

OGGETTO: Pratica n. 606/VV/2021 - Organizzazione degli uffici di Procura a seguito dell'istituzione e dell'avvio delle attività della Procura Europea (EPPO).
(delibera 28 luglio 2021)

"1. Premessa: le fonti normative.

Con il Regolamento (UE) 2017/1939 del 12.10.2017 - relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura Europea "EPPO", cui hanno aderito 22 Stati membri - è stata istituita la Procura Europea, competente per tutti i reati che offendono gli interessi finanziari dell'Unione Europea.

La Procura Europea (EPPO) risulta organizzata a livello centrale e a livello decentrato (art. 8). Il livello centrale è composto:

- dal Procuratore Capo Europeo (PCE), che organizza il lavoro dell'EPPO e ne dirige le attività (art. 11);
- dal Collegio, a sua volta composto dal PCE che lo presiede e dai Procuratori Europei (PE), uno per ciascuno stato membro (art. 9);
- dalle Camere permanenti, presiedute dal PCE o da uno dei suoi sostituti, composte, oltre che dal PCE, da due membri permanenti (art. 10);
- dai Procuratori Europei (PE), che supervisionano le indagini e le azioni penali di cui sono responsabili i Procuratori Europei Delegati (art. 12);
- dal direttore amministrativo.

Il livello decentrato è costituito dai Procuratori Europei Delegati (PED), aventi sede negli Stati membri, integrati nelle giurisdizioni nazionali ma dipendenti funzionalmente ed economicamente dalla Procura Europea (art. 13).

Ai sensi dell'art. 4 del Regolamento, l'EPPO è l'unica autorità inquirente competente per i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, che sono stati individuati dalla Direttiva UE 2017/1371 (di seguito: Direttiva PIF), recepita in Italia con D.Lvo 14 luglio 2020, n. 75, emanato sulla base della legge delega n. 117/2019 del 4.10.191.

Sono, in particolare, reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, seguendo la catalogazione offerta dalla direttiva, quelli appartenenti alle categorie di seguito riepilogate.

La prima categoria è rappresentata dai delitti, consumati o tentati, cui consegue l'appropriazione o la distrazione indebita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci da questa gestiti o gestiti per suo conto (quindi i delitti di malversazione, di indebita percezione di erogazioni, di frode nelle pubbliche forniture, truffa aggravata, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica aggravata, conseguimento indebito di erogazioni a carico totale o parziale del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo- agricolo per lo sviluppo rurale, i delitti di contrabbando).

La seconda categoria è composta dalle norme penali tributarie, con il limite oggettivo rappresentato dall'esclusiva rilevanza delle condotte connotate da fraudolenza e incidenti sull'IVA, cui consegua la diminuzione delle risorse del bilancio dell'Unione o dei bilanci seguiti da quest'ultima o per suo conto, purché il reato sia commesso in sistemi fraudolenti transfrontalieri e,

¹ Si tratta della legge relativa alla "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018", sulla quale il Consiglio ha espresso il parere, ai sensi dell'art. 10 legge n. 195/1958, con Delibera del 12.11.2018.

quindi, anche in parte nel territorio di altro Stato membro dell'Unione europea e purché il danno complessivamente arrecato sia agli interessi finanziari degli Stati membri interessati, sia all'Unione, escludendo interessi e sanzioni, sia superiore, per valore, a dieci milioni di euro (dunque, dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, dichiarazione infedele, omessa dichiarazione, emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, occultamento o distruzione di documenti contabili, indebita compensazione e sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte).

La terza categoria comprende i reati contro la pubblica amministrazione, cui consegue una lesione o un pericolo per gli interessi finanziari dell'Unione europea (cioè i delitti di cui agli artt. 314, 317, 318, 319, 319 ter, 319 quater, 320, 322, 322-bis, 323 del codice penale).

La quarta categoria consiste nella estensione delle previsioni sul favoreggiamento, trasferimento fraudolento e riciclaggio alle ipotesi in cui siano stati lesi gli interessi finanziari dell'Unione (vale a dire i delitti, consumati o tentati, di favoreggiamento reale, trasferimento fraudolento di valori, riciclaggio, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita e autoriciclaggio, nelle ipotesi in cui le condotte risultino lesive degli interessi finanziari dell'Unione europea ed abbiano ad oggetto denaro o beni provento dei delitti appartenenti alle categorie sopra considerate).

L'ultima categoria riguarda i delitti associativi finalizzati alla commissione dei delitti indicati nelle categorie precedenti (quindi, gli artt. 416 e 416 bis c.p. nonché l'aggravante di cui all'art. 61 bis c.p., inerente al reato transnazionale riconducibile ad un gruppo organizzato operante in più di uno Stato).

Con il successivo D.Lvo del 2.2.2021, n. 9², pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 5.2.2021 ed in vigore dal 6.2.21 (anch'esso emanato sulla base della legge delega n. 117/2019 del 4.10.19), sono state adottate le "*Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939*".

L'EPPO, come anticipato, esercita le proprie funzioni sul territorio degli Stati membri (svolge indagini, esercita l'azione penale e svolge le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri fino alla pronuncia della sentenza definitiva) attraverso i PED.

Dopo la nomina del Procuratore Capo Europeo e dei Procuratori Europei (uno per ciascuno Stato Membro), con l'accordo tra il Ministro e il Procuratore Capo Europeo, previsto dall'art. 13, paragrafo 2, del Regolamento UE 2017/1939 e dall'art. 4 comma 1 D.Lvo 9/21, sono stati determinati il numero e la distribuzione funzionale e territoriale dei procuratori europei delegati (PED).

Con riferimento alla *distribuzione territoriale*, le sedi individuate sono:

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

Circa la *distribuzione funzionale* dei PED, il Ministro ha comunicato che intende formulare al PCE una proposta di accordo integrativo, finalizzata alla designazione di due ulteriori PED, già incardinati presso la Procura generale della Corte di Cassazione, dal momento che l'ordinamento interno riserva le funzioni di legittimità ai soli magistrati che ne siano effettivi titolari.

² Sul quale il Consiglio ha espresso il parere, ai sensi dell'art. 10 legge n. 195/1958, con delibera del 30.12.2020.

All'accordo è poi seguito il D.M. 15.4.21, pubblicato nella gazzetta ufficiale serie Generale n. 94 del 20.4.21, concernente la *"Determinazione del contingente complessivo dei Procuratori Europei Delegati e individuazione delle sedi di servizio"*, con il quale – conformemente al predetto accordo – il numero dei PED è stato determinato in 20 unità complessive, distribuite nelle 9 sedi sopra indicate (sette con due PED e due con tre PED).

Previo interpello, il Consiglio, con delibera del 28.4.2021, su proposta della Terza Commissione, ha designato 15 PED per 7 delle 9 sedi stabilite (sono rimasti vacanti, per assenza di aspiranti, un posto dei due previsti presso la sede di Bologna; i due posti previsti per la sede di Bari; i due posti previsti per la sede di Catanzaro).

I 15 PED designati sono stati già nominati dal Collegio EPPO e, con delibera del 12.5.2021, il Consiglio ne ha disposto il trasferimento, a loro disponibilità, alle sedi sopra indicate, con le funzioni di procuratore europeo delegato, senza disporre in ordine all'esonero parziale dall'attività giudiziaria ordinaria non avendo l'accordo di cui all'art. 4, comma 1 del D.Lvo 2.2.2021, n. 9 previsto che il magistrato nominato procuratore europeo delegato eserciti anche le funzioni di pubblico ministero nazionale.

In ottemperanza all'art. 120 del Regolamento (UE) 2017/1939, la Commissione Europea, in data 26.5.2021, accogliendo la proposta del Procuratore Capo Europeo (PCE), ha indicato nell'1 **giugno 2021** la data di assunzione delle funzioni giurisdizionali di EPPO.

Oggi, pertanto, gli uffici requirenti si trovano a dover affrontare la fase della concreta integrazione e dell'effettiva operatività dei PED presso le sedi ove sono stati destinati (art. 10 D.Lvo 9/21) e, più in generale, le sfide ordinamentali, organizzative e processuali che la Procura Europea inevitabilmente pone, delle quali anche il CSM, nell'esercizio delle sue prerogative, e l'interprete devono farsi carico, a tutela dell'assetto costituzionale della magistratura.

2. L'ambito di intervento del Consiglio superiore della magistratura: l'oggetto della prima risoluzione.

Il par. 43 del considerando del Regolamento chiarisce che i PED sono integrati all'interno del sistema e delle Procure della Repubblica nazionali solo a livello operativo, e l'art. 96(6) del Regolamento specifica che gli Stati membri sono tenuti a garantire ai PED le risorse e le attrezzature necessarie per l'esercizio delle loro funzioni e ad assicurare che gli stessi siano pienamente integrati nelle rispettive procure nazionali a livello operativo, garantendo loro adeguate condizioni generali di lavoro.

L'art. 10 del D.Lvo 9/21 prevede espressamente – quanto alla fase della *"integrazione"* – non solo il necessario intervento organizzativo dei nove dirigenti delle Procure distrettuali interessate quali sedi dei PED, ma anche il coinvolgimento del Ministero e del Consiglio.

Il comma 3, in particolare, stabilisce che *"Nei sessanta giorni successivi alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del decreto del Ministro della giustizia di cui al comma 1, i dirigenti delle procure della Repubblica individuate quali sedi dei procuratori europei delegati adottano i provvedimenti organizzativi necessari a favorire la piena integrazione dei procuratori europei delegati nell'ambito dell'ufficio e a dotarli delle unità di personale amministrativo, dei locali e dei beni strumentali di cui al comma 2, assicurando in ogni caso l'eguaglianza di trattamento rispetto ai procuratori pubblici ministeri nazionali nelle condizioni generali di lavoro e nella fruizione dell'ambiente lavorativo"*.

Il comma 5 aggiunge che *"il Ministro della giustizia e il Consiglio superiore della magistratura assumono, nell'ambito e nei limiti delle rispettive attribuzioni, le iniziative necessarie a favorire la piena integrazione dei procuratori europei delegati presso gli uffici di procura cui sono destinati e ad agevolare l'assolvimento delle funzioni e dei compiti loro assegnati dal regolamento"*.

Non v'è dubbio, pertanto, che gli interventi del Consiglio debbano innestarsi, innanzitutto, nella sfera di operatività del testé citato art. 10 comma 5, nonché, in ambito organizzativo, nella più generale cornice regolamentare degli uffici requirenti, dovendosi evidenziare che quelli interessati, come si vedrà, non sono soltanto quelli destinatari dei PED, ma anche tutti gli altri, in capo ai quali

il Regolamento 2017/1939 pone non pochi oneri di interlocuzione con la struttura europea. Appare, tuttavia, conforme a regole di buona amministrazione limitarsi - in fase di prima attuazione di una normativa così innovativa e rilevante che incide significativamente non solo sull'organizzazione delle Procure, ma anche sul tessuto delle indagini in alcune specifiche materie, potenzialmente connesse ai reati PIF - ad un primo intervento che abbia funzione di indirizzo e di promozione, rinviando ad una fase successiva - dunque dopo una prima verifica della concreta attuazione delle norme, dei moduli organizzativi e degli istituti ordinamentali, che inevitabilmente coinvolgono, non solo le Procure sedi di PED, ma anche uffici di procura circondariali, uffici di procura distrettuali, procure generali, procura nazionale antimafia ed antiterrorismo - l'elaborazione di regole di normazione secondaria più dettagliate e specifiche.

Con la presente risoluzione, quindi, nell'ambito delle iniziative volte a *“favorire l'integrazione dei PED e agevolare lo svolgimento delle loro funzioni”*, si intende fornire - nei limiti e nel rispetto dell'autonomia organizzativa degli uffici di Procura - una omogeneità di approccio ed una disciplina minima rispetto ad un profilo organizzativo già emerso nella prassi degli uffici, ossia la nomina dei punti di contatto presso le Procure Nazionali e la nomina dei referenti presso le Procure sedi PED.

3. L'interlocuzione tra le Procure nazionali e l'EPPO e la nomina dei punti di contatto presso le Procure Nazionali.

3.1 Le reciproche interlocuzioni tra le Procure nazionali e l'EPPO.

Il Regolamento (UE) 2017/1939 contiene disposizioni processuali e ordinamentali che, come noto, hanno immediata applicazione nei sistemi nazionali degli Stati membri.

Sotto il profilo temporale, l'EPPO è competente in relazione a qualsiasi reato PIF commesso dopo il 20 novembre 2017, data di entrata in vigore del Regolamento, ma il concreto esercizio della propria competenza materiale, territoriale e personale (art. 22 del Regolamento) non può prescindere dalla coerente ed organica cooperazione degli uffici requirenti nazionali, che sono perciò chiamati in forza del Regolamento ad una serie di adempimenti, formali e informali, obbligatori o semplicemente raccomandati.

EPPO, infatti, ha innanzitutto richiesto agli uffici delle Procure della Repubblica di effettuare una **ricognizione di tutti i procedimenti pendenti**, per cui non siano ancora concluse le indagini preliminari, relativi ai reati richiamati dalla Direttiva PIF, commessi dopo il 20 novembre 2017, al fine di verificare se si tratta effettivamente di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Trattandosi di rilevazione che non può essere effettuata su base statistica o sulla base dei dati estratti dal SICP, sarà necessario che ogni Pubblico Ministero verifichi, nell'ambito dei procedimenti a lui assegnati, la presenza di quelli aventi ad oggetto reati di interesse dell'EPPO.

Gli uffici delle Procure della Repubblica dovranno quindi informare il PED di riferimento dell'esito della ricognizione e, in particolare, del numero e della tipologia dei procedimenti per cui si ritiene la potenziale competenza di EPPO ³.

Dopo la valutazione di EPPO, andrà inviata una delle informative previste dall'art. 24 (2) o (3) del Regolamento.

³ La tipologia dei procedimenti andrà raggruppata sotto le seguenti categorie indicate da EPPO:

1. Procedimenti per reati contro la pubblica amministrazione (da 314 a 322 bis c.p.).
2. Procedimenti per reati di truffa e frode (316 ter c.p.; 640, comma 2, 640 bis, 640 ter c.p.; 353, 353 bis, 356 c.p.; art. 2 L. 898/86).
3. Procedimenti per reati tributari (artt. 2, 3, 4, 5, 8, 10-quater e 11 D.L.vo 74/2000).
4. Procedimenti per reati di contrabbando (D.P.R. 23 gennaio 1973 n. 43, Testo Unico Doganale).
5. Procedimenti per reati di riciclaggio (artt. 648, 648 bis, 648 ter, 648 ter.1, 512 bis c.p.).
6. Procedimenti per reati di criminalità organizzata (artt. 416, 416 bis c.p., 291 quater DPR 43/1973).
7. Eventuali altri reati commessi in danno degli interessi finanziari dell'Unione Europea.

Alla fase preliminare (e straordinaria) della ricognizione, si affianca – a decorrere dall'1.6.2021 – la fase ordinaria, in cui gli uffici delle Procure della Repubblica invieranno costantemente ad EPPO le informative previste dall'art. 24 (1), (2) o (3) del Regolamento, ove opportuno previa consultazione informale con i PED.

In proposito occorre ricordare che l'EPPO può esercitare la propria competenza sia mediante l'iscrizione autonoma di procedimenti penali, che mediante avocazione di procedimenti penali già pendenti presso una Procura della Repubblica nazionale.

Con riferimento alla **iscrizione autonoma**, è infatti previsto che l'EPPO riceve, in via diretta ai sensi dell'art. 24(1) del Regolamento, la comunicazione di notizia di reato da parte di organismi dell'Unione Europea, della polizia giudiziaria nazionale o da altri soggetti che abbiano l'obbligo o la facoltà di comunicare la notizia di reato ai sensi degli artt. 330 e ss. c.p.p., o da ogni altra fonte anche in via autonoma ex art. 335 c.p.p..

L'art. 14 comma 2 D.L.vo n. 9/2021 prevede che la comunicazione di notizia di reato di competenza di EPPO venga inviata anche alla Procura della Repubblica astrattamente competente per territorio in Italia.

L'EPPO, dopo avere ricevuto la comunicazione di notizia di reato, procederà alla valutazione ai sensi dell'art. 24 (6) del Regolamento della eventuale sussistenza della propria competenza e potranno verificarsi quattro casi:

- 1) l'EPPO ritiene di esercitare la propria competenza, procedendo ad autonoma iscrizione della notizia di reato: informerà di tale decisione la Procura della Repubblica astrattamente competente ai sensi degli artt. 25 (5) e 26 (7) del Regolamento;
- 2) l'EPPO, pur ricorrendone i presupposti, non ha comunicato di esercitare la sua competenza e risulta necessario procedere al compimento di atti urgenti o vi sia comunque motivo di ritenere che un ritardo nell'avvio delle indagini possa comprometterne l'esito: il pubblico ministero nazionale procederà ad iscrizione della notizia di reato e al compimenti dei necessari atti urgenti ma - nello spirito di leale collaborazione sottolineato ripetutamente nel Regolamento, prima di assumere determinazioni in ordine all'iscrizione e agli atti urgenti - è invitato a consultare in ogni caso i PED assegnati al corrispondente territorio o, in caso di loro indisponibilità, il PED di turno⁴. Tanto allo scopo di evitare che per lo stesso fatto sia EPPO che la Procura della Repubblica procedano a iscrizione della notizia di reato, situazione che comporta l'impossibilità di attivare il meccanismo dell'avocazione da parte di EPPO, creando un contrasto tra autorità inquirente europea e quella nazionale non contemplato dal Regolamento;
- 3) l'EPPO ritiene che non vi siano i presupposti per esercitare la propria competenza procedendo ad autonoma iscrizione della notizia di reato: informerà di tale decisione ai sensi dell'art. 25 (5), sia l'autorità che ha inviato la comunicazione di notizia di reato, sia la Procura della Repubblica astrattamente competente;
- 4) l'EPPO ritiene che l'informazione ricevuta non rientri nella propria competenza ma concretizzi una comunicazione di notizia di reato di competenza di una Procura della Repubblica nazionale: informerà senza ritardo l'ufficio inquirente competente cui trasmetterà tutti gli atti rilevanti ai sensi dell'art. 24(8) del Regolamento.

Ai fini dell'attivazione del meccanismo dell'avocazione, è previsto che la Procura della Repubblica destinataria della notizia di reato proceda alla valutazione della eventuale competenza EPPO ai sensi dell'art. 14 D.Lvo n. 9/21, all'esito della quale si potranno verificare due ipotesi:

- qualora ritenga la competenza dell'EPPO, dovrà trasmetterla senza ritardo alla procura Europea ai sensi dell'art. 24(1) del Regolamento, senza procedere ad autonoma iscrizione ex art. 335 c.p.p., ma utilizzando l'apposito Registro di "*annotazione temporanea*"⁵;

⁴ Sul territorio nazionale l'EPPO istituirà un turno urgenze che permetterà al PED di turno di prendere immediata cognizione della comunicazione della notizia di reato ed assumere le sue determinazioni sull'esercizio della competenza e sulla esecuzione di atti urgenti. I turni dei PED saranno resi disponibili a tutti gli uffici delle Procure della Repubblica.

⁵ Tale registro è stato recentemente attivato e, quanto alle azioni nel settore dei Registri informativi e degli applicativi, con la Circolare DAG del 15.12.2020 il Ministero aveva reso noto che: a) non è ancora operativo il Case Management

- qualora, nel corso delle indagini, emergano elementi che facciano ritenere che uno o più dei reati per cui si procede, anche se connessi ad altri, ricadano potenzialmente nella competenza di EPPO, effettuerà la comunicazione ad EPPO ex art. 24 (2) o 24 (3) del Regolamento, affinché quest'ultimo ufficio possa compiutamente valutare il possibile esercizio dell'avocazione.

Dopo avere iscritto la notizia di reato ex art. 335 c.p.p., la Procura della Repubblica può inviare ad EPPO due tipi di informativa:

1. Quella di cui all'art. 24 (2) del Regolamento, prevista in due ipotesi:

- a) qualora la Procura della Repubblica ritenga – anche dopo l'avvio dell'indagine - che il reato per cui si procede possa rientrare tra quelli di interesse EPPO ai sensi dell'art. 22 e dell'art. 25 (2) e (3) del Regolamento, informa senza ritardo l'EPPO, di modo che quest'ultimo possa decidere se esercitare il proprio diritto di avocazione. Tale informativa va inviata, ai sensi dell'art. 24 (5), anche qualora la Procura della Repubblica non sia in grado di valutare se l'EPPO possa esercitare la propria competenza ai sensi dell'art. 25 (2) del Regolamento;
- b) quando l'EPPO, ai sensi dell'art. 27 (3) del Regolamento, viene a conoscenza, da fonti diverse dal canale istituzionale di cui all'art. 24 (2), che presso una Procura della Repubblica si procede per un reato per il quale l'EPPO potrebbe essere competente, la Procura Europea ne deve informare la Procura nazionale che procede, la quale è tenuta ad effettuare la comunicazione ai sensi dell'articolo 24 (2), in seguito alla quale l'EPPO deciderà se esercitare o meno l'avocazione;

2. Quella di cui all'art. 24 (3) del Regolamento: qualora la Procura della Repubblica inizi un procedimento in cui sono trattati anche reati non di competenza di EPPO ma “*indissolubilmente connessi*” ad essi, ai sensi dell'art. 25 (3) del Regolamento, e ritenga che l'EPPO non possa esercitare la propria competenza, ne dà informazione all'EPPO.

L'EPPO informerà comunque la Procura della Repubblica competente di ogni sua decisione di esercitare la propria competenza mediante iscrizione autonoma di un procedimento penale, nonché di ogni decisione di esercitare o meno la propria facoltà di avocazione (artt. 24 (7) e (8); 25 (5); 26 (2) e (7); 27 (1) e (7) del Regolamento).

Vanno fatte in proposito due precisazioni:

- ai sensi dell'art. 27 (7) del Regolamento, le Procure della Repubblica sono tenute a informare l'EPPO di eventuali nuovi fatti rilevanti ai fini della sua competenza anche se inizialmente la Procura Europea aveva deciso di non esercitare il diritto di avocazione, in modo da consentire all'EPPO di rivedere la sua iniziale decisione in qualsiasi momento delle indagini preliminari;
- l'EPPO ha facoltà di trasmettere gli atti per competenza alla Procura della Repubblica, sia prima che dopo l'iscrizione del procedimento, ai sensi dell'art. 24 (8) e dell'art. 34 del Regolamento, mentre le Procure nazionali, dopo l'iscrizione della notizia di reato ex art. 335 c.p.p., non hanno tale facoltà (l'unico meccanismo con cui tale procedimento può transitare ad EPPO è quello dell'avocazione).

Alla luce di tale sintetica premessa, appare evidente come il concreto esercizio delle competenze investigative e giurisdizionali di EPPO comporti, sia per l'EPPO (di norma attraverso l'ufficio dei procuratori europei delegati c.d. PED), che per gli uffici inquirenti nazionali (tutti, non solo quelli dove sono dislocati i PED), l'attivazione di una serie di meccanismi reciproci di comunicazione, informazione e consultazione, inerenti sia alla fase preliminare della ricognizione, sia alle fasi ordinarie, disciplinate dal Regolamento per consentire costantemente all'EPPO l'iscrizione autonoma ovvero l'avocazione⁶.

System cioè il sistema di gestione dei fascicoli di EPPO; b) DGSIA sta predisponendo un archivio informatico dei fascicoli pendenti e già selezionati in quanto di potenziale competenza EPPO; c) DGSIA sta elaborando un programma informatico per l'identificazione e il rilevamento dei reati di possibile rilievo EPPO.

⁶ Tali meccanismi reciproci di comunicazione, informazione e consultazione possono essere distinti in 3 categorie:

- 1) ipotesi obbligatorie di consultazione, comunicazione e scambio di informazioni;
- 2) ipotesi delle comunicazioni raccomandate;

3.2 La nomina dei punti di contatto presso le Procure nazionali e i gruppi specializzati.

Al fine di facilitare tale continuo, complesso ed articolato flusso informativo tra le Procure della Repubblica e l'EPPO ed ove il Procuratore non ritenga di riservare a sé tale competenza, può certamente ritenersi opportuno che **ciascun ufficio requirente (distrettuale, circondariale e sede PED) designi un punto di contatto, quale figura incaricata di gestire i flussi informativi, comunicativi e consultivi con l'EPPO e con i PED** (ferme restando le attribuzioni della Procura Europea nell'individuazione delle modalità e dei canali di comunicazione), tanto nella fase della ricognizione quanto nelle successive fasi volte a consentire ad EPPO il costante esercizio delle proprie prerogative in termini di autonoma iscrizione o di avocazione dei procedimenti di sua competenza⁷.

Ove si proceda a tale designazione, nel rispetto delle prerogative organizzative dei Procuratori della Repubblica, è tuttavia necessario individuare **le caratteristiche minime e comuni di un modulo organizzativo** che, nelle sue linee generali, venga adottato da tutti gli uffici requirenti, e sia improntato a criteri di trasparenza e temporaneità della scelta, coerenza rispetto alle caratteristiche dimensionali dell'ufficio e valorizzazione dei profili attitudinali.

Pur in assenza di una specifica previsione di normazione secondaria, la circolare sull'organizzazione delle Procure adottata con delibera del 16.12.2020 consente di individuare tale **modulo in quello previsto dall'art. 8 comma 11** in relazione agli incarichi di collaborazione, anche in campo amministrativo.

Tale modulo andrà applicato sia tenendo conto delle prerogative riconosciute al Procuratore della Repubblica (art. 4) ed al Procuratore Aggiunto (art. 5), sia adattando analogicamente i criteri e i limiti previsti con riguardo agli incarichi di direzione e coordinamento (art. 4 comma 1 lettera b) ed art. 5 commi 4 e 9 della circolare sull'organizzazione degli uffici requirenti).

Ne discende che il Procuratore della Repubblica, quando non ritiene di assumere direttamente l'incarico di punto di contatto per la gestione, la tenuta e l'aggiornamento dei flussi informativi con i Procuratori Europei Delegati (PED) di riferimento, lo conferisce ad un Procuratore Aggiunto.

Qualora non sia prevista in pianta organica la presenza di uno o più Procuratori Aggiunti ovvero non sia possibile, per specifiche ed obiettive ragioni espressamente individuate, affidare l'incarico ad un Procuratore Aggiunto, lo conferisce ad un magistrato dell'ufficio, motivando espressamente in ordine alle ragioni della decisione.

3) ipotesi di consultazione spontanea o informale;

e sono previsti dal Regolamento (UE) 2017/1939, ai fini che qui rilevano, nelle seguenti parti:

CAPO IV Competenza ed esercizio della competenza dell'EPPO (artt. 22-25)

Sezione 2 Esercizio della competenza dell'EPPO

Art. 24 Comunicazione, registrazione e verifica di informazioni

Art. 25 Esercizio della competenza dell'EPPO

CAPO V Norme procedurali applicabili alle indagini, alle misure investigative, all'azione penale e alle alternative all'azione penale (artt. 26-40)

Sezione 1 Norme relative alle indagini

Art. 26 Avvio delle indagini e ripartizione delle competenze all'interno dell'EPPO

Art. 27 Diritto di avocazione

Art. 28 Svolgimento dell'indagine

Sezione 3 Norme relative all'azione penale

Art. 34 Rinvii e trasferimenti di procedimenti alle autorità nazionali

Art. 36 Esercizio dell'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali

Sezione 4 Norme relative alle alternative all'azione penale

Art. 39 Archiviazione del caso

Sezione 5 Norme relative alle procedure semplificate

Art. 40 Procedure semplificate di azione penale

⁷ Fatto salvo quanto di seguito specificato limitatamente alle Procure distrettuali ed ai procedimenti di competenza della D.D.A.

Per il conferimento dell'incarico di collaborazione, anche tenuto conto delle capacità di analisi richieste ai fini di un compiuto scambio informativo in una materia caratterizzata da molteplici, nuove e complesse questioni interpretative, il Procuratore procede preventivamente ad interpello (tra i Procuratori Aggiunti ovvero, in subordine, tra i magistrati dell'ufficio), indicando nell'atto di interpello i requisiti attitudinali che saranno valorizzati ai fini della scelta, privilegiando, ove possibile, le competenze e le esperienze maturate in relazione ai reati di competenza EPPO (individuati nella Direttiva PIF)⁸.

L'incarico, a seguito dell'interpello, è disposto con provvedimento motivato, in cui vanno indicati i criteri di individuazione del Procuratore Aggiunto o del magistrato scelto e la durata dell'incarico, che comunque non può avere durata superiore a due anni e non è prorogabile, salvo che per ulteriori sei mesi per specifiche ed imprescindibili esigenze di servizio.

Il conferimento di tale incarico costituisce una modifica del progetto organizzativo e si applica, in quanto compatibile, il procedimento previsto dall'art. 8 comma 2 della circolare.

Nelle Procure di maggiori dimensioni, in cui l'incidenza quantitativa dei procedimenti di potenziale competenza EPPO risulti particolarmente significativa, potrà anche valutarsi la costituzione di un gruppo di lavoro specializzato in materia e coordinato dal punto di contatto, soprattutto per una gestione ragionata delle complesse fasi dell'iscrizione e dell'avocazione.

Risulta infine opportuno prevedere, con specifico riferimento alle Procure distrettuali ed ai procedimenti di competenza delle direzioni distrettuali antimafia, che anche laddove venga nominato il punto di contatto i flussi informativi, comunicativi e consultivi con l'EPPO e con i PED restino riservati al Procuratore ovvero al Procuratore aggiunto eventualmente designato al coordinamento della D.D.A.

Nella prima fase di avvio dell'attività dell'EPPO e tenuto conto del notevole impatto sull'organizzazione degli uffici della relativa disciplina, infatti risulta opportuno privilegiare un modello organizzativo che tenga conto del fatto che la D.D.A. è normativamente disegnatata come un ufficio dotato di una sua autonoma specificità anche in relazione al suo funzionamento interno, nonché delle funzioni di coordinamento spettanti alla D.N.A.

3.3 L'integrazione e l'operatività dei PED: la nomina del referente presso le Procure sedi dei PED.

Se gli oneri e gli adempimenti connessi ai flussi informativi con EPPO gravano indifferentemente su tutte le Procure nazionali, è indubbio che gli uffici requirenti cui i PED sono destinatari di ulteriori e significativi adempimenti, in relazione ai quali è certamente auspicabile anche la massima collaborazione degli uffici requirenti insistenti nella relativa area di riferimento del PED.

Tra questi, oltre a quanto espressamente previsto dall'art. 10 comma 3 D.Lvo 9/21 (*«i dirigenti delle procure della Repubblica individuate quali sedi dei procuratori europei delegati adottano i provvedimenti organizzativi necessari a favorire la piena integrazione dei procuratori europei delegati nell'ambito dell'ufficio e a dotarli delle unità di personale amministrativo, dei locali e dei beni strumentali di cui al comma 2, assicurando in ogni caso l'eguaglianza di trattamento rispetto ai procuratori pubblici ministeri nazionali nelle condizioni generali di lavoro e nella fruizione dell'ambiente lavorativo»*), vanno certamente annoverate le molteplici incombenze e iniziative organizzative che – seppur non esplicitamente indicate – inevitabilmente dovranno essere assunte per garantire ai PED il concreto svolgimento delle funzioni giudiziarie, dopo l'iscrizione autonoma della notizia di reato ovvero dopo l'avocazione.

⁸ Potranno al riguardo essere opportunamente valorizzati anche i criteri attitudinali individuati, per la selezione dei PED, con la delibera del 25.2.2021 con cui viene stabilito che *“ai fini delle attitudini assumono rilievo l'esperienza maturata dal magistrato nella conduzione di indagini relative a reati contro la pubblica amministrazione e in materia di criminalità economica e finanziaria, in particolare se commessi in danno degli interessi finanziari dell'Unione Europea, nonché le sue competenze nel settore della cooperazione giudiziaria internazionale con particolare riguardo alla materia penale”*.

Successivamente a tali fasi, infatti, i PED dovranno assolvere a compiti e attribuzioni loro assegnati dal regolamento, destinati ad interferire incisivamente sugli assetti organizzativi degli uffici sedi PED.

Basti pensare alle inevitabili interferenze organizzative determinate dalle norme del Regolamento (UE) 2017/1939 riguardanti, a titolo esemplificativo, i seguenti aspetti:

Art. 28 Svolgimento dell'indagine

Art. 30 Misure investigative e altre misure

Art. 31 Indagini transfrontaliere

Art. 33 Arresto preventivo e consegna transnazionale

Norme relative all'azione penale (artt. 34-38)

Art. 39 Archiviazione del caso

Art. 40 Procedure semplificate di azione penale

Art. 42 Controllo giurisdizionale

Art. 43 Accesso dell'EPPO alle informazioni (banche dati nazionali e registri delle autorità pubbliche).

Nella consapevolezza dell'assoluta indipendenza riconosciuta ai PED, non può tuttavia negarsi che una buona regola di amministrazione rende estremamente opportuna l'uniforme applicazione, anche da parte dei PED, delle direttive organizzative direttamente incidenti sull'esercizio dei compiti disciplinati nelle norme del Regolamento appena richiamate.

D'altra parte, lo stesso Regolamento prevede – e non poteva essere diversamente – l'applicazione del diritto nazionale dello Stato Membro ove opera il PED, tanto nella fase delle indagini, quanto nella individuazione dell'autorità giudiziaria giudicante, quanto ancora, più in generale, nelle fasi processuali.

Se, pertanto, ai PED, nell'esercizio delle loro specifiche funzioni, è vietato ricevere istruzioni o direttive da ogni tipo di autorità nazionale (par. 16, 17, 21, 32 e 33 dei "considerando" e degli artt. 6(1), 8(1) e (4) e 96(6) e (7) del Regolamento), è pur vero che può risultare più coerente dal punto di vista funzionale l'uniforme applicazione, sia da parte dei pubblici ministeri nazionali sia da parte dei PED, delle circolari organizzative degli uffici requirenti adottate al fine di dare attuazione e garantire l'operatività di norme primarie che attengono – direttamente o indirettamente – all'esercizio delle funzioni giurisdizionali (si pensi ai provvedimenti organizzativi in tema di intercettazioni, di liquidazione delle spese ai consulenti, di regolamentazione della trasmissione e condivisione dei fascicoli tra ufficio requirente e uffici giudicanti).

Pur non potendo tali direttive organizzative essere direttamente vincolanti per i PED è tuttavia evidente che il Procuratore dovrà sia evitare disfunzioni operative ed assicurare una uniforme gestione delle risorse sia garantire l'integrazione dei PED in condizioni di uguaglianza rispetto ai sostituti nazionali.

E' pertanto auspicabile che tali circolari organizzative possano trovare uniforme applicazione anche da parte dei PED, pur ricorrendo l'opportunità di individuare in ciascuna Procura distrettuale sede PED un referente cui attribuire compiti di coordinamento organizzativo.

A tale referente (ulteriore e diverso dal Punto di contatto ovvero coincidente con quest'ultimo ove ritenuto opportuno dal Procuratore) potranno essere attribuiti i seguenti compiti:

- tenere qualsiasi interlocuzione con il Procuratore Europeo per l'Italia e con il suo sostituto (il PED nominato ai sensi dell'art. 16 (7) del regolamento), sia sotto il profilo dell'esercizio delle funzioni giudiziarie, sia con riferimento a profili organizzativi;

- monitorare le ripercussioni delle attività giudiziarie dei PED sull'assetto organizzativo dell'ufficio;

- fare fronte alle eventuali esigenze che l'esercizio di tali attività determini, adottando o proponendo di adottare, avvalendosi della collaborazione dei Magistrati e del Rid, le scelte e le soluzioni organizzative che si rendano necessarie;

- assumere iniziative, quali periodiche riunioni, volte allo scambio informativo e all'eventuale coordinamento con i punti di contatto nominati nelle Procure insistenti nell'area di riferimento,

curando la coerenza con le iniziative eventualmente assunte dai Procuratori Generali ex art. 6 D.Lvo n. 106/06, sia per quanto concerne i profili organizzativi sia per quanto concerne l'attività di scambio informativo;

- assumere iniziative per favorire l'istituzione di articolazioni specializzate della p.g., a composizione mista (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza) e con competenza nell'area PED, al fine di contemperare la duplice esigenza di adempiere alle direttive investigative dei PED e dare seguito alle deleghe di indagine dei pubblici ministeri nazionali.

Presso la Procura distrettuale sede PED, pertanto, potrà nominarsi sia il punto di contatto (di cui si è detto nel paragrafo precedente) sia il Referente, ove il Procuratore non ritenga di riservare a sé le relative incombenze o di concentrare i due incarichi in capo ad un'unica figura.

Inoltre, per le medesime argomentazioni svolte nel paragrafo che precede, anche laddove nella Procura distrettuale sede PED venga nominato il punto di contatto e/o il referente, risulta opportuno prevedere, quanto meno in questa fase di prima applicazione, che i flussi informativi, comunicativi e consultivi con l'EPPO e con i PED (limitatamente ai procedimenti di competenza delle direzioni distrettuali antimafia) restino riservati al Procuratore ovvero al Procuratore aggiunto eventualmente designato al coordinamento della D.D.A.

Quanto alla nomina, anche in questo caso, nonostante l'assenza di una specifica previsione di normazione secondaria, si ritiene applicabile il modulo previsto dall'art. 8 comma 11 Circ. Procure, in relazione agli incarichi di collaborazione.

La procedura, quindi, sarà identica a quella indicata con riferimento alla nomina dei punti di contatto (di cui al precedente paragrafo), che qui si richiama integralmente, con la precisazione che in tale specifica ipotesi – data l'ampiezza e la portata dell'incarico – ove il Procuratore non ritenga di riservare a sé le relative competenze la scelta dovrà necessariamente ricadere su un Procuratore Aggiunto, dotato di adeguato profilo attitudinale.

4. Monitoraggio dei procedimenti di competenza dell'EPPO.

Al fine di consentire un'attività di costante e aggiornata verifica della concreta incidenza che l'attuazione delle norme del regolamento UE produrrà sui moduli organizzativi delle Procure e sugli istituti ordinamentali – verifica che appare necessaria e propedeutica alla elaborazione di regole di normazione secondaria più dettagliate e specifiche sia per gli uffici requirenti sia per gli uffici giudicanti – appare necessario che i Procuratori interloquiscano con il Consiglio, a fini conoscitivi, con riferimento all'esito della avviata ricognizione (e, in particolare, in ordine al numero complessivo ed alla tipologia dei procedimenti pendenti per reati commessi dal 20.11.2017 e segnalati all'EPPO).

In ordine a tale ricognizione deve essere sottolineato come i pubblici ministeri nazionali non abbiano la disponibilità di estrarre automaticamente i dati dai registri e debbano quindi verificare, nell'ambito di ciascun procedimento loro assegnato, la presenza di quelli aventi ad oggetto reati di interesse dell'EPPO.

L'adempimento di tale onere dovrà dunque avvenire con priorità, ma compatibilmente con le altre incombenze contestualmente incombenti sui pubblici ministeri nazionali e con i carichi di lavoro sugli stessi gravanti.

Potrà dunque risultare funzionale, in relazione alla concreta situazione dei singoli uffici, valutare l'eventuale previsione di criteri di priorità nell'attività di ricognizione, previa interlocuzione sul punto tra il punto di contatto ed il Procuratore Europeo per l'Italia e con il suo sostituto nominato ai sensi dell'art. 16 (7) del regolamento.

Del pari è necessario che, con cadenza semestrale, i Procuratori interloquiscano con il Consiglio, tenendo informati in proposito anche i Procuratori Generali presso le rispettive Corti d'appello, comunicando i dati relativi al numero complessivo ed alla tipologia dei procedimenti che, a decorrere dall'1.6.2021, si è ritenuto essere di competenza della Procura Europea (indipendentemente dai compimenti di eventuali atti urgenti), per i quali EPPO abbia comunicato la decisione di procedere ad autonoma iscrizione ovvero ad avocazione.

PG
*

Tale interlocuzione consentirà anche di valutare compiutamente le future ricadute organizzative sugli uffici giudicanti e di individuare le modalità tramite cui garantire:

- adeguata specializzazione;
- definizione dei procedimenti entro termini ragionevoli;
- congrue misure di flessibilità organizzativa avuto riguardo alla dislocazione ed al numero dei PED in relazione alla dislocazione ed al numero degli uffici giudicanti astrattamente competenti.

5. Ulteriori profili di criticità: rinvio.

Come anticipato, molteplici appaiono – agli esordi della effettiva e concreta operatività della Procura Europea (ha iniziato i propri lavori il 1° giugno 2021) – gli ulteriori profili di criticità con i quali gli uffici requirenti dovranno confrontarsi.

Si tratta, in parte, di ambiti di competenza ministeriale (il problema della rivisitazione delle piante organiche; le questioni legate alla logistica, alle risorse materiali e umane, alle spese; le carenze nel settore della informatizzazione ⁹) e, in parte, di problematiche direttamente connesse all'esercizio delle funzioni requirenti e, conseguentemente, al nuovo assetto dei modelli organizzativi delle Procure nazionali, che ineludibilmente involge la competenza consiliare, con specifico riferimento alla eventualità di aggiornare la circolare sulle Procure (quantomeno nelle parti riguardanti le prerogative del Dirigente, i compiti del Procuratore Aggiunto, il contenuto dei Progetti organizzativi).

Con riferimento a tale ultimo aspetto, si pensi, per esempio, ai problemi relativi all'interpretazione dei concetti europei di associazione per delinquere incentrata sui reati PIF ovvero di connessione indissolubile tra reati di competenza nazionale e uno o più reati di competenza Eppo; alle modalità con le quali consentire ad Eppo l'accesso a tutte le banche dati nazionali, previsto dall'art. 43 del Regolamento; alla possibilità o meno di stipulare protocolli distrettuali, interdistrettuali o nazionali, con il coinvolgimento delle Procure Generali presso le Corti di Appello e le procure sedi EPPO, ferme restando le competenze del Consiglio cui tali protocolli andranno trasmessi; alle delicatissime questioni che pone il settore delle intercettazioni e, in esso, l'accesso e la gestione del TIAP Riservato e dell'ADI (archivio di cui è esclusivamente responsabile il Procuratore); alle difficoltà inerenti alla modulazione di nuovi sistemi di coordinamento della polizia giudiziaria; ed ancora, alle problematiche che inevitabilmente sorgeranno con riferimento ai contrasti di competenza tra Procura nazionale e Procura Europea (art. 16 D.Lvo 9/21), ovvero tra indagini della procura nazionale e indagini condotte da procuratori europei delegati di altri Stati (artt. 18 e 19 D.Lvo 9/21).

Vi è poi una serie di criticità riguardanti l'inesistenza della figura giudicante europea omologa al PED, con le inevitabili ripercussioni sul sistema tabellare degli uffici giudicanti e i profili ordinamentali relativi alle valutazioni di professionalità e ai procedimenti disciplinari (art. 11 D.Lvo n. 9/21).

A ben guardare, si tratta di aspetti che da un lato necessitano di una iniziale verifica di tenuta del sistema all'esito della prima fase di operatività della Procura Europea, dall'altro risulterebbero in buona parte superati ove, alle espresse previsioni di applicabilità del diritto nazionale e/o di conformità ad esso (contenute in più parti del Regolamento UE quale condizione per l'esercizio di una serie di facoltà, diritti, poteri) ¹⁰, corrispondesse in concreto l'uniforme applicabilità delle

⁹ Appaiono in proposito indispensabili: modifiche informatiche che agevolino l'individuazione dei procedimenti da segnalare all'Eppo; l'adeguamento di diversi applicativi (SICP, TIAP, Portale NDR, il Portale degli avvocati etc.) pensati a livello solo circondariale, spesso non implementati in tutte le fase procedurali e processuali ed estranei al secondo grado; l'introduzione della firma digitale.

¹⁰ Il Regolamento (UE) 2017/1939, in particolare, prevede espressamente l'applicabilità del diritto nazionale quale condizione di esercizio della competenza di EPPO, tra gli altri, nei seguenti casi:

Art. 29 Revoca dei privilegi o delle immunità

Art. 30 Misure investigative e altre misure

Art. 31 Indagini transfrontaliere

direttive e delle circolari organizzative vigenti negli uffici sede PED, se e nei limiti in cui le stesse si pongano quale strumento di regolamentazione, diretta o indiretta, di diritti, doveri e facoltà connessi all'esercizio delle funzioni requirenti.

Allo stato attuale – salvo auspicare una negoziazione sovranazionale in tal senso – risulta dunque opportuno valutare gli esiti della fase della prima verifica, rinviando, all'esito di essa, un intervento più completo, anche sui profili critici appena evidenziati.

Tutto ciò premesso,

delibera

di approvare la presente risoluzione e, per l'effetto:

- di invitare i Procuratori della Repubblica, ove ritengano di procedere alla nomina dei punti di contatto (in tutte le Procure della Repubblica) e dei referenti (nelle Procure della Repubblica sedi dei PED), ad uniformarsi ai criteri ed alle procedure indicati nella presente risoluzione entro mesi quattro dall'approvazione della stessa da parte dell'assemblea plenaria;
- di invitare i Procuratori della Repubblica a trasmettere, alla Settima Commissione, l'esito della ricognizione dei procedimenti pendenti per reati commessi dal 20.11.2017 e segnalati all'EPPO (e, in particolare, il numero e la tipologia dei reati), nonché – con cadenza semestrale – i dati relativi ai procedimenti per i quali, a decorrere dall'1.6.2021, EPPO abbia comunicato la decisione di procedere ad autonoma iscrizione ovvero ad avocazione (con l'indicazione per ciascun procedimento, dei reati ipotizzati, del numero degli indagati e del PED di riferimento)."

Art. 32 Esecuzione delle misure assegnate

Art. 33 Arresto preventivo e consegna transnazionale

Art. 36 Esercizio dell'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali (l'organo giurisdizionale nazionale competente di detto Stato membro è determinato sulla base del diritto nazionale)

Art. 38 Disposizione dei beni confiscati

Art. 39 Archiviazione del caso

Art. 40 Procedure semplificate di azione penale

Art. 41 Portata dei diritti degli indagati e degli imputati

Art. 42 Controllo giurisdizionale (Gli atti procedurali dell'EPPO destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi sono soggetti al controllo degli organi giurisdizionali nazionali competenti conformemente alle procedure e ai requisiti stabiliti dal diritto nazionale)

Art. 43 Accesso dell'EPPO alle informazioni (a tutte le banche dati nazionali)

Art. 45 Fascicoli dell'EPPO

Art. 46 Accesso al sistema di gestione dei fascicoli