

**IECLO****International & European
Criminal Law Observatory**

ON CULTURAL ISSUES, HUMAN RIGHTS AND SECURITY

Insights

I Rapporti Giurisdizionali Internazionali e la Procura Europea (*The International Judicial Relationships and the European Public Prosecutor's Office (EPPO)*)

December 20, 2022

Abstract

The paper deals with the analysis of procedural means in the context of international relations between judicial authorities until the birth of the European Public Prosecutor's Office (EPPO). Central point of the discussion is the examination of the overall organization of the EPPO System in the management and repression of crimes that affect the financial interests of the European Union, with particular attention to the issue of procedural relations between EPPO and the various national investigation/requirement systems.

Keywords

EPPO, EU Financial Interests, Judicial Cooperation in Criminal Matters, Transnational Crimes

I rapporti giurisdizionali con le autorità straniere prima dell'*European Public Prosecutor's Office (EPPO)*

Nella materia dei rapporti giurisdizionali con le autorità straniere il nostro sistema si è retto sulla vigenza dei seguenti principi generali: a) la prevalenza del diritto dell'Unione Europea (UE); b) il principio del mutuo riconoscimento; c) la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo; d) i limiti al sindacato di merito delle decisioni giudiziarie riconosciute da eseguire.

A livello di strumenti processuali, i pilastri operativi su cui si fonda la materia dei rapporti internazionali tra autorità giudiziarie sono quattro: l'estradizione, l'attività rogatoria, il mandato di arresto europeo e, più di recente, l'ordine di indagine europeo.



IECLO

International & European
Criminal Law Observatory

ON CULTURAL ISSUES, HUMAN RIGHTS AND SECURITY

L'**estradizione**, disciplinata dal libro XI titolo II del codice di procedura penale (c.p.p.) si distingue in passiva, più tecnicamente "*per l'estero*" (artt. 697-719 c.p.p.), consistente nella consegna ad uno Stato estero di una persona che si trova in Italia, per l'esecuzione di una sentenza o di un provvedimento restrittivo esteri, e in quella attiva, ovvero "*dall'estero*" (artt. 720-722 *bis* c.p.p.), consistente invece nella richiesta del Ministro della Giustizia ad uno Stato estero della consegna di una persona che si trova nello Stato estero per l'esecuzione di una sentenza o di un provvedimento restrittivo italiano.

La caratteristica precipua delle estradizioni è che esse sono gestite direttamente dal Ministro della Giustizia; inoltre, sono disciplinate dai seguenti principi generali: a) non concedibilità dell'estradizione per l'estero in caso di reati politici; b) principio di specialità: non si può concedere consegnare l'estradando per fatto diverso da quello per il quale è stata richiesta e ottenuta l'estradizione; c) necessaria fase della garanzia giurisdizionale, con conseguente competenza della Corte di Appello e della Corte di Cassazione sulla sua delibazione.

L'**attività rogatoria internazionale**, altrimenti detta attività di assistenza giudiziaria, è disciplinata dal libro XI titolo III del codice di procedura penale. Anche in questo caso le cd. "rogatorie internazionali" si distinguono in passive o "*dall'estero*" (artt. 723-726 *sexies* c.p.p.) e attiva o "*all'estero*" (artt. 727-729 *quinques* c.p.p.).

Pure queste sono gestite direttamente dal Ministro della Giustizia e sono disciplinate dalla cornice fornita, oltre che dal codice di procedura penale, anche dai rapporti pattizi tra gli Stati interessati; più precisamente, la cornice è quella del diritto dell'UE tra Stati membri della stessa ovvero quella delle convenzioni internazionali stipulate o del diritto internazionale generale tra Stati non membri dell'UE.

La materia è stata integralmente riformata con il decreto legislativo n. 149/2017, recante "*Disposizioni di modifica del Libro XI del Codice di procedura penale in materia di rapporti giurisdizionali con autorità straniera*" che ha sostanzialmente spostato, per quelle passive, la competenza dalla Corte di Appello al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale del Distretto del luogo ove deve compiersi l'attività richiesta, cd. "*distrettualizzazione*" dell'organo competente all'esecuzione.

Il **Mandato di Arresto Europeo (MAE)** è stato previsto dalla L. n. 69/2005, recante "*Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*" che ha introdotto una disciplina speciale dei rapporti giurisdizionale tra gli Stati membri dell'UE finalizzato all'arresto e alla consegna di persone ricercate. La normativa deroga alla disciplina codicistica dell'estradizione, che, tra Paesi membri della UE, resta applicabile solo in via residuale ed entro limiti di compatibilità.



IECLO

International & European
Criminal Law Observatory

ON CULTURAL ISSUES, HUMAN RIGHTS AND SECURITY

L'elemento di dirompente novità è che l'emissione e l'esecuzione del MAE sono attività riservate direttamente alle Autorità giudiziarie, mentre il Ministero della Giustizia svolge sostanzialmente funzioni amministrative, consistenti principalmente nel ricevere i MAE da eseguire e nel trasmettere quelli emessi dai giudici o dai pubblici ministeri (PP.MM.) italiani, provvedendo anche alla loro traduzione.

Quanto ai presupposti per l'emissione del MAE, occorre: che si debba dare esecuzione ad un'ordinanza di misura cautelare (MAE emesso dal giudice) o ad un ordine di esecuzione definitivo della pena detentiva (MAE emesso dal PM); che l'indagato attinto da misura ovvero il condannato definitivo sia irreperibile in Italia e vi sia traccia di una sua presenza in un qualsiasi Paese membro, a prescindere dalla sua nazionalità; che, infine, ricorrano determinati limiti di pena o che il titolo del reato rientri in una determinata tipologia.

L'Ordine di Indagine Europeo (OIE) ha visto la luce di recente e il quadro normativo di riferimento può individuarsi, da un lato, nel decreto legislativo 21 giugno 2017, n. 108, recante "*Norme di attuazione della Direttiva 2014/41/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale*", e, dall'altro, nel decreto legislativo 5 aprile 2017, n. 52, recante "*Norme di attuazione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione Europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000*".

I menzionati decreti legislativi prevedono ora l'attribuzione diretta al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale, avente sede nei capoluoghi del Distretto competente, delle funzioni di ricezione, valutazione ed esecuzione degli Ordini di Indagine Europei emessi dalle competenti Autorità degli Stati membri dell'Unione Europea; i corrispondenti servizi del Ministero della Giustizia, nonché con la Rete giudiziaria europea, di intesa con i vari Punti di contatto, il *desk* nazionale di Eurojust sono solo autorità di eventuale mediazione nel rapporto diretta tra Autorità Giudiziarie.

La nascita del sistema EPPO

Il quadro normativo di riferimento in materia è fornito dalla **Direttiva UE 2017/1371** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (cd. **Direttiva PIF**), dal **Regolamento UE 2017/1939** del Consiglio del 12 ottobre 2017, *relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO* e, da ultimo, dal decreto legislativo 2 febbraio 2021, **n. 9**, recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento UE 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017.

Ma l'itinerario ordinamentale volto all'effettiva assunzione delle funzioni da parte dell'EPPO ciò ha comportato per gli uffici di Procura la necessità di dare prontamente



IECLO

International & European
Criminal Law Observatory

ON CULTURAL ISSUES, HUMAN RIGHTS AND SECURITY

corso ad una serie di adempimenti indispensabili per il corretto e tempestivo avvio del già menzionato sistema EPPO. Questa situazione ha favorito anche una normazione regolamentare ed esecutiva a livello di Circolari; in proposito devono qui citarsi: il “*Memorandum per gli Uffici requirenti*” del Dipartimento per gli Affari di Giustizia del 15 dicembre 2020, avente ad oggetto l’imminente attuazione del sistema EPPO; la nota EPPO del 23 aprile 2021 del Vice Procuratore Capo Europeo-Procuratore Europeo per l’Italia, recante indicazioni in materia di assunzione delle funzioni giurisdizionali da parte della Procura Europea; la nota EPPO del 20 maggio 2021 sempre del Vice Procuratore Capo Europeo-Procuratore Europeo per l’Italia, recante indicazioni sulle modalità di scambio di informazioni e di consultazioni tra l’ufficio della Procura Europea e le Procure della Repubblica; infine, la nota del Capo del Dipartimento della organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della Giustizia del 21 maggio 2021, avente ad oggetto l’avvio dell’operatività dal 1° giugno 2021 della Procura Europea, il ruolo e le necessità organizzative e logistiche per i Procuratori europei delegati.

L’organizzazione del sistema EPPO

Il complessivo sistema EPPO è un organo diretto dell’Unione ed è munito di personalità giuridica. A livello strutturale, esso opera come un ufficio unico dotato anche di struttura decentrata (artt. 8 e ss. del Regolamento UE 2017/1939). Il livello centrale è composto da un ufficio centrale, avente sede in Lussemburgo, ed è formato dal Procuratore europeo (art. 8 del Regolamento UE 2017/1939), dal Collegio (art. 9 del Regolamento UE 2017/1939), dalle Camere permanenti (art. 10 del Regolamento UE 2017/1939), da due Sostituti del Procuratore europeo (art. 11 del Regolamento UE 2017/1939) e dai Procuratori Europei dei singoli Stati membri (art. 12 del Regolamento UE 2017/1939).

Il livello decentrato è composto dai Procuratori Europei Delegati (PED) aventi sede nei singoli Stati membri (art. 13 del Regolamento UE 2017/1939). A livello italiano, la procedura di sezione dei PED è stata disciplinata dal Decreto Legislativo 2 febbraio 2021, n. 9.

Il livello decentrato è composto dai PED aventi sede nei singoli Stati membri e questi operano in Italia con competenza su tutto il territorio nazionale, ma con ripartizione territoriale, avente natura meramente organizzativa, in uffici istituiti presso le Procedure della Repubblica di Roma, Milano, Torino, Venezia, Bologna, Napoli, Bari, Catanzaro e Palermo.

Ai sensi del Regolamento, i PED, per i reati di competenza dell’EPPO, esercitano le funzioni inquirenti e requirenti sul territorio nazionale “in via esclusiva”, in ogni stato e grado del procedimento e fino alla emissione di sentenza definitiva, senza la possibilità di alcuna delega, sostituzione, applicazione o supplenza tra pubblici ministeri



IECLO

International & European
Criminal Law Observatory

ON CULTURAL ISSUES, HUMAN RIGHTS AND SECURITY

appartenenti agli uffici delle Procure della Repubblica all'EPPO, non essendo applicabili l'art. 370 c.p.p., né l'art.110 Ordinamento Giudiziario.

Le competenze del sistema EPPO

La Procura europea “è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. A tale proposito l'EPPO svolge indagini, esercita l'azione penale ed esplica le funzioni di pubblico ministero dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri fino alla pronuncia del provvedimento definitivo” (art. 4 del Regolamento UE 2017/1939). Dunque, presupposto della competenza dell'EPPO è che i reati siano stati commessi in tutto o in parte nel territorio di uno o più Stati membri, da un cittadino di uno Stato membro, a condizione che uno Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio.

La competenza della Procura europea è meglio precisata, quanto alla materia, dal combinato disposto degli articoli 22-23 del Regolamento UE 2017/1939 e degli artt. 2-3-4 della Direttiva PIF, in base al quale l'EPPO può ritenersi competente i seguenti reati:

1. **frodi che ledono gli interessi finanziari dell'unione** (art. 3 Dir. PIF), a loro volta suddivise nelle seguenti categorie: a) frodi non relative ad appalti, laddove sostanzialmente vengono puniti, da un lato, i fatti in generale di utilizzo o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, ovvero la mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui conseguono l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto; dall'altro, i fatti di distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi; b) frodi relative ad appalti, laddove vengono puniti i medesimi fatti emersi in occasione di appalti pubblici di beni, forniture e servizi; c) frodi relative ad entrate diverse da quelle derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA, in cui vengono puniti i medesimi fatti emersi con lesione delle risorse fiscali generali della Unione; d) frodi relative ad entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA, in cui il bene giuridico tutelato è proprio il patrimonio fiscale dell'Unione derivante dall'esazione di quella entrata, con particolare riguardo ai rimborsi; per radicare la competenza dell'EPPO i reati contro il sistema comune dell'IVA devono essere gravi, ovvero devono essere connessi al territorio di due o più Stati membri dell'Unione e devono comportare un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro (art. 22, co 1°, Regolamento UE 2017/1939);



IECLO

International & European
Criminal Law Observatory

ON CULTURAL ISSUES, HUMAN RIGHTS AND SECURITY

2. **gli altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'unione** (art. 4 Dir. PIF), tra cui devono annoverarsi: a) i fatti di riciclaggio, consumati o tentati, che abbiano ad oggetto il denaro o beni provenienti dai reati rientranti nella competenza EPPO (art. 4, co 1°, Dir. PIF); b) i fatti di corruzione “passiva e attiva”, consumati o tentati, commessi dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio che, direttamente o indirettamente, sollecita o riceve vantaggi di qualsiasi natura o ne accetta la promessa, cui consegua la lesione effettiva o potenziale degli interessi finanziari dell'Unione europea (art. 4, co 2°, Dir. PIF); c) i fatti di “appropriazione indebita” e peculato, consumati o tentati, commessi dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio che, incaricato direttamente o indirettamente della gestione di fondi o beni, se ne appropri o li eroghi o li destini per scopi diversi da quelli previsti, quando dal fatto consegua una lesione degli interessi finanziari dell'Unione (art. 4, co 3°, Dir. PIF);
3. **i reati associativi** (art. 22, co 2°, Regolamento UE 2017/1939), ovvero i delitti relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale, quale attuata dal diritto nazionale, se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di uno dei reati meglio indicati ai punti che precedono commessi in danno degli interessi finanziari dell'UE;
4. **i reati connessi** (art. 22, co 3°, Reg.) ovvero, qualsiasi altro reato “*indissolubilmente connesso*” (“*absolutely linked*”) ovvero ad una condotta criminosa rientrante in uno o più degli ambiti sopra delineati.

Alla commissione dei reati sopra indicati, anche in forma tentata, sono equiparati i casi di concorso, di istigazione e di favoreggiamento.

L'esercizio della competenza dell'EPPO tramite avocazione e la comunicazione ella notizia di reato

Ai sensi dell'art. 25 del Regolamento UE 2017/1939 l'esercizio della competenza dell'EPPO è facoltativa e presuppone che il reato abbia comportato o possa comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione superiore ai 10.000 euro, salvo che il caso abbia ripercussioni a livello dell'Unione oppure che possano essere sospettati di aver commesso il reato funzionari o altri agenti dell'Unione, ovvero membri delle istituzioni dell'Unione. Ai fini della verifica dei presupposti della propria competenza, l'EPPO consulta le autorità nazionali competenti o gli organi dell'Unione. Nel caso in cui esso ritenga di esercitarla, tuttavia, non è ammissibile una concorrente competenza delle autorità nazionali.

In base all'art. 25 del Regolamento UE 2017/1939, l'EPPO può esercitare la sua competenza “*avviando un'indagine a norma dell'art. 26 o decidendo di avvalersi del*



IECLO

International & European
Criminal Law Observatory

ON CULTURAL ISSUES, HUMAN RIGHTS AND SECURITY

suo diritto di avocazione ai sensi dell'art. 27^o. Dagli artt. 26 e 27 del Regolamento UE 2017/1939 si desume che la distinzione tra le due diverse modalità di iniziativa della Procura europea dipende dall' esistenza o meno di un'indagine a livello nazionale, poiché nel primo caso (preesistenza di un procedimento italiano) l'EPPO non può dar corso autonomamente ad una propria attività investigativa, ma deve prima avocare il fascicolo di indagine iscritto in ambito interno.

Nel primo caso (di iscrizione diretta presso l'EPPO ai sensi dell'art. 24 del Regolamento UE 2017/1939), la Comunicazione di notizia di Reato sarà stata inviata direttamente dalla Polizia Giudiziaria nazionale quell'organismo dell'Unione Europea, come vedremo meglio di seguito.

Nel secondo caso, al fine di consentire all'EPPO di assumere le proprie determinazioni in merito all'eventuale avocazione, le Autorità giudiziarie degli Stati membri hanno l'obbligo di informare l'EPPO quando viene dato avvio ad indagini su un reato di sua potenziale competenza, come vedremo meglio di seguito.

L'EPPO eserciterà concretamente le proprie funzioni sul territorio italiano attraverso i PED, che operano in Italia con competenza su tutto il territorio nazionale, ma con una ripartizione territoriale meramente organizzativa. Per i procedimenti penali pendenti alla data di avvio dell'attività della EPPO le varie Procure nazionali hanno già effettuato una ricognizione delle pendenze di competenza EPPO.

Dal 1° giugno 2021 si è posto anche il problema iniziale di avviare e poi di gestire in seguito correttamente le iscrizioni dei nuovi procedimenti penali, nonché il problema di regolamentare i rapporti tra il sistema EPPO-PED e le varie Procure nazionali.

Ai sensi dell'art. 24 del Regolamento UE 2017/1939, l'Autorità Giudiziaria nazionale comunica senza indebito ritardo all'EPPO qualsiasi condotta criminosa in relazione alla quale essa potrebbe esercitare la propria competenza. L'EPPO è altresì informata dei casi dubbi in cui non sia possibile valutare se sussistano i presupposti della sua competenza. Non sussiste l'obbligo di informazione, pertanto, solo nei casi in cui sia certa la insussistenza dei presupposti della competenza dell'EPPO. Analogamente, se l'EPPO viene a conoscenza della possibilità che sia stato commesso un reato che esula dalla sua competenza, essa ne informa senza indebito ritardo le autorità nazionali competenti e trasmette loro tutte le prove pertinenti. L'obbligo di informazione all'EPPO e dell'EPPO sussiste, evidentemente, tanto al momento della comunicazione della notizia di reato, quanto in corso di indagine.

In concreto i casi che potranno verificarsi sono di tre tipi: a) che la polizia giudiziaria (PG) trasmetta la comunicazione delle notizie di reato (CNR) di interesse EPPO contestualmente a quella Autorità europea e alla Procura della Repubblica (*Comunicazione contestuale*); b) che la PG trasmetta la CNR di interesse EPPO solo a quella Autorità europea (*Comunicazione esclusiva all'EPPO*); c) che la PG trasmetta la



IECLO

International & European
Criminal Law Observatory

ON CULTURAL ISSUES, HUMAN RIGHTS AND SECURITY

CNR di interesse EPPO solo alla Procura della Repubblica nazionale (*Comunicazione esclusiva alla Procura*).

Partiamo dalla prima ipotesi di **comunicazione contestuale**. Nel caso in cui la potenziale competenza dell'EPPO emerga già al momento del deposito della notizia di reato questa, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 9/2021, va depositata sia al pubblico ministero nazionale che al PED. Le comunicazioni di cui all'art. 347 c.p.p., le denunce, le querele, gli esposti e gli ulteriori atti, comunque denominati, aventi ad oggetto reati in relazione ai quali la Procura Europea potrebbe esercitare la propria competenza ai sensi degli artt. 22 e 25, par. 2 e 3 del Regolamento UE 2017/1939, trasmesse contestualmente all'EPPO ed al pubblico ministero nazionale. Il Procuratore della Repubblica nazionale competente territorialmente ne valuterà il contenuto e, qualora ritenga che le stesse siano relative a reati di sicura competenza dell'EPPO, provvederà alla loro annotazione nell'apposito Registro di Assistenza giudiziaria internazionale (AGI) nel campo delle “*annotazione temporanea*”. Alla iscrizione nel Generale delle Notizie di reato ex art. 335 c.p.p. si procederà solo decorsi 30 giorni dalla annotazione nel registro delle annotazioni temporanee e sempre che la Procura europea non abbia comunicato di voler esercitare la sua competenza. Il Procuratore procederà direttamente ad iscrizione delle predette notizie di reato nel Registro Generale delle Notizie di reato ed alla loro assegnazione in via automatica ad un Sostituto Procuratore, secondo le previsioni del vigente programma organizzativo dell'Ufficio, solo nel caso in cui – non avendo l'EPPO già comunicato di esercitare la propria competenza – risulti necessario procedere al compimento di atti urgenti o vi sia motivo di ritenere che un ritardo nell'avvio delle indagini possa comprometterne l'esito. A tale iscrizione ed al compimento degli atti urgenti il Procuratore ed il Sostituto Procuratore assegnatario del procedimento provvederanno sentito uno dei PED assegnati al Distretto di competenza ovvero, in caso di indisponibilità di questi ultimi, il PED italiano di turno, risultante dall'allegato elenco. Qualora l'EPPO abbia comunicato di ritenere la propria competenza, il Procuratore nazionale iscriverà l'informativa al Registro degli atti non costituenti notizia di reato (Mod. 45) (“*atti relativi all'informativa EPPO relativa a ...*”); nel procedimento iscritto a Mod. 45 confluiranno tutte le successive eventuali comunicazioni sulla medesima vicenda; il procedimento iscritto a Mod. 45 sarà solo un mero contenitore e sarà auto archiviato, quando l'EPPO comunicherà la definizione del procedimento. Qualora invece l'EPPO comunicherà che non ritiene o che si astiene dall'esercitare la propria competenza, ai sensi dell'art. 25, comma 5, e 26, comma 7, del Regolamento UE 2017/1939, l'informativa sarà iscritta dal Procuratore nazionale al registro di notizie di reato a carico di persona nota (Mod. 21) o registro di notizie di reato a carico di persona ignota (Mod. 44) o Mod. 45 secondo i criteri generali previsti dal programma organizzativo in vigore ed alla sua assegnazione.

La seconda ipotesi, quella della **comunicazione esclusiva all'EPPO**, è prevista dall'art. 24 del Regolamento UE 2017/1939. Qualora la PG comunicherà direttamente ed esclusivamente all'EPPO una condotta criminosa in relazione alla quale si profila la



IECLO

International & European
Criminal Law Observatory

ON CULTURAL ISSUES, HUMAN RIGHTS AND SECURITY

competenza di quell'organo, nessun adempimento graverà sulla Procura nazionale, almeno nella fase iniziale. Qualora l'EPPO ritenga che sussista la propria competenza, poiché è tenuta a informare di tale decisione la Procura astrattamente competente ai sensi dell'art. 25, comma 5, e 26, comma 7, del Regolamento UE 2017/1939, tale informativa, proveniente dall'EPPO, a cura del Responsabile della Registro AGI sarà girata all'attenzione del Procuratore nazionale competente, il quale la iscriverà a Mod. 45 (*“atti relativi all’informativa EPPO relativa a ...”*), nel quale confluiranno tutte le successive eventuali informative provenienti dall'EPPO sulla medesima vicenda oggetti di indagine, in quel momento, di esclusiva competenza dell'EPPO; il procedimento iscritto a Mod. 45 sarà solo un mero contenitore e sarà infine auto archiviato, quando l'EPPO comunicherà la definizione del suo procedimento. Invece, qualora l'EPPO ritenga che non sussista la propria competenza, poiché è tenuta a informare di tale decisione la Procura astrattamente competente ai sensi dell'art. 25, comma 5, e 26, comma 7, del Regolamento UE 2017/1939, tale informativa, proveniente dall'EPPO, a cura del Responsabile della Registro AGI sarà girata all'attenzione del Procuratore nazionale competente, il quale, la iscriverà al Mod. 21 o 44 o 45 secondo i criteri generali previsti dal programma organizzativo in vigore in tema di iscrizione presso la Procura interessata.

Infine, l'ultima ipotesi, quella della **comunicazione esclusiva alla Procura nazionale** è la regolata dall'art. 27 del Regolamento UE 2017/1939. Qualora la Polizia Giudiziaria depositerà esclusivamente presso la Procura nazionale una notizia di reato, in relazione alla quale si profila con evidenza la competenza dell'EPPO, la stessa comunicazione sarà tempestivamente posta, a cura del Responsabile del Registro AGI, all'attenzione del Procuratore della Repubblica che ne valuterà il contenuto e, qualora ritenga che la stessa sia relativa esclusivamente a reati di competenza dell'EPPO, dovrà trasmetterla al Procuratore europeo senza procederà ad autonoma iscrizione ex art. 335 c.p.p. del Registro Generale delle Notizie di reato, ma provvedendo solo ad annotare gli atti nell'apposito Registro di *“annotazione temporanea”*, secondo le modalità già sopra meglio indicate. Qualora la PG depositerà esclusivamente presso questa Procura una notizia di reato, in relazione alla quale non si profila con evidenza la competenza dell'EPPO, la stessa CNR sarà tempestivamente iscritta a Mod. 21 o 44 o 45 secondo i criteri generali previsti dal programma organizzativo in vigore in tema di iscrizione presso la Procura interessata, con conseguente competenza delle Sezioni ordinarie o della direzione distrettuale antimafia (DDA).

Qualora successivamente alla luce degli sviluppi delle indagini dovesse emergere la competenza dell'EPPO, il Procuratore nazionale redigerà apposita informativa, nella quale saranno contenuti tutti gli elementi che consentano all'EPPO di effettuare la valutazione in ordine alla propria competenza sia per i reati di competenza diretta, che per quelli *“indissolubilmente connessi”*. L'informativa dovrà contenere una sintetica descrizione dei fatti, compresa della valutazione del danno per l'Unione Europea e della qualificazione giuridica dei fatti e alla stessa non potranno essere allegati gli atti di



IECLO

International & European
Criminal Law Observatory

ON CULTURAL ISSUES, HUMAN RIGHTS AND SECURITY

indagine; il Procuratore della Repubblica provvederà a girare all'EPPO la già menzionata informativa, al fine di consentire a quell'organo di esercitare **i poteri di avocazione** ai sensi dell'art. 27 del Regolamento UE 2017/1939.

Fino a quando l'EPPO non avrà comunicato alla Procura nazionale la propria decisione in merito all'esercizio o meno del proprio potere avocatorio, il Procuratore nazionale dovrà astenersi da qualsiasi attività di indagine diversa dall'adozione di misure urgenti necessarie a garantire l'efficacia dell'indagine e dell'azione penale. Qualora sia informata di reati potenzialmente di sua competenza successivamente all'avvio di una indagine, l'EPPO esercita il suo potere di avocazione nel termine massimo di cinque giorni dal ricevimento delle informazioni da parte delle Autorità nazionali che, fino al decorso di tale termine, si astengono dall'adottare qualsiasi decisione che possa precludere il potere di avocazione. Una volta che questo sia intervenuto, il pubblico ministero trasferisce il fascicolo all'EPPO e si astiene da ulteriori atti di indagine in relazione al medesimo reato.

L'EPPO, infatti, può esercitare il suo potere di avocazione a condizione che l'indagine nazionale non sia già stata conclusa e che l'imputazione non sia già stata presentata ad un organo giurisdizionale. Anche nel caso in cui l'EPPO abbia comunicato il proprio intendimento di non avocare o sia decorso il termine per l'esercizio di tale potere, le autorità nazionali comunicano all'EPPO eventuali nuovi fatti che possano indurla a rivedere la sua decisione di non esercitare competenza.

Lo svolgimento delle indagini

Ai sensi dell'art. 25 del Regolamento UE 2017/1939 l'altra modalità di esercizio della competenza dell'EPPO è quella dello **svolgimento delle indagini**. Le attività investigative dell'EPPO sono regolate dagli artt. 28 e ss. del Regolamento UE 2017/1939.

Il coinvolgimento in tali attività investigative delle autorità nazionali può avvenire nei seguenti casi: a) su istruzione del PED italiano incaricato del caso e in tale ipotesi l'autorità nazionale assicura l'osservanza di tutte le istruzioni e adotta le misure assegnate (art. 28, comma 1 del Regolamento UE 2017/1939); in assenza di tali istruzioni, ogni qualvolta sia necessario adottare misure urgenti necessarie a garantire l'efficacia delle indagini e in tal caso l'autorità nazionale informa senza indebito ritardo il PED incaricato del caso delle misure urgenti adottate (art. 28, comma 2, del Regolamento UE 2017/1939); b) su incarico del PED italiano incaricato di prestare assistenza nel caso di indagini transfrontaliere (art. 31, comma 4 del Regolamento UE 2017/1939).

Ove trasferisca definitivamente il fascicolo all'autorità nazionale, l'EPPO chiude il caso e si astiene dall'adottare ulteriori misure di indagine.



IECLO

International & European
Criminal Law Observatory

ON CULTURAL ISSUES, HUMAN RIGHTS AND SECURITY

Prime riflessioni generali su EPPO

Per affrontare le complesse e importanti sfide poste dall'avvio della Procura Europea, occorre collocare il tema nell'ambito del necessario rapporto di reciproca collaborazione con le Procure nazionali, istituzionale ed operativa. Nell'ambito del processo di costruzione europea, con l'avvio del sistema EPPO non siamo più solo di fronte allo sforzo, a volte fallito, di armonizzazione delle leggi nazionali nello spazio comune, ma siamo di fronte al primo serio tentativo di integrazione delle strutture e degli apparati giudiziari.

Si tratta di un decisivo passaggio da forme di collaborazione orizzontali tra Governi e Parlamenti nazionali a forme di cooperazione verticale tra Istituzioni. Dal punto di vista del pubblico ministero nazionale, bisogna muovere da una necessaria rinuncia a guardare al sistema EPPO come soggetto processuale in competizione nello spazio dell'esercizio dell'azione penale e delle funzioni di direzione della PG, imponendosi invece una nuova visione delle relazioni processuali, all'interno della quale le prerogative dell'uno e delle altre si integrano e si arricchiscono reciprocamente.

Sono stati, però, già evidenziati nei primi scritti di commento alcuni profili critici del rapporto con la Procura Europea. In primo luogo, pubblici ministeri, giudici e avvocati italiani dovranno misurarsi presto con un soggetto che seleziona gli affari da trattare, anche sulla base delle risorse disponibili. Si tratta di una impostazione che rischia di trasformarsi, nel nostro sistema, in una sorte di anticamera della discrezionalità dell'azione penale.

A quanto sopra evidenziato si aggiunga, poi, l'inevitabile impatto delle regole organizzative e procedurali della Procura Europea finirà per avere con i criteri di priorità e prassi operative interne della Procure nazionali. Tutto ciò imporrà immediatamente la necessità di avvisare subito un franco e leale rapporto dialogante tra la Procura Europea e i vari sistemi inquirenti/requirente nazionali.

Da un lato, avremo il campo (più procedurale) delle indagini e delle determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale relative ai reati aventi ad oggetto la tutela degli interessi finanziari dell'UE, di competenza dell'EPPO, in relazione alla quale il ruolo del pubblico ministero nazionale ha natura eventuale perché condizionato al mancato esercizio dei poteri del Procuratore Europeo, di avvio e di avocazione delle indagini. È questo il campo dove si sperimenteranno le **prime forme di cessione di sovranità in materia di repressione penale**.

Dall'altro lato, viene invece in rilievo il campo (più istituzionale) del coordinamento delle indagini delle procure nazionali in riferimento ai reati connessi o collegati con quelli di competenza esclusiva del Procuratore europeo delegato. Il tema è destinato ad essere decisamente influenzato dalle scelte con le quali la Procura Europea orienterà fin da



IECLO

International & European
Criminal Law Observatory

ON CULTURAL ISSUES, HUMAN RIGHTS AND SECURITY

subito il proprio ambito di intervento individuando, più o meno in termini espansivi, i presupposti per l'avvio o l'avocazione delle indagini.

Nello scenario italiano, la tematica dovrà fare anche i conti sia con una cultura, ormai diffusa, del coordinamento investigativo nel sistema inquirente, sia l'esperienza, ormai consolidata, del pubblico ministero italiano in materia di criminalità organizzata, con particolare riferimento alle fattispecie associative considerate dall'art. 51, comma 3-bis, c.p.p., ad eccezione dell'associazione contrabbandiera di T.L.E., ormai assegnata in maniera diretta alla competenza EPPO.

Altro terreno minato, sotto questo aspetto, è quello della competenza individuata attraverso la formula «*indissolubile legame*» con i reati PIF (“*inextricably linked*”). La ristrettezza della definizione dovrebbe far propendere per la limitazione del legame ai soli reati indissolubilmente connessi ex art. 12 c.p.p. e non anche a quelli meramente collegati ex art. 371 c.p.p. Dunque, il criterio attrattivo nella legittimazione investigativa della PE dovrebbe essere, nel nostro sistema, limitato ai casi di connessioni (concorsuale, esecutiva e teleologica) di cui alle lett. a), b) e c) dell'art. 12 c.p.p. Perplexità desterebbero scelte espansive verso fatti semplicemente collegati fra loro ai sensi delle lett. b) e c) dell'art. 371 c.p.p.

Altro terreno minato è quello della fase della instaurazione dei procedimenti, in cui si avrà bisogno di protocolli e direttive ai servizi di polizia giudiziaria, in particolare per l'invio della comunicazione della notizia di reato di competenza della Procura Europea anche alla Procura della Repubblica, specie quando il fatto riveli profili di collegamento con l'agire delle associazioni criminose di cui all'art. 51, comma 3-bis, c.p.p. A tal proposito la modulazione del sistema EPPO è stata un'occasione mancata di rafforzamento della semplicità del sistema degli scambi informativi fra Procura Europea e Procure della Repubblica, Infatti, la cd. “*distrettualizzazione delle materie d'interesse della Procura Europea*” (opzione mancata dal legislatore italiano) avrebbe consentirebbe di dare più agevole soluzione a tanti problemi legati alla difficoltà di interlocuzioni proprie della fase delle indagini preliminari, che dovrà svilupparsi con numerose Procure circondariali, mentre avrebbe potuto più efficacemente svilupparsi solo con le più ristrette Procure Distrettuali, secondo quel modello già collaudato, e sopra evidenziato in premessa, dei rapporti internazionali tra Autorità giudiziarie sia con le attività rogatorie ordinarie (v. art. 724 c.p.p., come novellato nel 2017), che con l'OIE (d. lgs. 52/2017).

About the Autor

Judge, Deputy Prosecutor at the Anti-Terrorism Investigation District Office (DDA) of Salerno.

University of Salerno, Department of Legal Sciences (School of Law),
Via Giovanni Paolo II, 132 - 84084 Fisciano (SA), Italy

www.ieclo.org; info@ieclo.org