

LA PROCURA EUROPEA È FINALMENTE REALTÀ: WHAT'S NEXT...?

1. Premessa: l'entrata in vigore del nuovo regolamento EPPO.

Con la avvenuta pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 283, dello scorso 31 ottobre, del [Regolamento \(UE\) 2017/1939](#), del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea (oramai già per tutti divenuto l'"EPPO", dall'acronimo in lingua inglese), conseguentemente entrato in vigore il 20 novembre, giunge finalmente a conclusione il lunghissimo parto del nuovo ed atteso organismo europeo, il concepimento del quale può dirsi avvenuto oltre 2 decenni fa, con la formulazione delle prime proposte in materia nel quadro dello studio *Corpus Juris*, ed il cui travaglio ha richiesto oltre 4 anni di intensi negoziati.

E' noto come alla cooperazione rafforzata abbiano per ora aderito solo 20 Stati membri; accanto a Danimarca, Regno Unito ed Irlanda – che in virtù dei rispettivi statuti speciali non erano sin dall'inizio computati ai fini dell'unanimità necessaria all'adozione del testo – hanno infatti scelto di rimanere fuori dell'iniziativa anche Malta, Polonia, Svezia, Ungheria e, almeno per il momento, l'Olanda che però, a seguito dell'insediamento del nuovo Governo, sembra ora intenzionata ad aderire alla stessa in tempi brevi.

L'EPPO, che avrà sede in Lussemburgo all'ombra della Corte di giustizia, sarà competente ad indagare ed a perseguire gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione dinanzi alle ordinarie giurisdizioni nazionali degli Stati partecipanti e secondo le regole processuali di questi ultimi. Al fine di individuare l'ambito di competenza della Procura, il regolamento rinvia alla recente [direttiva \(UE\) 2017/1371](#) (in *GUUE*, L 198/29) sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione ("la direttiva PIF", su cui v. [Aranci](#)). La competenza si estenderà quindi su tutti i reati lesivi di tali interessi – incluse le frodi all'IVA (ma solo qualora trattisi di condotte transfrontaliere comportanti un danno complessivo di almeno 10 milioni di EUR) – nonché sulle condotte di corruzione attiva e passiva e quelle di appropriazione indebita che ledano gli interessi finanziari dell'Unione; essa comprenderà inoltre, in forza del regolamento, anche le condotte di partecipazione ad un'organizzazione criminale incentrata sulla commissione dei reati PIF ed ai reati c.d. "ancillari", vale a dire qualsiasi altro reato "indissolubilmente legato" ad un reato PIF ed alle condizioni ivi individuate, tra cui la maggior gravità del reato PIF rispetto a quello connesso.

Abbandonato rapidamente il modello verticistico originariamente proposto dalla Commissione europea, il negoziato ha condotto alla creazione di una struttura organizzata in un livello centrale, organizzato collegialmente, ed in uno decentrato. Il primo si compone del collegio, formato da un

procuratore europeo per Stato partecipante, dalle camere permanenti, dal procuratore capo ed i suoi 2 sostituti, dai procuratori europei e dal direttore amministrativo. Il livello decentrato è invece composto dai procuratori europei delegati (PED), con sede negli Stati membri, i quali «agiscono per conto dell'EPPO nei rispettivi Stati membri e dispongono degli stessi poteri dei procuratori nazionali in materia di indagine, azione penale e atti [sic] volti a rinviare casi a giudizio, in aggiunta e fatti salvi i poteri specifici e lo status conferiti loro e alle condizioni stabilite dal presente regolamento». I PED dovranno essere presenti in numero di almeno due per Stato membro, e potranno anche continuare ad esercitare le proprie funzioni di procuratori nazionali (previa informativa al collegio) ove il carico di lavoro lo consenta. Quando agiscono per conto dell'EPPO essi dovranno comunque seguire esclusivamente le indicazioni e le istruzioni provenienti dal livello centrale e solo ad esso risponderanno del loro operato.

Il passaggio al modello collegiale ha in realtà costituito solo la punta dell'iceberg del più generale "addomesticamento" del nuovo e potenzialmente rivoluzionario organismo, operato attraverso il costante tentativo di attrarre verso il livello nazionale le leve del potere operativo e decisionale dell'EPPO (c.d. *national link*). Ciò è in particolare avvenuto prevedendo che sia di fatto il procuratore europeo dello Stato dove si svolge l'indagine a sovrintendere ad essa nella quasi totalità dei casi, in diretto collegamento con il procuratore europeo delegato che opera sul terreno e sotto un (presumibilmente) assai blando controllo della camera permanente. Del pari è stata abbandonata la simbolica espressione, recata dall'art. 25 della originaria proposta, che considerava, ai fini delle indagini della Procura europea, il territorio degli Stati membri dell'Unione come «un unico spazio giuridico» (*asingle legal area*) in cui si sarebbe esercitata la competenza della Procura europea. Nonostante queste e numerose altre importanti concessioni al *national link*, rese necessarie per poter pervenire ad un risultato inclusivo del più ampio numero di Stati, il prodotto finale rimane comunque un *novum* assai significativo, dotato di caratteri di unicità nel panorama della giustizia penale internazionale e che vale la pena di osservare in maggior dettaglio quanto agli aspetti legati allo sviluppo ed impatto a venire.

Rinviando ad altri scritti già pubblicati per l'ulteriore trattazione del contenuto del regolamento (tra cui v. [Correra](#); [Roccatagliata](#); [Salazar](#); [Salazar](#)), cercheremo in questa sede unicamente di dare brevemente conto di quello che potrà verosimilmente verificarsi da oggi in poi, ovviamente scontando in anticipo i relativi rischi di errori, approssimazioni o possibili successive smentite dovute ad una lettura operata ancora, necessariamente, "a caldo".

2. Preparare l'entrata in funzione dell'EPPO.

Entrato in vigore il regolamento, potrà ora concretamente aprirsi il cantiere delle attività propedeutiche all'effettivo avvio dell'azione operativa dell'EPPO, consistente nella conduzione di indagini e di azioni penali, che non potrà comunque avvenire prima che siano trascorsi tre anni dalla entrata in vigore (e quindi non prima del 21 novembre 2020), attraverso una separata decisione della Commissione, su proposta del procuratore capo europeo, «una volta costituita l'EPPO» (la versione italiana del regolamento si riferisce allo stesso impiegando il genere femminile, ancorché non sia l'acronimo di Procura europea). Ciò induce a collocare intorno al 2021 il momento in cui potremo assistere all'avvio

delle prime indagini da essa direttamente condotte.

Nei circa tre anni che ci separano da tale momento, tra i primi atti da compiere si colloca senz'altro l'avvio delle procedure di selezione e nomina del procuratore capo europeo e dei procuratori europei al fine di poter procedere alla costituzione del collegio. A tal fine è prevista una procedura complessa – la cui ideazione è peraltro in gran parte dovuta alla Presidenza italiana che ebbe a guidare il negoziato nel corso della seconda metà del 2014 – finalizzata a garantire al massimo grado quell'indipendenza del nuovo organismo che costituisce il presupposto ineludibile per consentirne l'innesto all'interno di ordinamenti, come l'italiano od il portoghese, particolarmente sensibili alla massima tutela di tale principio (che arriva fino al livello costituzionale) anche nei confronti dei propri pubblici ministeri.

3. La nomina dei membri della nuova Procura.

Il procuratore capo europeo sarà infatti nominato di comune accordo dal Parlamento europeo e dal Consiglio (che delibererà a maggioranza semplice) per un mandato non rinnovabile di sette anni e dovrà essere membro in servizio della procura o della magistratura giudicante di uno Stato ed in possesso delle qualifiche necessarie per essere nominato “alle più alte funzioni” giudiziarie nei rispettivi Stati membri oppure (ma ciò potrà ovviamente valere solo a partire dalle successive procedure di nomina) un procuratore europeo già in carica. I candidati, che potranno anche presentare autonomamente la propria candidatura, senza necessità di alcuna designazione “governativa”, dovranno offrire tutte le garanzie di indipendenza nonché poter vantare una rilevante esperienza pratica in materia di sistemi giuridici nazionali, di indagini finanziarie e di cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale. La selezione avverrà, dopo la pubblicazione di un invito generale a presentare candidature nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea e con l'ausilio di un apposito “comitato di selezione” che stabilirà una rosa di candidati qualificati da presentare al Parlamento europeo ed al Consiglio. Il comitato, ideato sul modello di quello previsto dall'art. 273 TFUE, si comporrà di dodici persone scelte tra ex membri della Corte di giustizia e della Corte dei conti, ex membri nazionali di Eurojust, membri dei massimi organi giurisdizionali nazionali, procuratori di alto livello e giuristi di notoria competenza, e dovrà essere a sua volta nominato, su proposta della Commissione, attraverso una decisione del Consiglio che ne stabilirà anche le regole di funzionamento.

Procedura solo in parte analoga è prevista per i procuratori europei, i quali dovranno anch'essi rivestire la qualità di magistrati nazionali (in possesso però delle sole qualifiche necessarie per essere nominati “ad alte”, e non “alle più alte”, funzioni giurisdizionali), offrire le medesime garanzie di indipendenza ed avere la medesima esperienza pratica previste per il procuratore capo. A differenza di quest'ultimo, la loro candidatura riposa nelle mani dei rispettivi Governi i quali – in analogia questa volta alla procedura di nomina dei giudici della Corte di Strasburgo – dovranno indicare una terna di candidati in possesso delle prescritte qualifiche che verrà quindi sottoposta al vaglio del comitato di selezione. Ricevuto il parere motivato di quest'ultimo – vincolante nel caso sia negativo – spetterà quindi al solo Consiglio selezionare e procedere alla nomina del candidato prescelto, per un mandato di sei anni che, benché non rinnovabile, sarà tuttavia suscettibile di eventuale proroga per un massimo

di 3 anni.

Come è dato vedere la complessa sequenza procedurale che dovrà essere messa in moto nei tempi più rapidi prevede (non necessariamente in questo esatto ordine) la adozione della decisione del Consiglio (su proposta della Commissione) relativa alla nomina del comitato di selezione stabilendone le relative regole di funzionamento, la pubblicazione del bando per procuratore capo nella GUUE, la richiesta rivolta ai Governi di procedere, entro un termine fissato, alla designazione della propria terna di candidati attraverso le procedure interne di selezione di ciascuno, per avviare quindi la verifica dei *curricula* e le audizioni da parte del comitato consentendo di concludere l'intera procedura di selezione del procuratore capo e dei procuratori europei auspicabilmente entro la fine del 2018.

4. Il regime amministrativo provvisorio.

Fino a quando il collegio non avrà assunto la pienezza delle proprie funzioni ai sensi dell'art. 18 del regolamento, l'EPPO si troverà ad operare in un regime amministrativo provvisorio, disciplinato dall'art. 20 del regolamento, nel corso del quale la complessa regia dei diversi passaggi descritti sarà orchestrata da un personaggio chiave e sino a questo momento rimasto sostanzialmente nell'ombra, il direttore amministrativo *ad interim*. Ai sensi del citato articolo, la Commissione, che sarà, nella sostanza, la (pressoché sola) responsabile dell'istituzione e del funzionamento amministrativo iniziale della Procura europea finché questa non avrà la piena capacità di agire, dovrà procedere anzitutto alla designazione, previa semplice consultazione del Consiglio, di un proprio funzionario (il cui nome dovrebbe peraltro coincidere con quello del suo capo negoziatore nel corso dei negoziati sul testo del regolamento) per lo svolgimento delle funzioni di direttore amministrativo *ad interim*. Questi può esercitare tutti i compiti del direttore amministrativo, compreso il rilevante potere di nomina del personale dell'EPPO, per quanto riguarda i posti da ricoprire prima che il direttore definitivo assuma le proprie funzioni, quello di autorizzare i pagamenti relativi a stanziamenti iscritti nel bilancio dell'EPPO e quello di concludere contratti, compresi quelli relativi al personale, senza contare il fatto che, al pur legittimo fine di accelerarne i successivi tempi di adozione, egli potrebbe anche venire a porre mano al cruciale progetto di regolamento interno, per quindi sottoporlo, in qualche modo già ben "strutturato", al procuratore capo europeo per la sua proposta al collegio, una volta che questi ultimi si siano finalmente insediati.

Anche una volta costituito il collegio, il direttore amministrativo *ad interim* continuerà ad esercitare le sue funzioni, decadendone solo quando il direttore amministrativo *optimo jure* avrà concretamente assunto le proprie. Ove si consideri poi che quest'ultimo dovrà essere nominato dal collegio «in base a un elenco di candidati proposto dal procuratore capo europeo, seguendo una procedura di selezione aperta e trasparente a norma del regolamento interno dell'EPPO», appare chiaro che l'avvio della relativa procedura di selezione potrà avvenire solo una volta che si sia esaurito anche il delicato passaggio relativo all'approvazione del regolamento interno dell'EPPO da parte del collegio. Tutto ciò sembra spostare notevolmente in avanti le lancette della durata in carica del direttore *ad interim*, confermandone la figura di *dominus* dell'intera fase di lancio del nuovo organismo che, grazie all'esperienza maturata, potrebbe anche facilmente opzionare il posto di direttore amministrativo definitivo, assicurandosi, di fatto, la probabile successione a sé stesso. Né a compensare tale

situazione può di certo bastare la previsione del comma 4 dell'art. 20, prevedente che, fino a quando il collegio non verrà ad essere pienamente costituito all'esito delle procedure di selezione e nomina dei suoi 20 componenti, la Commissione eserciti le funzioni legate al regime amministrativo provvisorio «in consultazione con un gruppo di esperti composto da rappresentanti degli Stati membri», unico controlimite (dotato però di quali reali e concreti poteri di controllo?) al ruolo preponderante che essa potrà esercitare in tale fase, vuoi direttamente o piuttosto attraverso il “proprio” direttore amministrativo *ad interim*.

5. Le necessarie modifiche al diritto interno.

Spostando ora l'attenzione sui profili di diritto interno, occorre anzitutto ricordare come la chiave di lettura della situazione venutasi a creare successivamente all'entrata in vigore del regolamento ci venga offerta dall'art. 288 TFUE, il quale stipula che «Il regolamento ha portata generale [, ...] è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri». Tale efficacia si espletterà dunque nell'ordinamento italiano senza richiedere formali atti di recepimento da parte del nostro legislatore. Ciò non sembra tuttavia esimere quest'ultimo dalla necessità di intervenire, tanto sul codice penale quanto su quello di procedura penale e sullo stesso ordinamento giudiziario, al fine di consentire l'armonioso inserimento nel nostro sistema del nuovo soggetto dell'UE.

Sotto il profilo del diritto penale sostanziale, non appaiono necessarie particolari modifiche al fine di adeguare il diritto interno, entro il prescritto termine del 6 luglio 2019, ai dettami della già ricordata “direttiva PIF” 2017/1371, che delimita l'ambito di competenza materiale della nuova Procura. Ciò dal momento che il legislatore italiano ha già da tempo introdotto fattispecie incriminatrici idonee ad implementare la stessa – in particolare attraverso gli artt. 640 *bis* e 316 *bis* c.p. – tanto per ciò che riguarda le frodi ai danni del bilancio quanto per le fattispecie di riciclaggio, corruzione ed appropriazione indebita ad esse collegate. Anche la disposizione sui termini di prescrizione di cui all'art. 12 della direttiva non sembra sollevare speciali problemi, soprattutto a seguito delle modifiche introdotte in materia dalla recente legge di riforma penale (l. 23 maggio 2017, n. 103, art. 1, comma 11), che hanno, almeno per il momento, messo a tacere finanche le pressanti richieste da tempo avanzate in materia dal Gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione internazionale (WGB).

Per quanto riguarda la definizione dello *status* giuridico tanto del procuratore capo (ove a tale carica venisse nominato un magistrato italiano) quanto del “nostro” procuratore europeo, non sembrano incontrarsi particolari problemi. Assunti in qualità di “agenti temporanei” dell'EPPO (art. 96 del regolamento), essi saranno infatti equiparati, per tutta la durata del loro incarico, ai funzionari dell'Unione, degli stessi applicandosi anche il relativo statuto e la remunerazione. Da ciò discende necessariamente il loro collocamento al di fuori del ruolo organico della magistratura ai sensi dell'ordinamento giudiziario, così come è del resto sempre avvenuto per tutti i magistrati sin qui “prestati” alle Istituzioni europee od internazionali, in qualità di membri delle relative Corti, di funzionari temporanei o di agenti contrattuali, esperti nazionali distaccati, *etc.* Oltre che necessaria, tale soluzione appare anche la più logica e coerente con lo statuto “europeo” che verranno ad assumere tali soggetti, in forza del quale essi (come esplicitamente recita l'art. 6 del regolamento) «agiscono nell'interesse dell'Unione nel suo complesso ... e non sollecitano né accettano istruzioni da persone

esterne all'EPPO, Stati membri dell'Unione europea, istituzioni, organi, uffici o agenzie dell'Unione". In questo caso si tratterà comunque di un incarico "di natura giurisdizionale presso organismi internazionali" per riprendere qui il linguaggio utilizzato dall'art. 107 della [circolare 13778, del 24 luglio 2014](#), del CSM che disciplina, tra l'altro il collocamento fuori dal ruolo organico della magistratura e, con terminologia che appare probabilmente bisognosa di un aggiornamento, la destinazione di magistrati «a funzioni diverse da quelle giudiziarie» (trattandosi, in questo come in altri casi, di funzioni ad ogni effetto giudiziarie, sia pur ad un livello diverso da quello nazionale). In quanto caratterizzato «dall'esercizio di funzioni giudiziarie e giurisdizionali presso organismi internazionali» (comma 6 *bis* del citato art. 107), ed alla stessa stregua di quelli presso le già esistenti Corti europee od internazionali, il relativo incarico non apparirà neppure soggetto agli ordinari limiti previsti per gli incarichi fuori ruolo di altra natura.

6. Lo status italiano del membro nazionale Eurojust: *nemo profeta in patria...*

Solo incidentalmente si osserva come lo specifico statuto che verrà ad assumere il "nostro" procuratore europeo all'interno dell'EPPO renda vieppiù obsoleta e faccia ancor più risaltare l'incoerenza della attuale figura di magistrato "fuori ruolo" che ancor oggi, ad oltre tre lustri dalla istituzione dell'agenzia, continua a caratterizzare il membro nazionale italiano di Eurojust. A differenza dal suo neoistituito "cugino" (il quale, peraltro, proprio ai sensi dell'art. 86 TFUE, nasce «da [una costola di] Eurojust»), questi agisce proprio in nome e per conto dell'autorità giudiziaria italiana ma, al contrario di numerosi suoi colleghi di altri Stati, non si è visto sino ad oggi ancora conferire veri e propri poteri giudiziari, incompatibili con il suo attuale *status* di fuori ruolo. La natura giudiziaria delle funzioni svolte dall'Eurojust e dai suoi membri nazionali, ancorché esclusa dalla stessa giurisprudenza costituzionale italiana, con la peraltro assai discutibile e discussa pronuncia della Corte [n. 136, del 6 aprile – 15 aprile 2011](#), (su cui v. [G. De Amicis](#)), non appare oggi più revocabile in dubbio. Ciò tanto alla luce della [decisione 2009/426/GAI](#) modificativa della decisione istitutiva [2002/187/GAI](#), quanto del nuovo regolamento Eurojust, attualmente in via di adozione, che prevede, tra l'altro (cfr. art. 8), il conferimento al membro nazionale del potere di emettere direttamente richieste di assistenza giudiziaria od un ordine di indagine europeo od ancora di partecipare a squadre comuni di inchiesta, salvo che a ciò non si oppongano principi costituzionali od altri aspetti fondamentali del sistema nazionale di giustizia penale, il che, francamente, non appare essere il caso italiano anche in virtù del disposto dell'art. 11 Cost..

L'occasione dell'entrata in funzione della Procura può e deve dunque rivelarsi propizia per una più generale riconsiderazione anche della situazione giuridica del membro nazionale di Eurojust e dei suoi aggiunti. Quest'ultima, in più di un'occasione, è apparsa infatti maggiormente legata a questioni riconducibili alla scelta del soggetto in capo al quale mantenere il potere di nomina del membro nazionale (Ministro della giustizia o Consiglio Superiore della Magistratura) piuttosto che prendere in conto la reale sostanza dell'organismo e dell'attività da esso svolta, le quali dovrebbero senz'altro far propendere per il riconoscimento della natura giudiziaria delle funzioni svolte dal membro nazionale e dai suoi assistenti e la conseguenziale attribuzione al Consiglio Superiore del relativo potere di nomina.

La soluzione che – anche in considerazione della recente evoluzione delle competenze della Direzione Nazionale Antimafia (oggi anche Antiterrorismo) e tenuto anche conto delle notevoli similarità che collegano i due organismi – potrebbe oggi apparire come la più appropriata e coerente è quella della creazione di posti tabellari *ad hoc* presso la stessa DNAA, prevedendo che i magistrati ad essi assegnati, attraverso ordinaria pubblicazione degli stessi e selezione da parte del CSM, siano quindi destinati a prestare servizio presso Eurojust.

7. Lo statuto nazionale dei procuratori europei delegati (PED).

Ben diversa da quella dei componenti del livello centrale appare la situazione statutaria dei procuratori europei delegati (PED). Secondo la lettera dell'art. 96, co. 6 del regolamento, «sono assunti come consiglieri speciali ai sensi degli articoli 5, 123 e 124 del regime applicabile agli altri agenti», rimanendo peraltro, come esplicitamente stipula l'art. 17, «dalmomento della nomina a procuratore europeo delegato e fino alla rimozione dall'incarico [...] membri attivi delle procure o della magistratura dei rispettivi Stati membri che li hanno designati».

Il testo della disposizione reca con sé, in linea teorica, l'astratta possibilità che possa procedersi alla nomina di PED anche tra soggetti sino a quel momento estranei alla magistratura, a condizione che siano in grado di offrire « tutte le garanzie di indipendenza », posseggano « le qualifiche necessarie » e vantino « una rilevante esperienza pratica relativa al [proprio] sistema giuridico nazionale »; ciò però a condizione che tali soggetti vengano poi comunque inseriti nell'organico della magistratura all'atto della nomina (nonché di poter ritenere, a mio avviso assai difficilmente, una siffatta procedura compatibile con l'attuale art. 106 Cost.).

Muovendo comunque dall'assunto che saranno designati in qualità di PED solo magistrati già in servizio, questi dovranno provenire dalla magistratura ordinaria (e non da quella contabile, egualmente vocata ad occuparsi, ma su un versante diverso da quello penale, della tipologia di illeciti di competenza dell'EPPO) in quanto l'art. 13 del regolamento in parola prevede espressamente che i PED debbano disporre «degli stessi poteri dei procuratori nazionali in materia di indagine, azione penale e atti volti a rinviare casi a giudizio» oltre a quelli specificamente conferiti loro dal regolamento.

Sempre con riferimento ai PED, tenuto conto del loro statuto appena illustrato, non appare probabilmente evitabile una modifica normativa che venga a toccare al tempo stesso l'art. 51 c.p.p., al fine di prevedere l'esercizio delle funzioni da parte di questi ultimi nei procedimenti di loro competenza, e l'art. 70 dell'**ordinamento giudiziario** (R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 come modificato dall'art. 20 D.P.R. 22 settembre 1988, n. 449) che regola l'esercizio delle funzioni del pubblico ministero. In particolare potrebbe pensarsi all'aggiunta di un nuovo comma 3 *sexies* all'art. 51 c.p.p. (od ancora all'introduzione di un nuovo art. 51 *bis* c.p.p.), il quale preveda che, quando trattisi di procedimenti per i reati, consumati o tentati, individuati ai sensi dell'art. 22 del regolamento (UE) 2017/1939, le funzioni indicate nel comma 1, lettera a), dello stesso articolo del codice sono attribuite ai procuratori europei delegati individuati presso l'ufficio del pubblico ministero del tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente.

8. Il dubbio delle impugnazioni.

Per ciò che riguarda la materia delle impugnazioni, gli estensori del regolamento – probabilmente in ragione della assai minore incidenza degli appelli negli ordinamenti diversi da quello italiano, per non parlare dell'eventualità di ricorsi dinanzi alle Corti Supreme – non sembrano aver prestato particolare attenzione alla stessa. L'art. 36, co. 7, regolamento si limita infatti a disciplinare il solo momento della proposizione del ricorso in appello, attribuendo la relativa competenza al PED, che agirà su istruzione della camera permanente, fatti salvi i casi di urgenza, collegati ad esempio ad eventuali scadenze dei termini di ricorso, per i quali egli potrà presentare il ricorso autonomamente, informandone senza ritardo la camera che lo istruirà quanto al successivo mantenimento o ritiro del gravame.

Nulla di esplicito si ricava invece dal testo del regolamento per quanto riguarda la competenza a seguire il procedimento nella fase del giudizio di appello ed a discutere lo stesso dinanzi all'istanza giurisdizionale competente o davanti ad una Corte di ultima istanza. Una prima soluzione al riguardo potrebbe consistere nell'affidare ai PED tutte le eventuali successive fasi dell'impugnazione anche per ciò che riguarda la discussione dinanzi alle relative istanze, facendo leva sul letterale dettato del terzo comma del paragrafo 1 dell'art. 13 del regolamento – il quale assegna ai procuratori europei delegati la responsabilità di portare i casi in giudizio disponendo in particolare del potere di formulare l'imputazione, partecipare all'assunzione delle prove «ed esercitare i rimedi disponibili in conformità del diritto nazionale»– e considerando in tal modo l'esercizio del rimedio come necessariamente comprensivo anche della relativa fase di discussione. Tale soluzione, fondata sulla applicazione letterale della fonte regolamentare, presupporrebbe però una modifica delle regole relative all'esercizio delle funzioni del pubblico ministero nella fase di appello e di cassazione (art. 51, co. 1, lett. b, c.p.p.) e condurrebbe alla possibilità di vedere sostituirsi *tout court* ai magistrati delle procure generali presso la corte di appello e quella di cassazione i loro colleghi delle procure distrettuali. Una seconda opzione, diametralmente opposta, potrebbe consistere nell'affermare che il ruolo dei PED si arresti alla sola presentazione e stesura dei ricorsi, lasciando poi alle competenti autorità giudiziarie nazionali (*i.e.* le procure generali) la discussione degli stessi dinanzi alle corti superiori. Una terza e più articolata ipotesi potrebbe infine consistere nel prevedere la formale assegnazione – verosimilmente senza o con solo parziale esonero dal lavoro ordinario, come consente il comma 3 dell'art. 13 del regolamento – delle funzioni di PED anche in capo a sostituti procuratori generali presso la corte di appello o la cassazione.

9. La selezione dei membri italiani ed il loro statuto “interno”.

Giungendo da ultimo a trattare brevemente del delicato momento relativo alla selezione da parte italiana dei candidati ai posti di componenti del livello centrale e di quello decentrato della Procura europea, nessun problema si pone anzitutto con riguardo al posto di procuratore capo, atteso che, come già visto, l'eventuale candidatura, da parte di chi sia in possesso dei requisiti richiesti, è aperta e prescinde dalla mediazione delle autorità nazionali.

Per ciò che riguarda invece la selezione, tutta “interna” alla magistratura, dei candidati ad entrare nella terna per concorrere al posto “italiano” di procuratore europeo, sembrerebbe preferibile affidare la

designazione degli stessi al Ministro della giustizia, a seguito della pubblicazione di apposito bando, eventualmente facendo ricorso alla procedura di c.d. “concerto invertito” con il Consiglio Superiore della Magistratura (secondo il già collaudato modello relativo alla scelta dei membri del *Desk* italiano di Eurojust) e fatta salva ovviamente la necessità della delibera di collocamento fuori ruolo da parte del CSM successivamente alla nomina del candidato prescelto da parte del Consiglio dell’Unione. Le ragioni dianzi menzionate quanto alla natura delle funzioni svolte dal procuratore europeo nell’esclusivo interesse dell’Unione (e quindi del tutto estranee all’esercizio della giurisdizione italiana), unitamente al suo già descritto statuto di magistrato fuori ruolo, spingono infatti a privilegiare la scelta governativa, come del resto avviene per la designazione ai posti di giudice presso le Corti europee od internazionali, anche al fine di evitare che la selezione dei candidati possa in alcun modo prestarsi a possibili logiche di spartizione tra le correnti interne alla Magistratura.

Lo scenario muta sensibilmente per ciò che riguarda la scelta dei procuratori europei delegati. Ai sensi del regolamento, essi dovranno essere almeno due per ciascuno Stato partecipante ma il loro numero definitivo, unitamente alla ripartizione funzionale e territoriale delle competenze tra gli stessi, sarà approvato dal procuratore capo europeo dopo aver consultato e raggiunto un accordo al riguardo con le “competenti autorità” degli Stati membri. Che tali autorità debbano venire in Italia individuate nel Consiglio Superiore della Magistratura di concerto con il Ministero della Giustizia (in quanto responsabile dell’organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia), non appare dubitabile. Ciò che qui però maggiormente rileva è il fatto che occorrerà anche introdurre veri e propri nuovi posti “tabellari” di PED al livello delle procure. Attesi i recenti sviluppi legislativi, che hanno sostanzialmente trasferito l’intera materia dell’assistenza giudiziaria in materia penale alle procure della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto, può ragionevolmente immaginarsi che proprio presso tali uffici potrebbero venire insediati i PED, in numero di uno o più per distretto di corte d’appello, anche se tale scelta andrebbe concretamente modulata in funzione di una chiara evidenza statistica quanto al numero e localizzazione dei procedimenti penali in materia di frode ai danni del bilancio UE. Una volta così determinate le nuove “tabelle”, alla relativa copertura potrà procedersi attraverso un normale bando recante la pubblicazione dei posti disponibili con la fissazione dei relativi criteri di selezione, tra i quali, in aggiunta a quelli determinati a livello nazionale, non potrà comunque mancare quello, stabilito dal regolamento, della “rilevante esperienza pratica”. Da sottolineare che, diversamente da quanto avviene per qualsiasi altra nomina relativa a posti tabellari, il potere di investitura formale nelle funzioni viene sottratto al Consiglio Superiore ed al conseguenziale decreto ministeriale, per venire invece rimesso al collegio dell’EPPO che, su proposta del procuratore capo europeo, «nomina i procuratori europei delegati designati dagli Stati membri».

Una volta insediatisi, i PED italiani avranno, grazie alla espressa previsione in tal senso della fonte regolamentare, gli «stessi poteri dei procuratori nazionali», con ciò venendo anch’essi, in quanto facenti parte dell’autorità giudiziaria italiana, a disporre direttamente della polizia giudiziaria ai sensi dell’espresso dettato in tal senso dell’art. 109 Cost. Questo “vantaggio competitivo” dei futuri PED italiani trova ben pochi equivalenti a livello europeo e porrà gli stessi in condizione di operare, grazie anche alla forte specializzazione delle nostre Forze di polizia, con efficacia sicuramente assai elevata e potenzialmente maggiore rispetto ai loro omologhi di altri Stati membri.

10. Considerazioni conclusive.

Numerosi e delicati passaggi procedurali attendono dunque l'effettiva entrata in funzione dell'EPPO ed occorrerà attentamente vegliare su ciascuno di essi, già ad iniziare dalla selezione interna dei più idonei e qualificati candidati al posto di procuratore europeo, nella consapevolezza che, almeno per i primi 2 o 3 anni, l'attività dello stesso sarà pressoché esclusivamente votata al processo interno di adozione collegiale degli atti amministrativi necessari all'efficace funzionamento del nuovo organismo piuttosto che alla supervisione delle inchieste sul terreno, che inizieranno solo quando tutta la fase organizzativa del nuovo organo sarà stata completata.

É ben noto inoltre come il Ministro italiano della Giustizia, rapidamente seguito dai vertici della Commissione e del Parlamento europeo e dallo stesso Presidente della Repubblica francese, abbia già da tempo proposto di estendere le competenze dell'EPPO anche al terrorismo ed alla criminalità grave transfrontaliera, come consente il 4° paragrafo dell'art. 86 TFUE.

Ove si intenda effettivamente perseguire tale ambizioso disegno nei tempi rapidi che l'attualità della sfida terrorista sembra imporre, occorrerà allora recidere ogni legame tra la prospettiva di riforma e l'attesa delle conclusioni della relazione sull'attuazione del regolamento che la Commissione pubblicherà non prima di cinque anni dall'entrata in applicazione dello stesso, vale a dire non prima del 2026. Dovrà di contro particolarmente vegliarsi, per tutto il corso della delicata fase transitoria, a fare in modo che la delicata sequenza della stessa (ed in particolare la preparazione del regolamento di procedura) non pregiudichi le (già relativamente flebili) *chances* che il Consiglio europeo possa all'unanimità pervenire ad una decisione che, ove finalmente adottata, verrebbe a modificare non soltanto l'ambito di competenze dell'EPPO ma la dimensione e configurazione stessa dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia quale sino ad oggi conosciuto in seno all'Unione europea.

Pubblicato il: 20/11/2017

Autore: [Lorenzo Salazar](#)

Categorie: [articoli](#) ,

Tag: [Procura europea](#)

Editore: Bruno Nascimbene, Milano

Rivista registrata presso il Tribunale di Milano, n. 278 del 9 settembre 2014

Eurojus © è un marchio registrato