento ordinamentale del magistrato italiano eventualmente nominato Procuratore capo europeo, a norma dell'art. 14 del Regolamento ^[1].

[1]Regolamento 2017/1939 del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione della cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura Europea "EPPO".

La lacuna appare significativa poiché, in assenza di una specifica disciplina interna, le norme del Regolamento dedicate a tale figura non sono da sole sufficienti a delinearne lo *status* ordinamentale. Sarebbe, pertanto, opportuno introdurre specifiche previsioni che regolamentino anche la posizione del Procuratore capo europeo, a completamento dell'intervento normativo oggetto dello schema di decreto legislativo.

Di seguito saranno illustrate nel dettaglio le singole previsioni oggetto dello schema di decreto legislativo.

Art. 2 – *Autorità competente e procedimento per la designazione dei candidati all'incarico di procuratore europeo*

L'art. 2 dello schema di decreto legislativo disciplina il procedimento volto ad individuare i candidati all'incarico di PE.

La norma reca una parziale modifica alla disciplina adottata, in via transitoria, dai commi da 5 a 9 dell'art. 4 della legge n. 117 del 4 ottobre 2019 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018).

Il Consiglio Superiore è individuato quale autorità competente a designare i tre candidati all'incarico di PE ai fini della nomina dello stesso, a norma dell'art. 16, paragrafo 1, del Regolamento, da parte del Consiglio dell'Unione Europea (su parere del comitato di selezione individuato a norma dell'art. 14 del medesimo Regolamento EPPO).

La disposizione rimette al Consiglio Superiore l'individuazione, entro il termine di trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, dei criteri e della procedura per la designazione dei candidati, stabilendo, al riguardo, che essi devono possedere, in aggiunta a quelli previsti dall'art. 16 del medesimo Regolamento ^[2], gli ulteriori requisiti costituiti dalla conoscenza adeguata della lingua di lavoro adottata dal Collegio della Procura europea e, qualora non svolgano le funzioni di legittimità, la “*capacità scientifica e di analisi delle norme*”.

In relazione all'età, trattandosi di un incarico che, a norma dell'art. 16, paragrafo 3 del Regolamento EPPO, dura sei anni, è previsto che il candidato debba avere, al momento di

[2] Ovvero di essere “*membro attivo delle procure o della magistratura dello Stato membro interessato*”, offrire “*tutte le garanzie di indipendenza*” e “*possedere tutte le qualifiche necessarie per essere nominati ad alte funzioni a livello di procura o giurisdizionali nei rispettivi Stati membri*”, potendo vantare “*una rilevante esperienza pratica in materia di sistemi giuridici nazionali, di indagini finanziarie e di cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale*”.

presentazione della dichiarazione di disponibilità alla designazione, non più di sessantatre anni, così da poter garantire la copertura, per intero, del mandato ^[3].

Il Regolamento, in realtà, non prevede che il PE, a differenza di quanto disposto per i PED ^[4], debba essere, nel corso del mandato, un membro attivo delle procure o delle magistrature nazionali; e tuttavia, potendo il PE, come si vedrà, essere chiamato a svolgere (seppur in casi eccezionali) attività requirente in sostituzione del PED, deve necessariamente ritenersi che, per l'intero periodo di svolgimento dell'incarico, lo stesso debba trovarsi in una condizione di servizio attivo.

Il candidato deve, peraltro, aver “conseguito” almeno la quarta valutazione di professionalità. L'espressione utilizzata dal testo in commento sembra dunque non ritenere sufficiente, al fine di integrare il requisito di legittimazione, il mero decorso del quadriennio in questione laddove ad esso non si accompagni il contestuale conseguimento della quarta valutazione di professionalità.

La previsione del requisito attitudinale specifico, costituito dal possesso della “*capacità scientifica e di analisi delle norme*”, da valutarsi a norma dell'art. 12, comma 13, del D.Lgs. n. 160 del 5 aprile 2006, pare trovare la sua ragion d'essere nella possibilità che il PE, a norma dell'art. 28, par. 4 del Regolamento, decida di seguire il caso in prima persona, sostituendosi al procuratore europeo delegato (a norma dell'art. 4 del Regolamento) anche dinanzi al giudice di legittimità^[5].

La procedura di valutazione richiama quella compiuta, in occasione del conferimento delle funzioni di legittimità, dalla Commissione tecnica nominata dal C.S.M. ai sensi degli artt. 12, comma 13 (secondo e terzo periodo), 15 e 16 del D.Lgs. n. 160 del 5 aprile 2006 e dell'art. 78 della vigente Circolare in tema di tramutamenti ^[6].

Con riferimento al procedimento per la designazione dei tre candidati, lo schema di decreto prevede il termine di trenta giorni (decorrenti dall'entrata in vigore del decreto legislativo) per l'individuazione, mediante delibera consiliare, dei criteri e della procedura da

[3] La norma appare compatibile con la previsione, contenuta nell'art. 47, lett. b) del Regime applicabile agli altri agenti dell'Unione Europea a tenore del quale, laddove, come in questo caso, l'agente temporaneo sia assunto a tempo determinato, la cessazione dal predetto incarico coincide con la scadenza del contratto; essa tuttavia appare porsi in termini di problematicità con la possibilità, prevista a norma dell'art. 16, par. 3 del Regolamento, di proroga per ulteriori tre anni del predetto incarico da parte del Consiglio dell'Unione Europea, non potendosi ipotizzare che il PE, raggiunta l'età massima di 70 anni, e dunque cessato dalle funzioni di magistrato, possa, ciononostante, permanere nelle sue funzioni in regime di proroga.

[4] Ai sensi dello schema di decreto i PED “*dal momento della nomina a procuratore europeo delegato e fino alla rimozione dell'incarico [...] sono membri attivi delle procure o della magistratura dei rispettivi Stati membri che li hanno designati*”.

[5] Si veda la previsione analoga prevista per il PED a norma dell'art. 5, comma 4 del disegno di legge in commento.

[6] Circolare n. 13778 (delibera del 24 luglio 2014 e successive modifiche) in tema di Disposizioni in tema di trasferimenti dei magistrati, conferimento di funzioni e destinazione a funzioni diverse da quelle giudiziarie.

adottarsi per la valutazione delle dichiarazioni di disponibilità e la designazione dei candidati.

Al fine di consentire al Ministro della Giustizia di compiere una propria autonoma istruttoria, le dichiarazioni di disponibilità devono essere allo stesso “*immediatamente*” trasmesse (ai sensi del comma 6).

Il Consiglio Superiore, ricevute le dichiarazioni di disponibilità, entro il termine di trenta giorni (decorrenti dalla scadenza del termine previsto per la presentazione delle disponibilità) “*approva, con delibera motivata una proposta di designazione*” dei tre candidati idonei e la trasmette al Ministro della Giustizia (comma 7).

La centralità dell’azione consiliare viene confermata dalla previsione secondo la quale il Consiglio, nell’ipotesi in cui il Ministro della Giustizia nei quindici giorni successivi formuli osservazioni “*anche proponendo una diversa designazione*”, possa, non accogliendo le predette osservazioni, proporre comunque i candidati ritenuti più idonei. La disposizione lascia dunque all’Organo di governo autonomo l’ultima parola sulla designazione dei tre candidati, imponendo, tuttavia, nel caso in cui la scelta si differenzi da quella contenuta nelle osservazioni del Ministro della Giustizia, l’adozione, sul punto, di una specifica motivazione che indichi le ragioni dell’eventuale discostamento.

Una volta proposta la terna dei candidati da parte del Consiglio Superiore, i nominativi sono trasmessi al Ministero della Giustizia il quale deve in questo caso limitarsi ad inoltrare gli stessi al Consiglio dell’Unione Europea, autorità competente per la nomina del procuratore europeo (*ex art. 16 del Regolamento*).

Rispetto alla disciplina transitoria è stato, dunque soppresso il potere di iniziativa riconosciuto al Ministro della Giustizia, cui il comma 6, dell’art. 4 della legge di delega, rimetteva il potere di formare una “*graduatoria di candidati*”, corredandola con le relative valutazioni.

In relazione all’*iter* sopra descritto deve segnalarsi la seria criticità relativa al termine di trenta giorni concesso al Consiglio Superiore della Magistratura per approvare, con delibera motivata, la proposta di designazione. Il predetto termine appare, invero, eccessivamente breve, ove si consideri, tra l’altro, che, nel caso in cui la dichiarazione di disponibilità sia presentata da magistrati che non svolgono funzioni di legittimità ^[7], nel ristretto lasso di tempo previsto, il Consiglio Superiore dovrebbe acquisire, secondo quanto già evidenziato, anche la valutazione della Commissione Tecnica *ex art. 12, comma 13 e ss.*

[7] La norma al riguardo impone infatti la valutazione, da parte della Commissione tecnica di cui all’art. 12, comma 13 del D.Lgs. n. 160 del 5 aprile 2016, solo dei candidati che “*non svolgono già funzioni di legittimità*”.

del D.Lgs. n. 160/2006, eventualità che determinerebbe un sicuro appesantimento della procedura con inevitabile dilatazione dei tempi.

Art. 3 – Collocamento fuori ruolo e trattamento economico del procuratore europeo

L'art. 3 concerne la collocazione ordinamentale del PE e il suo trattamento economico.

In esso si prevede, innanzitutto, che il magistrato nominato quale PE debba essere collocato fuori dal ruolo organico della magistratura durante lo svolgimento dell'incarico, fermo restando quanto disposto dall'art. 58, co. 2, del T.U. sugli impiegati civili dello Stato (secondo il quale “*nella qualifica iniziale del ruolo stesso è lasciato scoperto un posto per ogni impiegato collocato fuori ruolo*”) al fine di assicurare la neutralità finanziaria della disposizione in parola; inoltre, si è introdotta una deroga al principio della computabilità del periodo fuori ruolo nell'ambito del termine massimo decennale di cui all'art. 1, comma 68, L. n. 190 del 2012 e all'art. 50, comma 2° del D.Lgs. n. 160 del 2006 [8].

Al secondo comma è previsto che, dalla data di nomina quale PE, e fino a quella di ricollocamento in ruolo del magistrato, “*cessa il trattamento economico a carico del Ministero della Giustizia*”.

Con riguardo all'inquadramento ordinamentale del PE, la relazione illustrativa chiarisce come non sia stata ritenuta condivisibile la soluzione, proposta dal Consiglio Superiore della Magistratura con delibera del 12 novembre 2018, di creare un *tertium genus* rispetto alla tradizionale bipartizione dell'attività dei magistrati in ruolo e fuori ruolo per la difficoltà di ricondurre integralmente all'una o all'altra tipologia le funzioni del PE.

E infatti, il PE: supervisiona istituzionalmente le indagini e le azioni penali di cui sono responsabili i procuratori europei delegati incaricati del caso nel rispettivo Stato membro di origine (art. 12 Reg.); può impartire istruzioni al procuratore europeo delegato incaricato del caso laddove sia necessario per l'efficiente svolgimento dell'indagine e dell'azione penale o nell'interesse della giustizia, o per assicurare il funzionamento coerente dell'EPPO; può, inoltre, chiedere alla Camera permanente la riassegnazione del caso ad altro procuratore europeo delegato, qualora questi non svolga l'indagine, non eserciti l'azione penale ovvero ometta di seguire le istruzioni della Camera permanente o del Procuratore.

Il PE è, dunque, chiamato a svolgere un'attività di supervisione e di coordinamento investigativo, che pare assimilabile a quella tipicamente espletata dai dirigenti degli uffici

[8] Il mantenimento del richiamo al solo comma 68, scaturisce, secondo quanto condivisibilmente osservato dalla relazione illustrativa, dalla necessità di ritenere applicabile al fuori ruolo del PE solo la predetta disposizione, dovendo ritenersi superflue le altre disposizioni, pure richiamate nella legge delega (di cui ai commi 69, 71 e 72), in quanto dedicate alla disciplina, anche intertemporale, di fuori ruolo aventi caratteristiche diverse.

delle Procure nazionali, che si ricollega strettamente allo svolgimento di funzioni giurisdizionali e attiene alla loro organizzazione.

Squisitamente giurisdizionale è poi l'attività che il PE svolge in sostituzione dei PED, ai sensi del citato art. 28, par. 4, del Regolamento e dell'art. 9, comma 4, dello schema di decreto, sia pure nelle eccezionali ipotesi contemplate dalla norma.

Nondimeno, per un corretto inquadramento ordinamentale della figura del PE, il Consiglio aveva ritenuto che non potesse essere trascurata la novità rappresentata dal fatto che il PE è destinato a svolgere la propria attività, in tutto o in parte, oltre i confini nazionali e nell'interesse di EPPO (un organismo sovranazionale del tutto innovativo nel panorama delle istituzioni europee e internazionali, perché non integralmente "altro" rispetto ai Paesi membri che vi aderiscono [9]), nella cui struttura è organicamente inserito.

In sostanza, se la descritta attività espletata dal PE e l'impostazione seguita sino ad oggi dal Consiglio Superiore in punto di inquadramento di attività simili sembravano avvicinare la sua posizione ordinamentale a quella di un magistrato in ruolo, di contro, le previsioni dell'art. 96 del Regolamento, relative alla sua assunzione quale agente temporaneo dell'EPPO^[10], con conseguente inserimento organico nella struttura della Procura europea, e la sua mancata sottoposizione al regime nazionale della responsabilità disciplinare dei magistrati non sembravano compatibili con il mantenimento in ruolo.

Alla luce di tali considerazioni, come anticipato, il Consiglio Superiore, nel parere ex art. 10, L. n. 195 del 1958, reso il 12 novembre 2018, aveva evidenziato l'opportunità di affrontare (per il PE così come per il PED) "*il tema del superamento della tradizionale distinzione tra l'attività in ruolo e fuori ruolo dei magistrati*", con l'introduzione nell'ordinamento un *tertium genus*, idoneo a combinare l'esercizio degli ordinari poteri giurisdizionali con la peculiarità dell'ambito operativo in cui essi si esplicano.

Con lo schema di decreto in commento si è, invece, effettuata una diversa opzione, delineando, per il PE, un fuori ruolo connotato da tratti peculiari.

Tale scelta è stata argomentata, nella relazione illustrativa, in virtù delle particolarità che caratterizzano tale figura, costituite:

[9]La competenza investigativa dell'EPPO sui reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione si affianca e non si sostituisce a quella degli Stati membri, con la conseguenza che gli stessi non vengono spogliati del potere di investigare sui reati di competenza EPPO e che detto potere "*si riepande*" ogni qual volta la Procura europea decida di non avviare indagini o di non avvalersi del diritto di avocazione previsto dall'art. 27 del Regolamento.

[10] L'art. 2 della "*Consolidated version of the Commission decision C (2004) 1597-5 of 28 April 2004 on a new policy for the engagement and use of temporary agents*", richiamato dall'art. 96 del Regolamento, prevede che le istituzioni europee si possano avvalere di soggetti estranei alla propria amministrazione per la copertura di posti ad elevata specializzazione che richiedano conoscenze specifiche. In questo caso, detti soggetti avranno lo *status* di agenti temporanei e concluderanno un contratto a tempo determinato con l'istituzione con cui dovranno collaborare. L'agente temporaneo è dunque incardinato, sotto il profilo amministrativo, presso la struttura europea che gli ha conferito l'incarico e che gli corrisponde la retribuzione.

- dalla sua assunzione (analogamente a quanto previsto per il procuratore capo europeo), da parte di EPPO, in qualità di “*agente temporaneo*” e dal conseguente assoggettamento, per l’intera durata del suo incarico, allo statuto dei funzionari dell’Unione “*anche per quanto riguarda il regime economico, contributivo e previdenziale*”;

- dalla sua dipendenza organica dall’Agenzia europea e relativo inserimento nella struttura centrale di EPPO;

- dallo svolgimento, solo in casi “*eccezionali*”, a norma dell’art. 28, par. 4 del Regolamento, di funzioni giudiziarie;

- dalla nomina con provvedimento adottato dal Consiglio dell’Unione Europea;

- dall’immunità da azioni disciplinari in ambito nazionale per l’intera durata dell’incarico.

Ebbene, tali elementi, che implicano una svalorizzazione del connotato giurisdizionale, nell’accezione sopra indicata, delle attività del PE, non appaiono adeguati a giustificare una così significativa deroga al principio generale della permanenza in ruolo di magistrati incaricati di svolgere funzioni requirenti dinanzi alle autorità giudiziarie dello Stato.

La norma in commento, pertanto, introduce, stabilmente, una rilevante anomalia per il nostro sistema ordinamentale in relazione alla figura di un magistrato, che, sebbene collocato fuori ruolo, può eventualmente svolgere attività giurisdizionale dinanzi agli organi di giurisdizione interna.

Né, in senso contrario, appare possibile richiamarsi all’esperienza dell’attività giurisdizionale svolta, da parte dei giudici posti fuori ruolo, quali componenti delle Corti Internazionali, trattandosi di funzione giurisdizionale interamente vissuta nell’ambito di un contesto estraneo a quello nazionale.

In quest’ottica, le argomentazioni esplicative del collocamento fuori ruolo del PE non appaiono convincenti.

Conclusivamente va evidenziato che, alla luce dell’impianto delineato dalla disposizione in commento, l’intento palesato nella relazione introduttiva, e cioè, di non voler introdurre nell’ordinamento il menzionato *tertium genus* appare, comunque, incoerente con l’indubbia ‘atipicità’ che presenta la condizione di fuori ruolo del PE.

In ordine alla formulazione del comma 4 dell’art. 9, deve, invece, osservarsi come questo, nel richiamarsi all’ipotesi disciplinata dall’art. 28, paragrafo 4 del Regolamento, prevede che, quando il PE si sostituisca al PED, esso eserciti gli stessi poteri di quest’ultimo previsti dai commi 1 e 2 della medesima disposizione.

La norma in commento non ha ritenuto necessario il richiamo, per l’ipotesi in questione, anche al terzo comma del medesimo articolo 9, laddove è prevista la sottrazione

del PED, nell'ambito della sua (fisiologica) attività giudiziaria, ai poteri di direzione attribuiti al Procuratore della Repubblica ed alla funzione di vigilanza del procuratore generale presso la Corte di Appello, prevedendosi altresì la non applicabilità delle specifiche disposizioni richiamate (gli artt. 53, 371 *bis*, 372, 412, 413 e 421 *bis*, commi 1, secondo periodo e 2 del c.p.p.) e, più in generale, di ogni altra disposizione “*incompatibile con il regolamento*”.

Orbene, sotto questo profilo, può osservarsi come il collocamento fuori ruolo e il conseguente inquadramento organico del PE nell'ambito della struttura centrale di EPPO (condizione che lo stesso mantiene, proprio in virtù della rammentata unicità della disciplina che lo contraddistingue, anche nel caso in cui eserciti le funzioni requirenti in sostituzione del PED) induce ad escludere che lo stesso, anche in caso di diretto svolgimento delle funzioni giudiziarie dinanzi all'autorità giudiziaria italiana, possa essere soggetto all'attività di direzione e vigilanza del Procuratore della Repubblica (ai sensi degli artt. 70 del R.D. n. 12 del 1941, e 1, 2, 3 e 4, co. 1 del D.Lgs. n. 106 del 2006) e all'attività di vigilanza del Procuratore Generale presso la Corte di Appello (ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. n. 106 del 2006).

Più problematico appare, invece, il profilo ulteriore, evocato dalla seconda parte del comma in esame, che esclude solo con riferimento alle attività dei PED, senza menzionare quelle svolte dal PE in sostituzione di quest'ultimo, l'applicabilità delle disposizioni di cui agli artt. 53, 371 *bis*, 372, 412, 413 e 421 *bis* c.p.p., così sottraendole a qualsivoglia coordinamento da parte di soggetti estranei alla struttura di EPPO.

La formulazione letterale dell'art. 9, con riferimento al caso in cui il PE si sostituisca al PED, svolgendo le attività proprie di quest'ultimo, determina, dunque, in relazione all'aspetto evidenziato, un'asimmetria di disciplina tra le due posizioni che appare irragionevole, sicché sarebbe auspicabile una riformulazione della disposizione che tenga conto delle criticità evidenziate.

Art. 4 – *Autorità competente ai sensi dell'art. 13, paragrafo 2, del regolamento*

L'articolo 4 dello schema di decreto individua nel Ministro della Giustizia l'autorità competente a concludere con il Procuratore Capo europeo, d'intesa con il Consiglio Superiore della Magistratura e nei limiti delle rispettive attribuzioni, l'accordo previsto dall'art. 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.

La proposta in questione, come disposto dal comma 2 dello stesso articolo, deve fondarsi su informazioni specifiche anche di tipo statistico relative al numero di procedimenti di competenza EPPO gestiti sino ad ora dalle procure territoriali degli Stati, al numero degli indagati iscritti per tali reati, ai tempi medi di definizione dei procedimenti, alla dislocazione territoriale delle Procure interessate da detti procedimenti.

Il comma 3 prevede che il Ministro, una volta concluso con EPPO l'esame della proposta condivisa con il Consiglio, comunichi senza ritardo a quest'ultimo il contenuto definitivo dell'accordo raggiunto con il Procuratore Capo. La stessa procedura viene adottata per il caso in cui si riveli necessario modificare l'accordo stesso.

Tanto premesso sul contenuto testuale della disposizione in esame, preme rilevare come essa contenga alcuni rilevanti principi: la competenza a negoziare con il Procuratore Capo europeo l'accordo di cui si è detto è del Ministero della Giustizia; la proposta italiana sul numero, competenze funzionali e ripartizione territoriale dei PED è frutto di una preventiva intesa fra lo stesso Ministero ed il Consiglio Superiore.

Con riguardo al primo aspetto, la scelta legislativa appare in linea con la circostanza che il Ministero della Giustizia è l'organo istituzionalmente deputato alla negoziazione, nell'ambito dell'Unione europea, degli strumenti normativi relativi al settore giustizia e a curare, nell'ordinamento interno, gli adempimenti conseguenti all'adozione degli stessi da parte degli organi legislativi europei; ciò lo rende l'interlocutore naturale di EPPO anche per la negoziazione di cui si tratta.

Quanto al secondo aspetto, la disposizione indica che il contenuto della proposta sul numero, sulle funzioni e sulla dislocazione territoriale dei PED da sottoporre ad EPPO è il frutto di una decisione assunta nella forma del concerto tra il Ministero della Giustizia e il Consiglio Superiore.

Deve condividersi l'impostazione sul punto dello schema di decreto che, nell'attribuire, di fatto al Consiglio Superiore, al di là dell'espressione utilizzata ("*di concerto*"), il ruolo di co-determinatore del contenuto della proposta sulle menzionate questioni da sottoporre ad EPPO, prende atto delle competenze consiliari di cui all'art. 105 Cost., tra le quali rientrano espressamente le assegnazioni dei magistrati alle sedi giudiziarie e dunque, com'è ovvio, anche le decisioni ad esse preordinate.

Una diversa soluzione, che escludesse o comprimesse le competenze consiliari in materia, rischierebbe di contrastare con l'assetto costituzionale italiano.

D'altra parte, anche la L. n. 195/1958, all'art. 10 co. 1, n. 1, richiama fra le attribuzioni del Consiglio Superiore quelle di cui al citato art. 105 Cost. ed all'art. 10 *bis* delinea la competenza dell'Organo di governo autonomo in tema di formazione delle tabelle degli uffici

giudiziari, conseguente organizzazione degli uffici e ripartizione al loro interno dei magistrati.

A ciò si aggiunga che il Consiglio Superiore e il Ministero della Giustizia interloquiscono ordinariamente sulla materia dell'organizzazione degli uffici giudiziari in sede di Comitato paritetico, istituito proprio su iniziativa del Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, quale sede ove svolgere il confronto tecnico finalizzato all'individuazione di soluzioni condivise in materia di organizzazione giudiziaria.

In questo senso, la soluzione adottata dallo schema di decreto fa proprio lo spirito di collaborazione e la modalità condivisa di gestione delle tematiche relative alla organizzazione giudiziaria, involgenti, nei rispettivi ambiti, le attribuzioni delle due istituzioni, più volte sperimentata con successo.

Si osserva, infine, che dall'impianto complessivo dello schema di decreto e dai documenti ad esso allegati^[11], si evince come, nel caso di specie, non sia prevista alcuna variazione delle piante organiche degli uffici giudiziari, di competenza propriamente ministeriale, atteso che la designazione dei PED avverrà ad organico vigente e con assegnazione delle relative funzioni ad alcuni magistrati, incardinati in determinati uffici giudiziari, con eventuale loro trasferimento di sede e/o di funzioni.

Lo schema di decreto non ha dunque previsto alcun ampliamento delle piante organiche delle Procure della Repubblica per effetto dell'attuazione del Regolamento europeo nell'ordinamento nazionale e della conseguente nomina dei procuratori europei delegati.

Tale scelta lascia tuttavia aperta una serie di questioni. Se infatti non sembrano porsi particolari difficoltà per il caso in cui il magistrato designato PED rimanga assegnato alla Procura di appartenenza, criticità si ravvisano invece nel caso in cui un magistrato venga assegnato ad altro ufficio requirente, oppure muti funzioni, per svolgere quelle di procuratore europeo delegato. In questa ipotesi il decreto non chiarisce se l'assegnazione del PED al diverso ufficio debba essere considerata un tramutamento a tutti gli effetti di legge, se il PED entri a fare parte della pianta organica dell'ufficio di destinazione e, in tale ultimo caso, se debba esservi assegnato in sovrannumero qualora non vi siano vacanze di organico.

Tali aspetti risultano rilevanti anche al fine di individuare la normativa da applicare all'interpello per la designazione dei PED (si fa riferimento, ad esempio, alla normativa in materia di legittimazione alla presentazione della domanda), nonché per regolare la sua destinazione in caso di cessazione dall'incarico.

^[11] Dalla inclusione nell'ambito della lettera L della tabella B allegata allo schema di decreto dei PED si desume che questi ultimi rientrano nell'organico delle 9621 unità di magistrati ordinari con funzioni giudicanti e requirenti di merito di primo e di secondo grado.

Anche alla luce di queste ultime considerazioni il coinvolgimento paritetico del Consiglio Superiore nella determinazione del contenuto della proposta di cui all'art. 4, comma 2 dello schema di decreto, appare una soluzione conforme alle competenze dell'Organo di governo autonomo della magistratura.

Il Ministero e il Consiglio dovranno dunque confrontarsi, scambiandosi le informazioni necessarie a delineare il contenuto della proposta da inoltrare ad EPPO, tanto in vista dell'imminente confronto sul tema con il PCE, quanto, per il futuro, nel caso in cui l'accordo debba essere modificato.

Art. 5 – Autorità competente e procedimento per la designazione dei procuratori europei delegati. In particolare, le criticità derivanti dal previsto giudizio di idoneità della Commissione tecnica.

In linea con la natura integralmente giudiziaria dell'attività espletata dai PED e con le previsioni del Regolamento che vedono i PED come membri attivi degli uffici di appartenenza, lo schema di decreto legislativo attribuisce, con la norma in esame, il potere di nominarli al Consiglio Superiore della Magistratura. Il Consiglio dovrà conseguentemente determinare con delibera i criteri e la procedura per la valutazione delle dichiarazioni di disponibilità da parte dei candidati al posto di PED e la loro designazione, avuto riguardo ai requisiti previsti dall'art. 17 del Regolamento (art. 5, commi 2 e 3).

Al riguardo si segnala innanzitutto che la natura requirente delle attività di competenza dei PED e il loro inserimento organico negli uffici di Procura richiede che essi svolgano, in via esclusiva, funzioni requirenti.

Conseguentemente, poiché è pacifico che sono legittimati a presentare domanda anche magistrati con funzioni giudicanti, alla stregua del sistema ordinamentale vigente, deve ritenersi che, nel caso in cui l'incarico di PED sia attribuito ad un giudice, sia necessario un contestuale mutamento di funzioni.

Lo schema di decreto legislativo non contiene previsioni dedicate a questa ipotesi. Nell'ottica di un completo adeguamento della normativa interna a quella sovranazionale, sarebbe, pertanto, opportuna un'integrazione della disciplina adottata, con l'espressa previsione della necessità di procedere al mutamento di funzioni nel caso l'incarico di PED sia attribuito ad un giudice e con la precisazione, inoltre, se l'iter procedurale da seguire sia quello applicabile alle ordinarie procedure di mutamento di funzioni.

Anche quando l'incarico di PED sia conferito ad un magistrato che svolge funzioni requirenti sarebbe opportuno che il legislatore chiarisse se, nell'ipotesi in cui gli sia assegnata

una sede non coincidente con quella dell'ufficio di appartenenza, trovino applicazione le norme che disciplinano gli ordinari tramutamenti.

Circa i contenuti della previsione in commento, deve, invece, evidenziarsi come essa recepisca le indicazioni contenute nel Regolamento e definisca la natura dell'esperienza che i candidati al posto in questione devono presentare, onerando però il Consiglio Superiore di dettagliare i requisiti richiesti e di prevedere i criteri per valutarne il possesso da parte dei candidati, tenuto conto delle indicazioni contenute nello schema di decreto (che attribuisce specifico rilievo alla già menzionata esperienza del magistrato in tema di indagini per reati contro la P.A., in materia di criminalità economica e finanziaria e di cooperazione giudiziaria internazionale). La delibera di designazione dei procuratori europei delegati dovrà poi dare conto, in motivazione, della ragione della scelta effettuata dall'Organo di governo autonomo in favore di determinati candidati.

Con riferimento poi alla necessità che anche questi ultimi siano dotati di un'adeguata capacità scientifica e di analisi delle norme, come già evidenziato nel commento alle disposizioni dedicate alla figura del PE, la relazione illustrativa precisa che la *ratio* della previsione è rinvenibile nella circostanza che il PED, ai sensi dell'art. 4 del Regolamento, svolge le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti fino alla pronuncia del provvedimento definitivo.

Il legislatore ha, quindi, ritenuto che i magistrati chiamati a svolgere l'incarico in questione debbano presentare i requisiti di preparazione e capacità tecnica equiparabili a quelli previsti per il conferimento delle funzioni di legittimità. La norma non si applicherà ai magistrati che, essendo investiti delle funzioni di legittimità, abbiano già dato prova di essere in possesso del requisito attitudinale in parola, mentre per i magistrati di merito la verifica di tale requisito è stata rimessa alla stessa Commissione, nominata dal Consiglio Superiore ai sensi dell'articolo 12, comma 13, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, per il conferimento, in via ordinaria, di dette funzioni.

Deve tuttavia rilevarsi che il giudizio di idoneità espresso dalla Commissione tecnica non risulta risolutivo della più generale questione a monte, relativa alla possibilità che, nel nostro ordinamento, possano svolgere le udienze innanzi alla Corte di Cassazione magistrati non in possesso delle funzioni di legittimità.

Ed invero, in base al sistema ordinamentale vigente, la Procura Generale agisce nell'interesse della legge e non è mero rappresentante della pubblica accusa, il che determina, ad esempio, che la sua presenza è necessaria anche nel giudizio civile.

La presenza in giudizio dello stesso pubblico ministero che ha svolto le indagini potrebbe porre, dunque, un problema di incompatibilità funzionale ed ordinamentale che non può ritenersi risolto in ragione della sola adeguatezza tecnica del singolo rappresentante.

La stessa Corte costituzionale ha precisato che quella dei magistrati di legittimità è *“la sola categoria funzionale di magistrati che assuma un preciso rilievo costituzionale”* e ancora che *“.. l'ordinamento processuale e giudiziario può bene formare l'oggetto delle più varie riforme legislative (alla sola condizione che non si contraddicano altri precetti costituzionali), per tutto ciò che riguarda le funzioni ed i giudici di merito: fino al punto di prevedere - come già si è accennato - la completa unificazione dello stato giuridico di tali magistrati. Ma le leggi ordinarie non possono invece disporre delle funzioni costituzionalmente riservate alla Corte di cassazione (in base al secondo e terzo comma dell'art. 111); ne' possono dunque trascurare un siffatto motivo di diversità funzionale, nell'attribuire la qualifica di magistrato di cassazione: tanto più che questi giudici vengono distintamente considerati dalla stessa Carta costituzionale (negli artt. 106, terzo comma, e 135, primo e secondo comma), con sicuro riferimento ai soli magistrati investiti delle corrispondenti funzioni (o già titolari di esse) (V. Corte Cost., sentenza n. 86/82).*

Tenendo conto che il considerando n. 12 del Regolamento espressamente richiama il principio dell'impatto sull'ordinamento interno *“nella misura più contenuta possibile”*, occorrerebbe evitare ogni *vulnus* al sistema ordinamentale che non risulti indispensabile.

Alla luce di quanto premesso, sarebbe, quindi, opportuno espungere dal testo normativo la previsione che richiede per il PED, come per il PE, il parere di idoneità da parte della Commissione tecnica. Per ovviare alle possibili criticità derivanti dalla partecipazione alle udienze innanzi alla Corte di Cassazione di un magistrato privo delle funzioni di legittimità, potrebbe essere adottata la soluzione di riservare uno o più posti di PED a magistrati ai quali siano state già conferite le funzioni di legittimità e di stabilire, in occasione dell'accordo che dovrà intervenire tra il Ministro della Giustizia, previa intesa con il Consiglio Superiore della Magistratura, e il Procuratore Capo Europeo, l'assegnazione esclusiva delle attività di partecipazione alle udienze innanzi alla Corte di Cassazione ai PED con funzioni di legittimità .

La possibilità che il PED possa essere destinato all'esclusivo svolgimento dell'attività di udienza innanzi alla Corte di Cassazione è stata esclusa in sede di relazione illustrativa dello schema di decreto ove si legge che *“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 di tutte le attività relative al medesimo caso”*.

In merito deve, tuttavia, osservarsi come l'art. 13, par. 2 del Regolamento specifica che l'accordo che lo Stato conclude con il PCE sui PED, riguarda il numero di detti magistrati e la ripartizione funzionale e territoriale delle loro competenze. Analogo contenuto ha il *recital* 44, esplicativo della disposizione in parola.

Preme rilevare come l'espressione "*ripartizione funzionale delle competenze*", stando al suo tenore letterale, sembri alludere ad una possibile suddivisione dei compiti gravanti sul singolo PED tra i vari nominati, invece che alla mera entità dell'esonero di cui i PED possono beneficiare, come ha invece ritenuto il legislatore nazionale, laddove all'art. 6, comma 2 dello schema di decreto, ha previsto che all'atto dell'assegnazione del PED ad una sede, il Consiglio Superiore "*dispone l'esonero del magistrato dal carico di lavoro ordinario in misura corrispondente a quella convenuta nell'accordo di cui all'articolo 4, comma 1*".

In quest'ottica, l'argomento speso nella relazione per sostenere l'inammissibilità della ripartizione funzionale dei compiti fra i vari PED, ovvero la circostanza che il Regolamento europeo ha delineato la figura in esame come quella di un magistrato che deve seguire il caso dalle indagini alla conclusione del giudizio, non appare decisivo a fronte del tenore più ampio che sembra avere l'art. 13, par. 2 sopra richiamato.

D'altra parte, mentre il tema del cd. doppio cappello dei PED, ovvero dell'esercizio esclusivo delle funzioni di competenza dell'EPPO e del conseguente esonero dallo svolgimento dell'attività ordinaria di ufficio, appare trasversale poiché riguarda tutti gli Stati in quanto frutto di una scelta di fondo del PCE in questa fase di avvio della sua attività^[12], il senso della negoziazione individuale fra lo Stato e il PCE contemplata dall'art. 13, par. 2 Reg., non può essere altro che quello di individuare soluzioni specificamente ritagliate sulle peculiarità del singolo Stato in modo da rendere l'attuazione del Regolamento, a livello interno, meno problematica possibile.

Nel caso dell'Italia, le criticità connesse alla scelta di consentire ai magistrati di merito lo svolgimento, seppur parziale, di funzioni di legittimità e di espletare una procedura concorsuale molto lunga ed articolata, in quanto involgente anche il giudizio della Commissione tecnica ex art. 12, comma 6 del D.Lgs. n. 160/2006, sarebbero, dunque, agilmente superabili dalla riserva, in sede di bando, anche di un solo posto a magistrati già titolari di funzioni di legittimità, la cui attività, in questa prima fase, sarebbe certamente assai

^[12] Si veda in tal senso pag. 10 della relazione illustrativa, dove si dà atto della ferma contrarietà dell'attuale Procuratore Capo europeo per l'opzione del *part time* dei procuratori europei delegati che, alla luce dell'art. 13, par. 3 del Regolamento, potrebbero invece svolgere congiuntamente la propria attività nell'ambito dell'ufficio nazionale nel quale sono incardinati e presso EPPO.

scarsa, ma si rivelerebbe, nel prosieguo, impegnativa, attesa la necessità di svolgere l'attività dinanzi alla Corte di Cassazione per tutti i processi di competenza EPPO.

Una tale opzione consentirebbe inoltre di accelerare la procedura volta al reclutamento dei PED di merito, potendo prescindere dal coinvolgimento della Commissione tecnica nella procedura di reclutamento, che - se invece fosse confermata - determinerebbe un aggravio significativo dei tempi di designazione.

Tornando al contenuto dell'art. 5, comma 2, appare evidente come l'avvio della procedura di reclutamento presupponga lo scioglimento del nodo relativo alla individuazione del numero di magistrati necessario a gestire i procedimenti penali per i reati di competenza EPPO che graveranno sugli uffici dei PED e alla loro dislocazione territoriale, temi questi ultimi decisivi e complessi sui quali ad oggi non risulta ancora intervenuta la proposta di cui all'art. 4 dello schema di decreto fondamento dell'accordo con EPPO.

Laddove, dunque, il Ministero della Giustizia dovesse informare il Consiglio della necessità per l'Italia di procedere, con immediatezza, al reclutamento dei PED in ragione delle scadenze fissate da EPPO per l'avvio della sua attività e fosse raggiunto un accordo sul loro numero e sulla loro dislocazione territoriale, sarebbe da valutare l'ipotesi di uno snellimento della procedura concorsuale prefigurata secondo il modello di un concorso con necessaria comparazione tra gli aspiranti.

In merito alla questione del numero dei procuratori europei delegati, si osserva come l'analisi d'impatto regolamentare dello schema di decreto abbia dato conto dell'ultimo monitoraggio avviato dal Ministero della Giustizia, volto a verificare, per gli anni 2016/2019, quanti procedimenti di competenza EPPO siano stati gestiti dalle Procure italiane. Gli esiti di detta analisi non si discostano dalle precedenti verifiche condotte in materia: il mancato inserimento nel SICP come persona offesa dal reato dell'Unione europea rende, infatti, i dati acquisiti scarsamente attendibili e verosimilmente inferiori alla realtà.

In assenza di informazioni certe sui numeri dei procedimenti di cui si è detto, ma tenendo conto, in funzione orientativa, dei dati comunque raccolti a tal fine dal Ministero della Giustizia e della preferenza dell'attuale PCE per l'esercizio esclusivo da parte dei procuratori europei delegati dell'attività di competenza dell'EPPO, con esonero totale dal carico di lavoro ordinario, è possibile procedere a reclutare un numero di PED variabile: in numero corrispondente ai distretti di Corte d'Appello, oltre ad alcune ulteriori unità di riserva, idonee a subentrare ai PED titolari in caso di loro impedimento o impossibilità sopravvenuta a ricoprire il ruolo, ovvero in numero inferiore provvedendo ad accorpate più distretti.

Stando ai dati allegati allo schema di decreto, i magistrati in questione si troveranno verosimilmente a gestire nel primo anno di attività alcune decine di procedimenti penali ciascuno e, dunque, un numero di “fascicoli” inferiore al carico di lavoro ordinario dei pubblici ministeri nazionali, ammontante, quanto a procedimenti iscritti contro indagati noti, ad alcune centinaia presso determinati uffici giudiziari, fino ad arrivare a superare il migliaio in altre Procure.

Il diverso carico di lavoro che graverebbe sui PED, non è però di per sé solo un elemento che consente di ritenere che detto ufficio beneficerebbe di una condizione di privilegio rispetto a quella dei procuratori nazionali. Deve, infatti, considerarsi che la competenza diretta di EPPO si esercita su reati complessi, aventi ad oggetto condotte spesso poste in essere in più Stati da parte di una pluralità di soggetti, nonché su un numero di reati allo stato del tutto imprevedibile nel suo ammontare, a causa della genericità della nozione di associazione criminale incentrata sulla commissione di reati EPPO (art. 22, par. 2, Reg.) e di reati “*indissolubilmente connessi*” ai reati di diretta competenza EPPO (art. 22, par. 3, Reg).

L’esercizio delle funzioni di PED implicherà in sostanza inevitabilmente la necessità di trattare plurime fattispecie di reato, di coordinare forze di polizia giudiziaria diverse, di rapportarsi con colleghi di diversi Stati, di viaggiare sul territorio nazionale e presso la sede di EPPO.

A ciò si aggiunga che se il carico di lavoro iniziale dei PED sarà verosimilmente non elevato rispetto a quello medio dei sostituti procuratori nazionali, esso subirà un incremento costante, anno per anno, in funzione del fatto che alla gestione delle sopravvenienze si affiancherà la trattazione dei processi nei vari gradi di giudizio, fino alla sentenza definitiva.

In ogni caso, laddove l’avvio a regime della Procura europea e dell’attività dei PED dimostrasse la loro eccedenza numerica rispetto all’effettivo carico di lavoro, e dunque l’inadeguatezza della scelta operata, sarebbe sempre possibile rivedere per il futuro i termini dell’accordo raggiunto con il PCE sul loro numero ed adeguarlo alla realtà emersa dai primi anni di esperienza concreta.

Alla luce di quanto detto, spetterà al Ministero della Giustizia ed al Consiglio Superiore, in sede di confronto, decidere se è preferibile nella fase attuale designare un numero di procuratori europei delegati pressoché corrispondente al numero dei distretti di Corte d’Appello e poi rinegoziarne il numero con il PCE, alla scadenza del loro mandato, in caso in cui si siano rivelati sovrabbondanti rispetto alle necessità, ovvero propendere per la designazione di un numero di procuratori delegati più ridotto dovendo però accorpate due o più distretti di Corte d’Appello, salva la possibilità di ampliarne il numero successivamente.

Ovviamente le conclusioni sopra raggiunte sul numero di PED da designare per gestire i procedimenti di competenza di EPPO potrebbero rivelarsi inattuali laddove i competenti organi della Procura europea dovessero determinarsi a dare attuazione al modello di procuratore europeo delegato con cd. doppio cappello, propendendo per lo svolgimento da parte di esso anche di attività giudiziaria in favore dell'Ufficio giudiziario nazionale in cui è incardinato. In tal caso sarà necessario riesaminare, oltre la questione del numero dei PED, anche quella connessa alle ricadute che la coesistenza di un rapporto con dirigenti di uffici diversi potrà avere sull'efficace svolgimento da parte del magistrato delle funzioni requirenti nei due ambiti, nazionale ed europeo, sulla responsabilità disciplinare e sulle valutazioni di professionalità.

Art. 6 – *Provvedimenti conseguenti alla nomina dei procuratori europei delegati*

La norma reca “*Provvedimenti conseguenti alla nomina dei procuratori europei delegati*” e prevede, al primo comma, che il Consiglio assegni i PED a una delle sedi indicate nel decreto del Ministro della Giustizia, adottato in conformità all'accordo concluso con il Consiglio Superiore, tenendo conto, ove possibile, delle preferenze espresse dagli interessati al momento della presentazione della dichiarazione di disponibilità all'assunzione dell'incarico e disponendo l'esonero dal carico di lavoro ordinario in misura corrispondente a quella convenuta sempre nell'accordo di cui si è detto. Si è già riferito, nel precedente paragrafo, come il disposto dell'art. 6, comma 2 non appaia del tutto conforme al Regolamento europeo, poiché il provvedimento di esonero dal carico di lavoro non sembra pienamente riconducibile nella nozione di ripartizione funzionale delle competenze dei PED menzionata dall'art. 13, par. 2 Reg.

In ogni caso il decreto ha preso atto, come già evidenziato, della natura giudiziaria delle funzioni dei PED, prevedendone il mantenimento in ruolo, in linea con le disposizioni del Regolamento che espressamente richiede che essi siano membri attivi degli uffici giudiziari cui sono assegnati, e disponendo per essi l'esonero dal carico di lavoro ordinario (art. 6, comma 2).

Da quanto emerge dalla relazione illustrativa, vi sarebbe infatti sul punto una opzione di EPPO per il lavoro esclusivo dei PED per la stessa Procura europea e per l'accantonamento, almeno sostanziale e momentaneo, del modello del PED con cd. doppio cappello, strada più difficilmente praticabile per la difficoltà di combinare il doppio ruolo del magistrato al servizio tanto dell'ufficio di Procura nazionale, quanto di quello europeo.

Venendo all'assegnazione dei PED alle sedi, si è detto nel commento degli artt. 4 e 5 come rilevi un'attribuzione tipicamente consiliare, avendo quindi il legislatore ribadito la necessità di un confronto tra Organo di governo autonomo della magistratura e Ministero della Giustizia sul punto.

L'art. 6, comma 3 prevede, inoltre, che il Consiglio Superiore, essendo comunque i PED magistrati in ruolo, pur se dotati dello *status* speciale descritto, richieda annualmente ad EPPO informazioni su eventuali procedimenti disciplinari avviati o definiti nei confronti di detti magistrati, ovvero se per alcuno dei 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 e) del Regolamento.

In ogni caso, ed a prescindere dalle predette informazioni che il Consiglio acquisisce da EPPO, grava su ciascun PED l'obbligo di informare il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione e il Ministro della Giustizia nel caso in cui sia stato avviato un procedimento disciplinare nei suoi confronti per motivi connessi alle responsabilità che gli derivano dal Regolamento, quando venga riassegnato un caso per i motivi di cui all'articolo 28, paragrafo 3, del Regolamento ovvero il Procuratore europeo abbia deciso di svolgere l'indagine di persona.

Dette previsioni sono quindi connesse alla necessità di consentire al Consiglio Superiore della Magistratura l'esercizio delle proprie competenze in materia di valutazione della professionalità dei magistrati e in sede disciplinare e, pertanto, le stesse saranno analizzate di seguito, in sede di commento agli artt. 11, 12 e 13.

Art. 7 – Trattamento economico e regime contributivo dei procuratori europei delegati

La norma in parola disciplina il trattamento economico e il regime contributivo dei procuratori europei delegati, prevedendo che dalla data di assunzione dell'incarico cessi il trattamento economico erogato a loro favore dal Ministero della Giustizia. In caso di esonero parziale, il Ministero della Giustizia provvede a rimborsare alla Procura europea la quota di trattamento economico spettante per lo svolgimento dell'ordinaria attività di procuratore nazionale. In ogni caso, il periodo di servizio prestato nella qualità di procuratore europeo delegato è computato ai fini della progressione economica per anzianità di servizio e agli effetti del trattamento di quiescenza e di previdenza, da determinarsi con riferimento al trattamento economico goduto alla data di assunzione dell'incarico e alla progressione di esso per anzianità di servizio. Il versamento dei contributi previdenziali, commisurati sulla

base del trattamento economico così individuato, è integralmente posto a carico del Ministero della Giustizia, fatto salvo il rimborso all'amministrazione della quota previdenziale posta a carico del magistrato europeo delegato, secondo le aliquote vigenti.

La norma del Regolamento che l'art. 7 dello schema mira ad attuare è l'art. 96, par. 6, il quale prevede che i procuratori europei delegati siano assunti come consiglieri speciali ai sensi degli articoli 5, 123 e 124 del regime applicabile agli altri agenti.

L'art. 5 cit., in particolare, prevede che è considerato consigliere speciale l'agente che, pur svolgendo altre attività professionali, è assunto date le sue qualifiche eccezionali per prestare la propria collaborazione a una delle istituzioni dell'Unione, sia regolarmente, sia per determinati periodi, e che è retribuito con gli stanziamenti globali aperti a tal fine nella sezione del bilancio relativa all'istituzione da cui dipende. La retribuzione è individuata ai sensi dell'art. 123 del regime applicabile agli altri agenti ed è stabilita mediante intesa diretta tra l'interessato e l'autorità competente in ambito europeo.

L'art. 96 del Regolamento, poi, prevede che le autorità nazionali competenti si astengano da qualsiasi azione che possa incidere negativamente sulla loro carriera o sul loro *status* nel sistema giudiziario nazionale. In particolare, secondo il Regolamento, le autorità nazionali dovranno garantire il mantenimento dei diritti dei procuratori europei delegati in materia di previdenza sociale, pensioni e copertura assicurativa previsti dal regime nazionale. Dovranno, altresì, garantire che la remunerazione complessiva di un procuratore europeo delegato non sia inferiore a quella che gli sarebbe spettata se avesse mantenuto solo la carica di procuratore nazionale.

L'art. 91, par. 4 del Regolamento prevede, inoltre, che le spese dell'EPPO comprendono anche le spese per la retribuzione del PCE, del PE e dei PED.

Il meccanismo della retribuzione evidenzia come lo schema abbia disegnato un statuto speciale del PED il quale, sebbene in ruolo ed incardinato nelle Procure nazionali, viene retribuito da EPPO. Anche la quota corrispondente alla percentuale di attività eventualmente svolta quale ordinario pubblico ministero viene corrisposta dall'istituzione europea, salvo rimborso da parte di quella nazionale.

La normativa eurounitaria, come visto, prevede opportunamente che la retribuzione del PED non sia inferiore a quella che gli sarebbe spettata quale procuratore nazionale. La disposizione costituisce attuazione del principio di non discriminazione.

La disparità di trattamento, in realtà, potrebbe essere attuata a danno degli altri procuratori nazionali ove l'autorità europea competente, di intesa con il magistrato, preveda una retribuzione maggiore rispetto a quella che il PED avrebbe ricevuto quale magistrato ordinario. Su tale elemento, però, lo schema di decreto non avrebbe potuto intervenire atteso

che l'art. 5 del regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea, riserva l'individuazione del trattamento alle istituzioni europee in base al meccanismo ivi previsto. Opportunamente, però, in tema di contributi previdenziali, lo schema, dopo aver precisato che il periodo di attività svolta quale PED venga computato ai fini della progressione e dei trattamenti di quiescenza e previdenza, ha previsto che la base per il computo dei contributi venga calcolata individuata non nel trattamento complessivo, ma in quello goduto alla data di assunzione dell'incarico e alla progressione di esso per anzianità.

Art. 8 – Modifiche alla tabella B, annessa alla legge 5 marzo 1991, n. 71

La disposizione prevede la sostituzione della tabella B annessa alla legge 5 marzo 1991, n. 71, che elenca le funzioni assolte dai magistrati appartenenti all'ordine giudiziario nazionale, con quella annessa allo schema di decreto in cui, alla lettera L, sono stati inclusi i PED.

Art. 9 – Poteri dei procuratori europei delegati e del procuratore europeo

La disposizione prevede, al comma 1, che una volta affermata la competenza di EPPO in ordine ad una determinata fattispecie, i PED esercitino, in via esclusiva e fino alla definizione del procedimento, poteri assimilabili a quelli di cui sono dotati i pubblici ministeri nazionali.

Quanto alla esclusività, il senso della disposizione va ricercato nella regola desumibile dall'art. 25 del Regolamento secondo la quale, nel caso in cui EPPO abbia ritenuto sussistente la propria competenza, le autorità giudiziarie nazionali non si occupano di quella stessa condotta criminosa, nonché dall'art. 27 dello stesso Regolamento che prevede che, in caso 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, salva la possibilità di adottare le misure urgenti necessarie per garantire l'efficacia dell'indagine e dell'azione penale (art. 28, par. 2, Reg.).

Con riferimento, invece, all'espletamento delle funzioni di PED fino alla definizione del procedimento, si è già avuto modo di rammentare come il Regolamento europeo abbia disegnato per detti magistrati una funzione destinata ad espletarsi sia durante la fase delle indagini preliminari, sia in udienza e, in questo caso, in tutti i gradi di giudizio previsti dall'ordinamento nazionale di riferimento fino alla pronuncia della sentenza definitiva.

La ragione di detta previsione risiede nella necessità di concentrare in capo ad un organico di magistrati specializzati, che rispondono esclusivamente ad EPPO, la cura delle

indagini e dei processi di competenza dello stesso. L'estensione della competenza del PED anche dinanzi alla Corte di Cassazione, codifica, poi, come già anticipato, una regola non vigente nel nostro ordinamento, posto che le funzioni di pubblico ministero nei gradi successivi al primo sono esercitate dalle Procure generali della Repubblica presso le Corti di Appello e, nel giudizio di legittimità, dalla Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione.

Il comma 2 dell'art. 9 afferma, invece, il principio della competenza nazionale dei PED, ferme restando le regole ordinarie sulla competenza del giudice: i PED, infatti, indipendentemente dalla sede alla quale siano fisicamente assegnati, svolgeranno le proprie funzioni su tutto il territorio nazionale. Dato il numero comunque esiguo di PED che saranno nominati, basato sulla stima al ribasso dei procedimenti di cui saranno gravati, cui si è sopra accennato, è stata inevitabile sia la scelta di prevedere la possibilità da parte loro di attendere agli impegni investigativi e di udienza su tutto il territorio nazionale, sia quella di contemplare la loro sostanziale fungibilità.

In questo senso, la eventuale decisione di dislocarli territorialmente presso una o più procure della Repubblica dei capoluoghi di distretto e non in un ufficio centralizzato, risponde verosimilmente ad una maggiore praticabilità dell'opzione prescelta rispetto a quella della creazione *ex novo* di una struttura centrale loro dedicata, ovvero a quella del loro trasferimento cumulativo presso un ufficio centrale già esistente, oltre che alla necessità di salvaguardare anche, ove possibile, un rapporto di prossimità del PED con un territorio determinato.

Il comma 3 della norma in esame prevede, inoltre, che i procuratori europei delegati, nell'esercizio delle loro funzioni, non siano soggetti ai poteri di direzione attribuiti ai procuratori della Repubblica dall'art. 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'art. 6, D.Lgs. n. 106 cit. Non si applicano nemmeno gli artt. 53, 371 *bis*, 372, 412, 413 e 421 *bis*, commi 1, secondo periodo, e 2, c.p.p.

La disposizione si propone di codificare il principio della "indipendenza" dei PED nell'ufficio giudiziario nel quale sono fisicamente incardinati, nonostante essi per il Regolamento europeo debbano rimanere membri attivi di tali uffici.

Fra le norme non applicabili ai PED, particolare rilievo assume quella di cui all'art. 53 c.p.p. che, come noto, al primo comma prevede che "*nell'udienza, il magistrato del pubblico ministero esercita le sue funzioni con piena autonomia*".

La relazione illustrativa dà atto che la norma in parola, come le altre già menzionate, non è applicabile per ragioni di “*omogeneità logica e tematica con l’oggetto della disposizione*” stante l’incompatibilità del profilo di autonomia cd. interna del pubblico ministero con l’assetto istituzionale dell’EPPO e, comunque, con i principi più rigidamente ‘gerarchici’ cui esso è improntato.

In merito deve osservarsi che la deroga alle disposizioni applicabili al pubblico ministero nazionale è coerente con la particolare posizione rivestita dal PED. Esso, infatti, pur essendo incardinato in un ufficio giudiziario nazionale, sarà verosimilmente esonerato dallo svolgimento dell’attività ordinaria in misura integrale e tratterà perciò solo procedimenti penali di competenza dell’EPPO, con il che si giustifica che lo stesso risponda solo ai competenti organi della Procura europea e non anche al dirigente dell’ufficio giudiziario in cui è incardinato.

Quanto, invece, al rapporto di tipo più marcatamente gerarchico che caratterizzerebbe, secondo la relazione illustrativa, la posizione del PED rispetto agli organi della Procura europea (in particolare Camere permanenti e PE), occorre evidenziare innanzitutto che il Regolamento richiede quale requisito indispensabile per la sua nomina la garanzia di indipendenza ‘esterna’; inoltre, nei rapporti interni, i poteri di supervisione del PE appaiono orientati al fine di assicurare un “*efficiente svolgimento dell’indagine o dell’azione penale o nell’interesse della giustizia o per assicurare il funzionamento coerente dell’EPPO*”, richiamandosi, laddove tali poteri siano esercitati con riferimento ad un caso specifico, la necessità che le ‘istruzioni’ siano dettate “*in osservanza del diritto nazionale applicabile*”.

Ne consegue che le “istruzioni” devono intendersi non già come significative dell’esistenza di un vincolo di subordinazione gerarchica del PED rispetto al PE e alle Camere permanenti, ma quali espressione di un potere di direzione assegnato a questi ultimi che tende a garantire la conformità a legge dell’attività del PED, il conseguimento di un risultato investigativo o processuale “efficiente” e la tendenziale uniformità dell’azione complessiva dell’ufficio, nell’esercizio di tutte le attività, in tutti gli Stati membri (art. 12, par. 3 Reg.).

Si consideri, poi, che il procuratore europeo delegato può chiedere il riesame delle ‘istruzioni’ tutte le volte in cui le stesse appaiono in contrasto con la legislazione nazionale (*recital* 34 del Regolamento).

La prospettiva ricostruttiva del rapporto fra PED e organi di EPPO sopra offerta, che peraltro trova ampio avallo nel Regolamento, appare d’altra parte l’unica coerente con i principi di autonomia e indipendenza della magistratura previsti nel titolo IV della Costituzione, posti a presidio della funzione giurisdizionale al cui svolgimento partecipa il

PED, palesandosi necessitata un'interpretazione costituzionalmente orientata nel senso appena prospettato.

Art. 10 – Sedi dei procuratori europei delegati

La disposizione prevede che, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto in esame, 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 dando attuazione al contenuto dell'accordo raggiunto con EPPO.

Il comma 2 prevede che, nei successivi trenta giorni, i dirigenti delle sedi cui assegnare i PED adottino *“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”*.

I provvedimenti adottati dai dirigenti devono essere comunicati al Ministero della Giustizia e al Consiglio Superiore della Magistratura (comma 3).

La norma presenta criticità nella parte in cui onera i dirigenti degli uffici di dotare i PED di locali, di personale e di mezzi, trattandosi di attribuzioni di esclusiva competenza del Ministro della Giustizia. Dette risorse, infatti, devono essere aggiuntive rispetto a quelle, già di norma molto scarse, assegnate ai singoli uffici, in relazione alle quali al dirigente spetta unicamente la distribuzione tra i magistrati. Pertanto, poiché le dotazioni da approntare devono essere ulteriori rispetto a quelle esistenti, esse non possono che essere fornite dal Ministro della Giustizia, cui compete l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art. 110 Cost.)

Ferme le iniziative che devono adottare i dirigenti ai fini dell'integrazione di cui si è detto, il Ministro e il Consiglio Superiore dovranno adottare, nei limiti delle rispettive attribuzioni e competenze, le iniziative necessarie a favorire l'integrazione dei PED presso gli uffici di Procura cui sono assegnati e ad agevolare l'assolvimento delle funzioni e dei compiti previsti dal Regolamento.

La disposizione in commento presuppone, come le altre dello schema di decreto, l'intervenuta conclusione dell'accordo con EPPO sul numero dei PED, sulle funzioni e sulla loro distribuzione territoriale, accordo che, a sua volta, si fonda su una proposta elaborata dal Ministero e dal Consiglio congiuntamente.

Si è già detto come in ogni caso, la competenza territoriale del PED sarà nazionale, nonostante l'assegnazione ad una sede determinata e la ragione di tale scelta.

Le previsioni relative alla necessità di favorire l'integrazione dei PED nell'ufficio nazionale cui sono assegnati, trovano, invece, ragione d'essere nella previsione di cui all'art. 96, paragrafo 6 del Regolamento, laddove il legislatore europeo, pensando alla ipotesi di un magistrato col cd. doppio cappello, temendo evidentemente che le indagini di competenza dell'EPPO potessero essere posposte a quelle nazionali o che, in ogni caso, il Procuratore potesse favorire i sostituti dedicati alla sola attività nazionale, ha sancito un principio di parità di trattamento ed ha ritenuto di dover specificare la necessità di dotare i procuratori europei delegati delle risorse e delle attrezzature necessarie per l'esercizio delle loro funzioni^[13].

PARTE SECONDA ***Valutazioni di professionalità, cause di cessazione dall'incarico e profili disciplinari.***

Art. 11 – Valutazioni di professionalità dei procuratori europei delegati

L'art. 11 dello schema di decreto delegato si occupa del tema relativo alle *valutazioni di professionalità* dei procuratori europei delegati.

In proposito, può essere utile rilevare, immediatamente, che nello schema di decreto legislativo non vi sono previsioni dedicate alle valutazioni di professionalità interne del PCE, *nel caso in cui fosse un magistrato italiano*, e dei PE, i quali, in base al sistema ordinamentale vigente, come tutti i magistrati fuori ruolo, devono esservi sottoposti. Sarebbe, quindi, opportuna un'integrazione delle norme, indicando le fonti di conoscenza che il Consiglio dovrà valutare.

^[13] 6. I procuratori europei delegati sono assunti come consiglieri speciali ai sensi degli articoli 5, 123 e 124 del regime applicabile agli altri agenti. Le autorità nazionali competenti agevolano l'esercizio delle funzioni dei procuratori europei delegati ai sensi del presente regolamento e si astengono da qualsiasi azione o politica che possa incidere negativamente sulla loro carriera o sul loro status nel sistema giudiziario nazionale. In particolare, le autorità nazionali competenti dotano i procuratori europei delegati delle risorse e attrezzature necessarie per l'esercizio delle loro funzioni ai sensi del presente regolamento, e assicurano che siano pienamente integrati nelle rispettive procure nazionali. Si garantisce l'esistenza di disposizioni adeguate affinché siano mantenuti i diritti dei procuratori europei delegati in materia di previdenza sociale, pensioni e copertura assicurativa previsti dal regime nazionale. Si garantisce altresì che la remunerazione complessiva di un procuratore europeo delegato non sia inferiore a quella che gli sarebbe spettata se avesse mantenuto solo la carica di procuratore nazionale. Le condizioni generali di lavoro e l'ambiente lavorativo dei procuratori europei delegati rientrano tra le responsabilità delle autorità giudiziarie nazionali competenti.

Tanto premesso, si rileva che la norma proposta chiarisce che le prescrizioni ivi riportate si applicano “*ai fini della procedura di valutazione della professionalità di cui all’articolo 11 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, come modificato dall’articolo 2, comma 2, della legge 30 luglio 2007, n. 111*”.

La disposizione, quindi, in coerenza con lo statuto ordinamentale assegnato al PED - magistrato in ruolo il quale, in regime di esonero, è al contempo incardinato nello struttura dell’EPPO - fissa il principio per cui lo stesso è soggetto alle valutazioni di professionalità *quadriennali*, nell’ambito delle quali il Consiglio dovrà tener conto anche o soprattutto (qualora si optasse, in concreto, per un regime di esonero totale) dell’attività svolta quale procuratore europeo delegato.

Proprio in questa ottica, la norma integra il catalogo delle fonti di conoscenza e precisa le modalità di raccordo tra il Consiglio e l’EPPO per l’acquisizione della documentazione rilevante. La disposizione, infatti, prevede che il Consiglio superiore della magistratura richieda alla Procura europea di trasmettere:

- un *rapporto informativo* sull’attività svolta dal magistrato e i relativi dati statistici;
- la copia dei precedenti rapporti di valutazione del rendimento;
- le notizie relative alle eventuali decisioni di riassegnazione dei casi assunte per i motivi di cui all’art. 28, par. 3 del Regolamento UE;
- un aggiornamento delle informazioni di cui all’articolo 6, comma 3 (tra le quali, le eventuali pendenze o decisioni disciplinari, che tra l’altro il PED ha l’obbligo di segnalare ai sensi dell’art. 6, co. 4, al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione e al Ministro della Giustizia, titolari dell’azione disciplinare).

Il secondo comma dell’art. 11 prevede che la documentazione acquisita ai sensi del comma 1 o dell’art. 6, comma 3, debba essere trasmessa dal Consiglio superiore della Magistratura al Consiglio giudiziario della Corte di Appello di Roma (che è, quindi, individuato quale organo competente a formulare il richiesto parere, sul quale l’Organo di governo autonomo centrale potrà poi basare l’esito della valutazione di professionalità).

Opportunamente, come visto, lo schema di decreto legislativo ha precisato, quanto alle fonti di conoscenza necessarie per compiere le sopra indicate valutazioni, che siano utilizzabili i rapporti informativi dell’EPPO, le decisioni disciplinari e gli altri atti trasmessi dall’Ufficio europeo al Consiglio.

Sarebbe stato, tuttavia, opportuno explicitare che tali elementi assumono rilevanza anche ai fini delle ulteriori valutazioni di competenza consiliare (così, ad esempio, per il giudizio di idoneità al conferimento di incarichi di qualsiasi natura).

Sarebbe anche utile stabilire, nella previsione normativa, l'eventuale *incidenza di valutazioni di professionalità diverse da quella positiva* (pur se, ragionevolmente, non altamente probabili) in relazione allo svolgimento dell'incarico; potrebbe inoltre prevedersi che l'esito delle valutazioni di professionalità sia, in ogni caso, comunicato al Collegio di cui all'art. 9 Reg. UE 2017/1939.

Non sembra completamente condivisibile, poi, la scelta di individuare nel Consiglio giudiziario della Corte d'Appello di Roma, l'organo preposto all'espressione del parere motivato sul quale il Consiglio fonda la valutazione di professionalità del PED.

Secondo la disciplina oggi vigente (art. 11, comma 16, D. Lgs. n. 160/06), invero, l'attribuzione speciale della competenza a tale Consiglio giudiziario è legata alla posizione di fuori ruolo del Magistrato interessato. Nel caso in esame, invece, pur a fronte del fatto che viene in rilievo la valutazione di un'attività svolta per un organismo sovranazionale e che la sua competenza è estesa a tutto il territorio nazionale è, però, rilevante che la sede di lavoro rimane individuata presso una Procura della Repubblica del capoluogo di distretto e che il PED, qualora sia esonerato solo parzialmente, può continuare a svolgere contestualmente le funzioni requirenti ordinarie. Radicare in capo ad un unico Consiglio giudiziario le funzioni legate al procedimento di valutazione di professionalità comporta un non ragionevole scostamento dal criterio della *prossimità dell'organo di governo autonomo distrettuale* alla sede nella quale il magistrato in valutazione svolge le sue funzioni (e si consideri, d'altra parte, che l'art. 10, comma 4, dello stesso schema di decreto legislativo sollecita le *"iniziative necessarie a favorire la piena integrazione dei procuratori europei delegati presso gli Uffici di procura cui sono destinati"*).; del resto, se si fosse voluto valorizzare l'esigenza di garantire uniformità di valutazioni sarebbe stato possibile delegare al Consiglio Superiore, analogamente a quanto previsto dall'art. 11, co. 3, D.Lgs. n. 160 del 2006, l'adozione di apposita normativa secondaria di dettaglio.

Artt. 12 e 13 . Rimozione e responsabilità disciplinare

Gli artt. 12 e 13 attengono al regime della responsabilità disciplinare dei PED, con particolare riguardo al rapporto tra le competenze della Procura Europea e degli organi interni titolari del potere disciplinare.

Vale sul punto rammentare che il Regolamento EPPO, quanto alla posizione del PED, muove nella logica del 'doppio cappello', e cioè del suo inserimento nella struttura di EPPO con contestuale conservazione della posizione in ruolo e con esonero, anche solo parziale, dalle funzioni ordinarie.

In coerenza con tale impostazione, l'art. 17 del Regolamento EPPO prevede una disciplina che risponde all'intento di mediare tra l'esigenza di garantire il principio di indipendenza della Procura Europea rispetto agli Stati nazionali e quella di preservare l'autonoma potestà disciplinare delle autorità nazionali nei confronti dei PED.

Infatti, al paragrafo 3 dell'art. 17 è previsto che, per il caso in cui il PED non sia in grado di esercitare le sue funzioni o sia incorso in colpa grave, la competenza a rimuoverlo è del collegio EPPO. Nondimeno, il successivo par. 4 riconosce alle autorità nazionali la potestà disciplinare nei confronti del PED per "*motivi connessi alle responsabilità che gli derivano dal (...) regolamento*", con la precisazione che in tale ipotesi "*Uno Stato membro non può rimuovere dall'incarico un procuratore europeo delegato o adottare provvedimenti disciplinari nei suoi confronti (...) senza il consenso del procuratore capo europeo*".

Con riguardo alle condotte di rilevanza disciplinare "*per motivi non connessi*" allo svolgimento delle funzioni PED il Regolamento consente, invece, che trovi applicazione il sistema disciplinare interno ("*possono applicarsi disposizioni disciplinari nazionali*": così il 46° "*considerando*").

Lo schema di decreto legislativo, nell'ambito della cornice sovranazionale descritta, apporta le integrazioni alla normativa interna di seguito illustrate.

Art. 12 – Comunicazione al procuratore capo europeo di provvedimenti riguardanti i procuratori europei delegati

Responsabilità disciplinare per motivi *non connessi* alle responsabilità derivanti dal Regolamento.

Ai sensi dell'art. 12, co. 1, in conformità all'art. 17, par. 4 del Reg. EPPO, i provvedimenti riguardanti i procuratori europei delegati, "*che comportano la cessazione dal servizio, i provvedimenti di trasferimento di ufficio e i provvedimenti disciplinari, anche di natura cautelare*^[14], adottati per motivi non connessi alle responsabilità derivanti dal regolamento nei confronti dei magistrati nominati procuratori europei delegati", sono eseguiti solo dopo averne dato comunicazione al procuratore capo europeo^[15].

[14] La formulazione letterale della previsione normativa non appare del tutto adeguata: invero, le misure cautelari non hanno natura di (provvedimento) *disciplinare*, per cui la loro qualificazione in termini di "provvedimenti disciplinari, anche di natura cautelare", è tecnicamente imprecisa. Sarebbe opportuna una diversa formulazione (ad es.: "i provvedimenti disciplinari e le misure cautelari...").

[15] Sul punto deve osservarsi che la norma, nel riferirsi a tutti i provvedimenti che determinano la cessazione dal servizio, sembra riferirsi ad una categoria più ampia di provvedimenti rispetto a quelli indicati dalla legge delega (che all'art. 4, comma 3, lett. g), n. 1 si riferisce solo ai "*provvedimenti adottati dalla sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura che comportino la rimozione dall'incarico o, comunque, i provvedimenti disciplinari*" adottati nei confronti dei PED).

All'art. 12, co. 2, è invece previsto che, nel caso in cui sia disposto il trasferimento d'ufficio del magistrato, il Consiglio Superiore della Magistratura determina la nuova sede di assegnazione del magistrato “*acquisito il parere del procuratore capo europeo.*”.

La disposizione reca, dunque, una disciplina riguardante l'esecuzione non solo di provvedimenti disciplinari adottati dal C.S.M. per violazione non connesse alle funzioni PED, ma anche di provvedimenti non disciplinari, di trasferimento d'ufficio, conclusivi di procedure amministrative e privi di una connotazione sanzionatoria, nonché di tutte le ipotesi di cessazione dal servizio.

L'obbligo di acquisire il parere del PCE quando sia disposto il trasferimento, pur non essendo previsto dal Regolamento EPPO, è stato introdotto *ex novo* in quanto ritenuto funzionale, come precisato nella relazione illustrativa, ad assicurare “*Lo spazio di interlocuzione e raccordo istituzionale*” e “*di contemperare le finalità proprie del trasferimento di ufficio con le esigenze organizzative dell'EPPO*”.

Sempre in ordine al trasferimento d'ufficio, va evidenziata una certa incongruenza tra il primo e il secondo comma dell'art. 12: il primo, infatti, subordina l'esecuzione del “trasferimento d'ufficio” ad altra sede alla preventiva comunicazione al PCE, benché per la individuazione della nuova sede di assegnazione debba procedere, ai sensi del secondo comma, ad acquisizione preventiva del parere del PCE.

L'aspetto di criticità maggiore, comunque, è collegato al fatto che il generico riferimento ai provvedimenti di trasferimento d'ufficio implica che si debbano ritenere richiamati anche quelli per incompatibilità (ambientale e) funzionale i quali, quando determinano la perdita delle funzioni requirenti, pongono il problema della conservazione delle funzioni PED, tenuto conto dell'impossibilità, secondo la normativa ordinamentale interna vigente, che un *giudice* possa svolgere funzioni requirenti.

Al fine di evitare dubbi interpretativi sul punto, sarebbe necessaria un'integrazione dello schema di decreto legislativo, precisando non solo, come sopra evidenziato, che la nomina a PED implica la destinazione del magistrato all'esercizio, in via esclusiva, delle funzioni requirenti, ma altresì che la perdita di queste, quale che ne sia la ragione (compresa l'ipotesi dell'incompatibilità funzionale), determina la rimozione dall'incarico.

La lettera della previsione normativa rende anche dubbio, poi, se gli obblighi da essa previsti per il caso di trasferimento *d'ufficio* siano da adempiere anche in caso di trasferimento in cd. *prevenzione*, su domanda dell'interessato, in caso di apertura nei suoi confronti di un procedimento *ex art. 2*, R.D. n. 511/1946.

Al riguardo sarebbe quindi opportuna, probabilmente, una formulazione più chiara delle norme.

Inoltre, lo schema di decreto legislativo non prevede le ipotesi di ordinario tramutamento *a domanda* che comporti la perdita delle funzioni PED (come dovrebbe ritenersi in caso di mutamento di funzioni), né di trasferimento d'ufficio su disponibilità (es. l'assegnazione a sede disagiata *ex L. n. 133/1998 e succ. modifiche*), verosimilmente ritenendo che esse siano già regolate dall'art. 17, comma 5 del Reg. EPPO, in base al quale se *“un procuratore europeo delegato si dimette, se il suo intervento non è più necessario per assolvere le funzioni dell'EPPO, oppure se è rimosso dal suo incarico o se abbandona il suo incarico per qualsiasi altro motivo, 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 in conformità del paragrafo”*.

Precisa il comma 3 dell'art. 12, infine, che nell'istruttoria dei procedimenti, possono essere richiesti, ove rilevanti, atti, documenti e informazioni alla Procura europea.

L'art. 17, comma 4, primo inciso, Reg. UE 2017/1939, prevede che uno Stato membro possa decidere *“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 EPPO, disponendo che, in tali casi, ne informi preventivamente (*“prima di attivarsi”*) il procuratore capo europeo.

Tale previsione pone due ordini di problemi:

- il primo, attiene al *momento* in cui l'informazione preventiva deve essere fornita, non essendo chiarissimo il dato testuale (letteralmente: *“prima di attivarsi in tal senso”*);
- il secondo riguarda, invece, la previsione delle *circostanze che possono comportare rimozione* dall'incarico (più che l'adozione di provvedimenti disciplinari, per i quali può considerarsi sufficiente, in linea di principio, il rinvio alla normativa vigente).

La prima questione è stata risolta dal legislatore delegato (art. 4, comma 3, lett. g), n. 1) nel senso che la comunicazione deve essere fornita *“prima che sia data esecuzione al provvedimento”* (il che sembra coerente con quanto dettato dal 46° *“considerando”* Reg. UE, nella misura in cui ivi si prevede che al PCE sia data informazione della *“rimozione”* o di *“eventuali provvedimenti disciplinari”*; e dunque, dei provvedimenti finali, e non del semplice avvio dei procedimenti che possono comportare l'adozione di quei provvedimenti): e l'art. 12, comma 1, dello schema di decreto delegato si conforma a tale assetto.

Non è invece regolata, in alcun modo, la seconda questione, non essendo previsto in quali casi lo Stato italiano *possa decidere la rimozione* dall'incarico di un PED per motivi non connessi alle responsabilità EPPO.

Al riguardo, sia la legge delega, sia (correlativamente) lo schema di decreto legislativo si occupano esclusivamente di *profili procedurali*, senza dettare alcuna specifica

previsione sulle possibili *cause della rimozione dall'incarico* (anche, eventualmente, per ragioni disciplinari).

Considerata, peraltro, l'ampia formula di chiusura della delega recata dalla lettera r) dell'art. 4, comma 3, L. n. 117/2019, potrebbe trovare spazio nel decreto delegato (*e sarebbe allora opportuna*) una analitica regolamentazione dei fatti, circostanze o condizioni che possono comportare (sia per ragioni disciplinari^[16] che per altre ragioni^[17]) la rimozione dall'incarico di PED, difettando, allo stato, ogni *disciplina sostanziale* di tale profilo.

Art. 13 – Procedimenti disciplinari nei confronti dei procuratori europei delegati per motivi connessi alle responsabilità derivanti dal regolamento

Mentre l'art. 12 regola la responsabilità disciplinare del PED per motivi non connessi alle sue funzioni EPPO, l'art. 13, invece, introduce norme relative ai procedimenti disciplinari nei confronti dei PED per i *motivi connessi alle responsabilità derivanti dal Regolamento*.

In proposito, va intanto evidenziato che il Reg. UE sembra sempre tenere distinti, tanto per le ipotesi di "motivi non connessi" alle responsabilità EPPO, che per quelle legate a "motivi connessi", i *provvedimenti disciplinari* dalla fattispecie della *rimozione dall'incarico* (evidentemente, considerata potenzialmente slegata dalla materia disciplinare, in quanto astrattamente possibile anche per altre cause).

Per contro, l'art. 13 dello schema di decreto delegato (come ben sintetizzato dalla sua stessa rubrica) si occupa esclusivamente di regolare il tema dei "*procedimenti disciplinari nei confronti dei PED per motivi connessi alle responsabilità derivanti*" da EPPO, tralasciando completamente ogni considerazione tanto della *disciplina sostanziale della rimozione dall'incarico* EPPO (per ragioni connesse alle responsabilità derivanti dall'incarico), quanto, a ben considerare, lo stesso profilo della *regolazione sostanziale degli illeciti disciplinari connessi alla funzione*^[18].

^[16] Dal punto di vista disciplinare, si deve considerare che nel catalogo delle sanzioni tipizzate dettato dal D. Lgs. n. 109/2006 non compare la "rimozione dall'incarico EPPO", per cui - allo stato - essa non sarebbe irrogabile in sede disciplinare. Sembra allora opportuna una specifica previsione normativa che, intervenendo sul testo del D. Lgs. n. 109/2006, regoli tale profilo, prevedendo in quali casi essa possa essere comminata (tanto, eventualmente, per illeciti funzionali che di altro tipo)

^[17] La (possibilità di) rimozione dall'incarico (anche per ragioni non disciplinari), da parte del singolo Stato membro, è presupposta dallo stesso regolamento UE (art. 17, comma 4), il quale si preoccupa soltanto di stabilire che della decisione di rimozione dall'incarico si debba dare comunicazione preventiva al PCE, ove la rimozione dipenda da motivi non connessi alle responsabilità EPPO; mentre, ove dipenda da motivi connessi, occorrerà il suo consenso. In questa prospettiva, una tra le ragioni di rimozione dall'incarico (per motivi non connessi) potrebbe essere costituita (come accennato) dalla sopravvenuta cessazione, per qualsiasi ragione, delle funzioni requirenti.

^[18] In effetti, alcuni degli illeciti funzionali oggi previsti dal D. Lgs. n. 109/06 sembrano formulati in modo tale da poter *già* direttamente *comprendere* - pur se con qualche "adattamento" (probabilmente consentito entro i limiti di una interpretazione di tipo estensivo; ma non, certamente, ove si richiedesse una applicazione di tipo analogico) -

Una regolamentazione normativa anche di tali profili sembrerebbe, quindi, opportuna.

Quanto, poi, alle norme dettate per i *procedimenti disciplinari* relativi ad illeciti funzionali EPPO dei PED, l'art. 13 dello schema di decreto delegato, a fronte del testo dell'art. 17, par. 4 del Reg. EPPO, che prevede l'obbligo di acquisizione del consenso prima di "adottare" provvedimenti disciplinari nei confronti del PED, stabilisce che il consenso espresso dal PCE costituisce *condizione per l'inizio del procedimento disciplinare* da parte delle autorità italiane (Procuratore Generale e Ministro della Giustizia).

Sul punto occorre anche evidenziare che - nonostante gli indicati riferimenti presenti nel Regolamento alla potestà disciplinare concorrente di EPPO e dello Stato membro nei confronti del PED per *motivi connessi* alle responsabilità derivanti da queste ultime funzioni - l'art. 4, comma 3, lett. g), n. 1 della legge delega contiene l'indicazione di un criterio specifico relativo alla sola responsabilità disciplinare per *motivi non connessi* alle funzioni di PED.

Nondimeno, la regolamentazione della ipotesi di commissione di illeciti funzionali per "motivi connessi", ad opera dell'art. 13, può ricondursi alla lettera g) dell'art. 4, comma 3 della legge delega che richiede di "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", nonché al criterio generale contenuto nella successiva lettera r) del medesimo comma, che prevede "di apportare ogni opportuna modifica alle norme processuali e ordinamentali al fine di dare piena attuazione alle previsioni del regolamento (UE) 2017/1939, con particolare riguardo alle disposizioni non direttamente applicabili, e per coordinare le norme interne vigenti con quanto in esso previsto, prevedendo anche l'abrogazione delle disposizioni incompatibili con quelle contenute nel citato regolamento (UE) 2017/1939".

Quanto all'*iter*, la richiesta al PCE (*di assenso all'inizio del procedimento disciplinare*) è formulata dal Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione una volta ricevuta la richiesta di indagini dal Ministro della Giustizia o prima di effettuare la comunicazione al

violazioni (funzionali) relative alle responsabilità derivanti al PED dall'incarico EPPO: così, ad es., la grave scorrettezza, o la grave violazione di legge, o la grave o reiterata inosservanza delle disposizioni regolamentari sul servizio adottate dagli organi competenti, il sottrarsi in modo abituale agli obblighi di servizio, la divulgazione di atti coperti dal segreto, e simili altre.

Non può trascurarsi, però, che anche rispetto alla materia delle violazioni funzionali la disciplina sostanziale della responsabilità disciplinare derivante al PED da violazioni connesse all'incarico si presenta assai lacunosa e meriterebbe, invece, specifica regolamentazione.

Consiglio Superiore della Magistratura, prevista dall'articolo 14, comma 3, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109.

Il PCE può negare il consenso.

In tal caso, secondo lo schema di norma delegata, su richiesta del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, il Ministro della Giustizia, assunta ogni utile informazione, può richiedere nei successivi trenta giorni al collegio della Procura europea di (ri)esaminare la questione.

La previsione dell'intervento del Ministro, come esplicitamente indica la relazione illustrativa, è improntata al criterio secondo cui una richiesta che coinvolge "Relazioni internazionali" debba avvenire esclusivamente per il tramite dell'autorità politica.

L'effetto rispetto al sistema disciplinare, tuttavia, non sembra essere stato adeguatamente considerato dal testo normativo. L'esclusiva potestà del C.S.M. ex art. 105 Cost. è strettamente connessa ai principi di autonomia e indipendenza della magistratura. Il Ministro della Giustizia ha un potere proprio di *iniziativa disciplinare*, costituzionalmente riconosciutogli, ma non di *interdizione* dell'azione disciplinare del Procuratore Generale. È agevole comprendere, pertanto, come l'intervento *discrezionale* del Ministro risulti distonico rispetto al quadro costituzionale.

Peraltro, la necessità di tale intervento non è prevista dal Regolamento EPPO, che non menziona in alcun modo il ruolo del Governo nazionale nel rapporto tra EPPO e autorità giudiziaria nazionale.

Neppure, poi, esso può essere desunto dai principi propri del rapporto con le autorità giudiziarie straniere, trattandosi, quella della competenza EPPO, di materia del tutto estranea, ad esempio, all'extradizione (nella quale è previsto l'intervento del Ministro)^[19].

Ancora, esso non appare neppure giustificato dal fatto che, in assenza dell'intermediazione del Ministro, il Procuratore Generale debba chiedere direttamente al collegio EPPO un esame della decisione già espressa dal PCE, posto che il Regolamento EPPO prevede plurime ipotesi di interlocuzione diretta tra autorità giudiziaria nazionale ed EPPO e, peraltro, dispone che le norme nazionali, che escludono ruoli decisori del Ministro in materia disciplinare, trovano applicazione per quanto non previsto dal Regolamento EPPO.

Concludendo sul punto, l'intervento del Ministro della Giustizia appare plausibile, sebbene non necessario, solo ove esso si connoti come atto strettamente vincolato, in tal

^[19] Non a caso, peraltro, anche nella legge sul mandato di arresto europeo (MAE) il potere del Ministro della giustizia ha sempre natura vincolata e carattere esecutivo, senza alcun potere discrezionale di dar corso o meno al mandato.

senso auspicando una modifica dell'art. 13, comma 3 nei termini seguenti: “...*il Ministro della Giustizia, assunta ogni utile informazione, richiede...*” .

Inoltre sarebbe opportuno prevedere una autonoma facoltà del Ministro della Giustizia di chiedere l'esame della questione al Collegio, qualora dovesse mancare analoga richiesta del P.G. presso la Corte di Cassazione.

Né potrebbe obiettarsi che anche il consenso del PCE all'azione disciplinare, cui si collega l'intervento del Ministro, non risulti compatibile con il quadro costituzionale.

Il tema del rapporto tra le prerogative costituzionali del Consiglio e i poteri disciplinari di EPPO risulta complesso.

Autonomia e indipendenza della magistratura, in quanto principi qualificanti e irrinunciabili dell'assetto costituzionale che sovrintendono alla tutela dei diritti fondamentali, costituiscono *controlimiti* rispetto all'introduzione di norme di matrice eurounitaria. La possibilità che EPPO svolga il procedimento disciplinare nei confronti del PED, che esercita funzioni giurisdizionali in ambito nazionale, così come il consenso del PCE all'esercizio dell'azione disciplinare da parte del Procuratore Generale, costituiscono oggettivamente limiti alle prerogative costituzionali del C.S.M. Tuttavia, pur non potendo addivenire in questa fase a conclusioni certe, occorre considerare che le norme in materia disciplinare dei magistrati contenute nel Regolamento EPPO derogano parzialmente all'art. 105 Cost., ma non necessariamente intaccano nel loro nucleo essenziale i principi di autonomia e indipendenza della magistratura, e ciò per diverse ragioni: a) le funzioni della Procura europea sono di carattere esclusivamente giurisdizionale e vengono svolte in *piena indipendenza* (art. 6, Reg. EPPO); b) i provvedimenti disciplinari di EPPO incidono esclusivamente sulle funzioni PED, e non su quelle ordinarie o sullo statuto generale del magistrato; c) il C.S.M. conserva una *giurisdizione disciplinare concorrente* con le competenze del collegio EPPO e la stessa, dopo la cessazione delle funzioni PED, non è più soggetta ad alcuna limitazione; d) in ogni caso, una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme induce comunque ad una lettura rigorosa, per quanto rispettosa delle prerogative EPPO, della nozione di “*motivi connessi*” alle responsabilità derivanti dal Regolamento e, come tale, circoscritta alle sole condotte strettamente collegate ai doveri di ufficio derivanti dalla qualità di PED.

Poiché, come già detto, il potere disciplinare del Procuratore Generale trova un limite nella necessità del consenso del PCE e, ove esso manchi, nella necessità di attendere la cessazione dalle funzioni PED, il comma 4 dell'art. 13 prevede che la richiesta del P.G. sospende il decorso dei termini previsti dall'articolo 15, commi 1 (termine breve annuale) e *1-bis (termine lungo decennale)*, del D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, sino al momento in cui

perviene notizia del consenso espresso dal PCE o, nell'ipotesi prevista dal comma 3, della decisione favorevole del collegio.

La norma risolve in tal modo il problema del decorso della prescrizione per l'esercizio dell'azione disciplinare nel perdurare delle funzioni PED. Cessata la causa ostativa, l'art. 13, comma 4, prevede che i termini riprendono a decorrere a seguito della cessazione dell'incarico di procuratore europeo delegato di cui il Consiglio Superiore della Magistratura informa tempestivamente il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, ai fini dell'avvio del procedimento disciplinare.

Al riguardo, deve evidenziarsi che tale informazione ha una funzione solo conoscitiva: una volta cessati gli effetti, il termine ricomincia a decorrere immediatamente, indipendentemente da tale comunicazione, mentre il Procuratore Generale può esercitare l'azione disciplinare anche in assenza di tale comunicazione ufficiale.

Lo schema di decreto legislativo regola, inoltre, gli effetti di questo secondo giudizio rispetto al primo.

Pur tenendo in considerazione la tematica del divieto di *bis in idem*, l'art. 13 non vieta la duplicazione del giudizio disciplinare per i medesimi fatti, ma regola gli effetti del procedimento disciplinare EPPO rispetto a quello svolto in ambito nazionale.

L'art. 13, sulla falsariga dell'art. 653 cod. proc. pen., attribuisce efficacia di "giudicato" alla sola "assoluzione" nel merito da parte del collegio europeo, disponendo che *"L'azione disciplinare non può comunque essere iniziata o proseguita quando la sussistenza dei fatti oggetto di addebito o della responsabilità del magistrato è stata esclusa dal collegio della Procura europea con decisione irrevocabile."* (art. 13, comma 5).

Al riguardo, la relazione illustrativa giustifica tale scelta, richiamando un passo della motivazione della sentenza della Corte Cost. n. 197/2018 in materia di automatismi nelle conseguenze disciplinari, indicando che *"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 tratta di una disposizione particolarmente incisiva quanto alla possibilità effettiva di svolgimento del giudizio disciplinare da parte dell'autorità nazionale, specie ove emergano successivamente elementi di prova a carico dell'incolpato.

Dall'altro lato, invece, il comma 8 dell'art. 13, in caso di condanna disciplinare da parte del collegio EPPO, sul presupposto di una minor valenza del giudicato disciplinare di condanna, presuppone un divieto di *bis in idem* "temperato", disponendo che *"nella*

commisurazione delle sanzioni di cui all'articolo 5, comma 1, lettere c), d) ed e) del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 (la perdita dell'anzianità, l'incapacità temporanea a esercitare un incarico direttivo o semidirettivo e la sospensione dalle funzioni da tre mesi a due anni, ndr), si tiene conto di quella già eventualmente irrogata dal collegio della Procura europea per il medesimo fatto”.

Il comma 6 prevede che quando i fatti contestati nell'addebito disciplinare, ovvero altre circostanze comunque rilevanti ai fini del procedimento disciplinare, hanno formato oggetto di procedimento disciplinare da parte del collegio della Procura europea, il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione richiede alla Procura europea la trasmissione degli atti pertinenti.

La documentazione di cui al comma 6 è utilizzabile per le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione disciplinare e nel giudizio disciplinare. La rinnovazione dell'esame dei testimoni è ammessa solo su fatti o circostanze diversi da quelli oggetto delle precedenti dichiarazioni o, se ritenuta necessaria, sulla base di specifiche esigenze.

La responsabilità disciplinare del Procuratore Europeo Capo, dei sostituti del PCE, del Procuratore europeo

Lo schema di decreto legislativo non contiene alcun riferimento alla responsabilità disciplinare del procuratore europeo.

Il quadro normativo complessivo non risulta del tutto soddisfacente.

Gli artt. 14-17 del Reg. EPPO disciplinano la nomina e la rimozione del PCE, dei sostituti del PCE, dei PE e dei PED. Diversamente dai PED, per i quali la competenza alla rimozione spetta al collegio EPPO, il Regolamento dispone che compete, invece, alla Corte di Giustizia, su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione, rimuovere dall'incarico il PCE o un PE che non sia più in grado di esercitare le sue funzioni o che sia incorso in una colpa grave (art. 14 e 16)^[20].

Inoltre, in base all'art. 96 Reg. EPPO, PCE e PE sono assunti come agenti temporanei. Pertanto, per l'intera durata del loro incarico, sono soggetti allo statuto dei funzionari dell'Unione, anche per quanto riguarda il regime economico, contributivo e previdenziale^[21] e si applica loro il Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea.

^[20] La rimozione del sostituto del PE, non comportando di per sé la perdita della qualità di PE, spetta, invece, al collegio (art. 15, ult. par.). Nel caso in cui sia necessario rimuoverlo anche da PE, trova applicazione l'art. 16.

^[21] Precisa la relazione illustrativa che l'assunzione della qualifica di agente temporaneo da parte del PE «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».

Con riguardo all'immunità funzionale del Procuratore europeo deve ricordarsi che l'art. 11 del Protocollo citato prevede testualmente che: *“Sul territorio di ciascuno Stato membro e qualunque sia la loro cittadinanza, i funzionari ed altri agenti dell'Unione: a) godono dell'immunità di giurisdizione per gli atti da loro compiuti in veste ufficiale, comprese le loro parole e i loro scritti, con riserva dell'applicazione delle disposizioni dei trattati relative, da un lato, alle regole delle responsabilità dei funzionari ed agenti nei confronti dell'Unione e, dall'altro, alla competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea per deliberare in merito ai litigi tra l'Unione ed i propri funzionari ed altri agenti. Continueranno a beneficiare di questa immunità dopo la cessazione delle loro funzioni”*.

Per gli illeciti funzionali, pertanto, diversamente dai PED, non risulta possibile per il Procuratore Generale esercitare l'azione disciplinare nei confronti del PE neppure *dopo la cessazione dall'incarico*; tuttavia, per quanto riguarda gli illeciti extrafunzionali, invece, l'ultima parte del citato art. 11, nel riferire l'immunità agli atti compiuti *“in via ufficiale”*, ne sancisce la sua natura esclusivamente *funzionale*.

Al riguardo deve osservarsi, però, che il Reg. EPPO, nel regolare l'esercizio del potere disciplinare degli Stati nazionali, fa riferimento ai soli PED e non ai PE e al PCE.

Residua, pertanto, un aspetto di incertezza circa la soggezione al potere disciplinare da parte delle autorità nazionali delle condotte extrafunzionali del PE (o, se magistrato italiano, del PCE).

PARTE TERZA ***Profili processuali***

Art. 14 – Comunicazione alla Procura europea delle denunce di pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio

L'art. 14 dispone che la denuncia prevista dall'art. 331 c.p.p. riguardante uno dei reati indicati all'art. 9 è presentata o trasmessa, senza ritardo, al procuratore europeo delegato avente sede presso la Procura della Repubblica del capoluogo del distretto o, in mancanza, al PED avente sede presso la Procura della Repubblica del capoluogo del distretto più prossimo.

Il primo rilievo che si impone in ordine alla formulazione della disposizione concerne l'erroneo rinvio all'art. 9 per definire la categoria dei reati per cui trova applicazione l'obbligo di trasmissione o presentazione della denuncia.

L'art. 9 del Regolamento disciplina le attività, le competenze e il funzionamento del collegio; l'art. 9 della direttiva PIF regola le sanzioni applicabili alle persone giuridiche; l'art. 9 dello schema di decreto legislativo riguarda i poteri dei PED e del Procuratore Europeo.

Il riferimento all'art. 9, probabilmente frutto di un mero refuso, è, pertanto, erroneo, dal che consegue la necessità di emendare la disposizione con la corretta indicazione dell'articolo che si intende richiamare (verosimilmente l'art. 22 del Regolamento).

Passando ad esaminare i contenuti della previsione, deve evidenziarsi come, sul presupposto che potesse risultare dubbia la riconducibilità nell'ambito della categoria '*autorità competente*' dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio, è stato ritenuto necessario un adeguamento della normativa interna, includendoli, per il tramite del rinvio operato all'art. 331 c.p.p., tra i soggetti su cui grava l'obbligo di immediata comunicazione ad EPPO dei reati di propria competenza ai sensi dell'art. 24, par. 1, del Regolamento.

Il destinatario della denuncia è stato individuato, in via principale, nel PED avente sede presso la Procura del capoluogo del Distretto, o, in mancanza, nel PED avente sede presso la Procura della Repubblica del capoluogo del Distretto "più prossimo".

In questa parte, la previsione risulta imprecisa e necessita di un miglior coordinamento con gli artt. 4 e 10.

Si è sopra evidenziato che l'individuazione delle specifiche sedi di servizio dei PED avverrà con decreto del Ministro della Giustizia, in conformità all'accordo concluso, d'intesa con il Consiglio, con il Procuratore Capo Europeo.

Ai sensi dell'art. 10, i PED avranno, comunque, sede presso una o più Procure della Repubblica dei capoluoghi di distretto.

Risulta compatibile con una siffatta previsione anche l'ipotesi che si decida di accorpare più distretti e, proprio in questa prospettiva, trova spiegazione il criterio sussidiario, indicato nell'ultima parte del comma 1 dell'art. 14. A ciò aggiungasi che i PED esercitano le funzioni requirenti sull'intero territorio nazionale, indipendentemente dalla sede di assegnazione.

Nel quadro descritto, deve ritenersi che l'art. 14, co. 1, non fornisca criteri sufficientemente determinati per l'individuazione del PED al quale la P.G. deve inoltrare la denuncia.

Ed infatti, non è affermato, né è scontato, in relazione a quanto sopra illustrato, che la P.G. debba inviare la denuncia al PED che ha sede presso la Procura del Distretto nel cui territorio i reati sono stati commessi. A fronte della 'fungibilità' dei PED potrebbe valere anche la regola che il PED destinatario della denuncia sia quello che ha sede nell'ufficio del Distretto in cui territorialmente opera la P.G., mentre sembra escluso che la denuncia possa

essere indirizzata ad uno qualsiasi dei PED, non avendo altrimenti giustificazione il criterio sussidiario.

In ragione delle considerazioni sopra svolte, sarebbe opportuno che la disposizione fosse emendata, indicando criteri più chiari per la individuazione del PED destinatario della denuncia.

Passando ad esaminare il secondo comma dell'art. 14, deve evidenziarsi come in esso sia stato precisato che l'obbligo di cui al comma 1 deve essere tempestivamente adempiuto anche quando non sia possibile stabilire se risultino soddisfatte le condizioni previste all'art. 25, par. 2^[22], del Regolamento per l'esercizio della competenza accessoria, nonché quando ricorra taluna delle circostanze previste dal par. 3 dell'art. 25^[23], in presenza delle quali, di norma, EPPO si astiene dall'esercitare la propria competenza.

La disposizione in commento presenta ulteriori criticità nella parte in cui non chiarisce che, ai fini dell'adozione di atti urgenti^[24], la Procura territoriale dello Stato debba essere preventivamente informata della notizia di reato. Infatti, l'art.14 dello Schema non precisa se la denuncia ex art.331 c.p.p. debba essere inoltrata in contemporanea anche alla Procura nazionale competente per territorio, oltre che al procuratore europeo delegato, apparendo invece opportuno precisare che l'autorità giudiziaria italiana deve essere comunque notiziata di fatti di reato commessi nel territorio dello Stato.

A tal proposito, una possibile soluzione potrebbe essere costituita dalla previsione che la Procura territoriale dello Stato, ricevuta comunicazione del fatto, provveda a prenderne annotazione in apposito archivio, in attesa della decisione di EPPO, senza procedere ad iscrizione della notizia di reato né svolgere alcuna altra attività, salvo che risulti necessario provvedere all'adozione di atti urgenti; in tal modo si consentirebbe di bilanciare l'esigenza

[22] Per maggiore chiarezza deve al riguardo evidenziarsi che, ai sensi dell'art. 25, par. 2, qualora il danno per gli interessi finanziari dell'Unione derivante dai reati di cui all'art. 22 non superi 10.000 euro, perché l'EPPO possa esercitare la propria competenza, occorre che il caso abbia "ripercussioni a livello dell'Unione Europea che richiedono lo svolgimento di una indagine da parte di EPPO", oppure che si sospetti che autori del reato siano funzionari o agenti dell'Unione ovvero membri dell'istituzione dell'Unione.

[23] A mente dell'art. 25, par. 3, EPPO si astiene dall'esercitare la propria competenza:

- se il reato PIF sia indissolubilmente connesso ad un reato punito, in base al diritto nazionale, con pena equivalente o superiore ("se la sanzione massima prevista dal diritto nazionale per un reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 22 par. 1, è equivalente o meno severa della sanzione massima per reato indissolubilmente connesso di cui all'art. 22 par. 3"), a meno che esso non sia stato strumentale alla commissione di un reato di competenza EPPO;

- se, salvo che si tratti di reati in materia di frode IVA (art. 3, par.2, lett. a, b, e d della Direttiva UE 2017/1371), "vi è motivo di presumere che il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione causato da un reato di cui all'art. 22 non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato ad un'altra vittima". In quest'ultimo caso EPPO può esercitare la propria competenza se versi nelle condizioni migliori per svolgere indagini o esercitare l'azione penale, sempre che lo Stato membro presti il consenso. Tale competenza è definita sussidiaria e come tale di seguito sarà indicata.

[24] Nel considerando 58 è previsto: "E' opportuno che la competenza Eppo per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'unione prevalga di norma sulle rivendicazioni di competenze nazionali in modo da garantire coerenza e assicurare la direzione delle indagini e azioni penali a livello dell'Unione. Per quanto riguarda tali reati le autorità degli stati membri dovrebbero astenersi da qualunque azione, salvo ove siano necessarie misure urgenti, fintantochè Eppo non avrà deciso se condurre o meno l'indagine"

di non obbligare EPPO, anche nelle ipotesi in cui riceva direttamente una denuncia, ad esercitare la propria competenza nelle forme dell'avocazione, con il contrapposto interesse dell'autorità giudiziaria nazionale di conoscere, con immediatezza, la stessa notizia di reato, al fine della possibile adozione di atti urgenti, fermo restando, però che (solo) nel caso della loro adozione dovrà procedere all'iscrizione della notizia di reato.

Art. 15 – Disposizioni in tema di mandato di arresto europeo

Nel dare attuazione all'art. 33 del Regolamento, con l'art. 15, co. 1, è stato previsto che le procedure di consegna, da o per l'estero, nell'ambito dei procedimenti trattati dai procuratori europei delegati, sono state assoggettate alla L. n. 69/05; al secondo comma, dedicato, invece, alle sole procedure passive di consegna, è stato precisato che, in esse, per Stato membro, deve intendersi lo Stato dell'Unione Europea in cui si trova il procuratore europeo delegato che ha emesso il mandato di arresto europeo.

Quest'ultima disposizione ha una mera valenza definitoria, essendosi precisato, in ragione delle caratteristiche della Procura Europea (organo dell'Unione dotato di personalità giuridica, unitario e centralizzato, che opera però con una struttura decentrata, ossia per il tramite dei procuratori europei delegati aventi sede nei vari Stati membri), che per Stato membro di emissione del MAE deve intendersi quello in cui opera il procuratore delegato europeo che chiede la consegna.

Problematicità presenta, invece, la formulazione del comma 1.

Per il riferimento, senza altra specificazione, alle procedure di consegna, deve ritenersi che in esso siano richiamate sia quelle attive sia quelle passive. Con riguardo a queste ultime, proprio in virtù della L. n. 69/05, la competenza del P.M. ad emettere il mandato di arresto europeo è limitata ai soli casi in cui si tratti di eseguire un ordine di esecuzione della pena detentiva, ai sensi dell'art. 656 c.p.p. (sempre che si tratti di pena di durata non inferiore ad un anno e che non operi la sospensione dell'esecuzione) ovvero una misura di sicurezza personale detentiva.

Negli altri casi, in particolare, quando si tratti di eseguire un'ordinanza applicativa di una misura custodiale, la competenza ad emettere il mandato di arresto europeo appartiene al giudice che procede.

A fronte di quanto premesso, risulta imprecisa la formulazione letterale del comma 1 che sembra limitare l'ambito di applicabilità della L. n. 69/2005 ai soli casi in cui il mandato di arresto europeo sia emesso dal procuratore europeo delegato, senza includervi anche i casi

in cui, in applicazione della normativa nazionale, il mandato di arresto sia stato emesso, su richiesta del PED, dal giudice competente.

Poiché dalla relazione illustrativa emerge con chiarezza che la finalità della disposizione è quella di assoggettare alla L. n. 69/2005 tutte le procedure di consegna, per l'estero o dall'estero, di cui i PED sono stati autorizzati ad avvalersi (art. 33, par. 2 del Regolamento), sarebbe opportuno emendarla nel senso testé indicato.

Art. 16 – *Contrasti di competenza*^[25]

La competenza di EPPO è stata configurata in maniera articolata poiché al criterio principale attributivo della stessa, costituito dai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (art. 22, par. 1), si aggiungono ulteriori criteri che la restringono o la ampliano.

Un ampliamento significativo delle competenze di EPPO è quello derivante dall'art. 22, parr. 2 e 3. EPPO è, infatti, competente anche per i reati relativi alla partecipazione ad organizzazione criminale, come definiti dalla direttiva PIF, se l'attività criminosa è incentrata sulla commissione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, nonché per qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso ad una condotta criminosa rientrante nella direttiva PIF, salvo che il reato connesso, non strettamente funzionale alla commissione di quello PIF, sia punito con pene più elevate (all'art. 25, par. 3) o che si tratti dei reati menzionati nell'ultimo periodo del par. 3.

Quanto ai casi in cui la competenza di EPPO subisce restrizioni, si rinvia a quanto in precedenza illustrato circa le condizioni richieste perché EPPO possa esercitare la propria competenza in relazione ai reati 'sotto soglia' (art. 25, par. 2) e alle preclusioni previste dall'art. 25, par. 3, lett. a) e b).

Il carattere 'aperto' e non definito dei criteri in base ai quali va verificata la competenza allargata, accessoria e sussidiaria di EPPO ha indotto lo stesso legislatore eurounitario a prevedere la possibile insorgenza di conflitti *“tra l'EPPO e le procure nazionali sulla questione se la condotta criminosa rientri nel campo di applicazione dell'art. 22, par. 2 o 3 o dell'art. 25, par. 2 o 3”* e a rimetterne la soluzione alle *“autorità nazionali competenti a decidere sull'attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale a livello nazionale”*, richiedendo agli Stati membri di indicarle (art. 25, par. 6).

In attuazione di questo specifico obbligo, con l'art. 16 l'autorità giudiziaria nazionale competente a risolvere i contrasti tra EPPO e una o più procure nazionali, in ordine alla

^[25] Si segnala l'improprio riferimento, nella rubrica e nel testo dell'art. 16, alla 'competenza', che nell'ordinamento interno costituisce un criterio di ripartizione della giurisdizione riferibile al giudice e non al P.M.

competenza a procedere ai sensi dell'art. 25, par. 6, del Regolamento, è stata individuata nel Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione.

Il procedimento di risoluzione dei contrasti è regolato, nei limiti della compatibilità, dagli artt. 54, 54 *bis*, 54 *ter* e 54 *quater* c.p.p.

La riserva di compatibilità esclude con sicurezza che trovino applicazione le disposizioni che prevedono l'intervento del Procuratore generale della Corte di Appello. L'espresso richiamo dell'art. 54 *ter* c.p.p. orienta a ritenere che debba, invece, essere effettuata l'interlocuzione con il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo nei casi ivi previsti (contrastati in procedimenti relativi ai reati di cui agli artt. 51, co. 3 *bis* e 3 *quater*).

Difficoltà interpretative si pongono invece in merito al richiamo dell'art. 54 *quater* c.p.p., che contempla un'ipotesi del tutto estranea ai contrasti tra EPPO e le Procure territoriali degli Stati membri, regolando il caso in cui l'indagato o la persona offesa, nonché i rispettivi difensori ritengano che la competenza in relazione al fatto appartenga ad un giudice diverso da quello presso il quale il P.M. titolare dell'indagine esercita le sue funzioni e chiedono che gli atti siano trasmessi al pubblico ministero presso il giudice competente.

Il riferimento all'art. 54 *quater* c.p.p. risulta, dunque, distonico nell'ambito di una disposizione che intende dare specifica attuazione all'art. 25, par. 6 del Regolamento, che - si ribadisce - riguarda unicamente i contrasti di competenza tra EPPO e le Procure territoriali degli Stati membri. Pertanto, onde evitare l'insorgenza di dubbi interpretativi in sede applicativa, sarebbe auspicabile che la disposizione sul punto fosse formulata con maggiore chiarezza, precisando, in particolare, se il richiamo all'art. 54 *quater* c.p.p., nei limiti della compatibilità, debba intendersi ai presupposti (iniziativa delle parti private) che rendono applicabile tale disposizione.

Art. 17 – Dichiarazioni relative alle misure di indagine di cui all'articolo 30 regolamento

L'art. 17 deve essere letto in correlazione con l'art. 30, par. 3, nel quale è stato previsto che le misure investigative costituite dall'acquisizione di dati informatici, dalle intercettazioni e dal tracciamento possono essere soggette a condizioni o limitazioni da parte del diritto nazionale e, in particolare, che gli Stati membri possono limitare a reati più gravi le intercettazioni e il tracciamento. Lo Stato membro che intende avvalersi di tale limitazione, deve notificare all'EPPO il pertinente elenco di specifici reati gravi, con le modalità di cui all'art. 117 del Regolamento.

Ebbene, con l'art. 17 in commento, è stata esercitata l'opzione di avvalersi delle limitazioni previste dalla normativa interna per le intercettazioni e per la consegna controllata di merci nell'ambito di operazioni sotto copertura. Dunque, dette misure investigative potranno essere disposte o richieste dai PED nel rispetto delle condizioni previste dalla disciplina nazionale.

In conseguenza, entro il termine di quindici giorni dall'entrata in vigore del decreto, il Governo, su proposta del Ministro della Giustizia, notificherà alla Procura Europea l'elenco dei reati per i quali le norme vigenti consentono l'impiego di dette misure investigative.

La disposizione non presenta criticità.

Art. 18 – Autorità giudiziarie competenti ai sensi degli articoli 25 e 34 del regolamento

All'articolo 18, che attua il principio di delega di cui all'art. 4, lett. r), della L. n. 117/19, il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione è stato individuato come l'autorità nazionale competente a prestare o negare l'assenso all'esercizio della competenza da parte dell'EPPO nel caso in cui, pur potendosi presumere che il danno reale o potenziale agli interessi finanziari dell'Unione causato dai reati PIF non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato ad altra vittima, la stessa sia in una posizione migliore per svolgere le indagini o esercitare l'azione penale (art. 25, par. 4).

Sarà sempre il Procuratore Generale della Corte di Cassazione l'organo competente ad assumere le determinazioni di cui all'art. 34, parr. 5 e 6 del Regolamento, in tema di rinvii e trasferimenti di procedimenti alle autorità nazionali da parte della Camera permanente, sia quando ritenga che non siano più sussistenti le condizioni di cui all'art. 25, parr. 2 e 3 (relativi, rispettivamente, all'esercizio della competenza accessoria e sussidiaria di EPPO), sia nella ulteriore ipotesi di cui all'art. 34, par. 3^[26].

^[26] L'art. 34, par. 3, prevede che nel caso in cui il reato comporti o possa comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 100.000 euro, e il collegio, in considerazione del grado di gravità del reato o della complessità del procedimento del singolo caso, ritenga che non sia necessario svolgere indagini o esercitare l'azione penale a livello dell'Unione e che sia, invece, nell'interesse dell'efficienza delle indagini o dell'azione penale il rinvio alle autorità nazionali, emana direttive generali che consentano alle camere permanenti di rinviare il caso a queste ultime. Sulla base di tali direttive le Camere permanenti possono rinviare un caso alle autorità nazionali quando EPPO eserciti la propria competenza in relazione ai reati di cui all'art. 3, par. 2, lett. a) e b) della direttiva PIF, e il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato ad altra vittima. Tale rinvio comprende qualsiasi reato indissolubilmente connesso, rientrante nella competenza dell'EPPO di cui all'art. 22, par. 3. In tutte queste ipotesi, le autorità nazionali competenti, entro il termine massimo di 30 giorni, possono rifiutare di farsi carico del caso. In questa ipotesi il procedimento rimane in carico ad EPPO che può esercitare l'azione penale o archiviare il caso. Se EPPO decide di archiviare, ai sensi dell'art. 39, par. 3, dovrà dare comunicazione alle autorità nazionali. Queste ultime, ricevuta la comunicazione, possono richiedere la

Ricalcando quanto previsto dal D.Lgs. n. 29/2016 circa le comunicazioni dovute al Ministro della Giustizia da parte del Procuratore Generale presso la Corte di Appello, al co. 2 dell'art. 18 è stato previsto che delle determinazioni assunte il Procuratore Generale deve informare il Ministro della Giustizia.

La disposizione non presenta criticità.

Art. 19 – Assunzione di procedimenti della Procura europea

A completamento delle previsioni di cui all'art. 18, all'art. 19 è stato stabilito che, quando, a seguito delle decisioni del Procuratore Generale, siano trasferiti all'autorità giudiziaria nazionale procedimenti nell'ambito dei quali le indagini siano state condotte dai procuratori delegati di altri Stati membri, trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 746 *ter*, co. 3, 4, 5, 6 e 7 c.p.p., in tema di assunzione dei procedimenti penali dall'estero^[27].

Tali disposizioni si applicano, altresì, nell'ipotesi in cui i procedimenti rientranti nella competenza di più Stati membri siano trasferiti all'autorità giudiziaria italiana per effetto della decisione assunta dalla Camera permanente sia prima dell'esercizio dell'azione penale, ai sensi dell'art. 26, par. 5 (riassegnazione del procedimento al procuratore di altro Stato membro, anche per effetto della riunione e separazione) sia dopo che sia presentato dal procuratore delegato un progetto di decisione per l'esercizio dell'azione penale nei casi di cui all'art. 36, parr. 3 e 4 (riassegnazione del procedimento al PED di altro Stato membro individuato sulla base dei criteri di cui all'art. 26, parr. 4 e 5).

La disposizione non presenta criticità.

Tutto ciò premesso, il Consiglio

delibera

trasmissione degli atti. La camera permanente, a questo punto, trasmette il fascicolo all'autorità nazionale e si astiene dall'adottare ulteriori misure di indagine o inerenti all'azione penale e chiude il caso.

^[27] Per effetto di questo rinvio la decisione di assunzione del procedimento è notificata alla persona offesa, con avviso della facoltà dall'ordinamento interno, con la precisazione che il termine per proporla decorre dalla notificazione dell'avviso, che nell'ipotesi in cui sia stata disposta una misura cautelare si applica l'art. 27 c.p.p., con obbligo di rimettere la misura entro trenta giorni dalla ricezione degli atti, che il periodo di custodia sofferto all'estero è computato ai sensi e per gli effetti degli artt. 303, co. 4 (che disciplina la durata complessiva della custodia cautelare), 304 (in tema di sospensione dei termini di durata massima della custodia cautelare), 657 (in tema di computo della custodia cautelare e delle pene espiate senza titolo), l'art. 303, co. 2 (sulla nuova decorrenza dei termini di custodia in caso di annullamento con rinvio da parte della Cassazione o di regressione per altra causa del procedimento ad una fase o un grado di giudizio diversi o di rinvio ad altro giudice) e co. 7 (in tema di utilizzabilità degli atti di indagine svolte all'estero se non in contrasto con i principi fondamentali dello stato).

di approvare il presente parere e di trasmetterlo al Ministro della Giustizia.»