

Scuola Superiore della Magistratura  
Struttura Didattica Territoriale  
Corte d'appello di Bologna

***I rapporti tra Procura europea e Procure nazionali: modalità di iscrizione delle notizie di reato, tipologie di esercizio della competenza, questioni in tema di misure investigative.***

Lucia Russo – Procuratore della Repubblica Aggiunto presso la Procura di Bologna

Bologna, 18 giugno 2021.

## **PARTE I.**

### **La struttura della Procura Europea: organi e principali competenze**

#### **a) Il Procuratore capo: art. 11 reg. 2017/1939**

- è al vertice della Procura europea.
- è nominato dal Parlamento europeo e dal Consiglio.
- organizza il lavoro della Procura europea, dirige le sue attività e adotta le decisioni in conformità del regolamento istitutivo e del regolamento interno dell'EPPO;
- rappresenta la Procura europea dinanzi alle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri dell'Unione europea e dinanzi a terzi.

## **b) Il Procuratore europeo per Stato membro: art. 12 reg. cit.**

- supervisiona le indagini e le azioni penali di cui sono responsabili i procuratori europei delegati incaricati del caso nel rispettivo Stato membro di origine. Presenta alle Camere permanenti la sintesi dei casi soggetti alla sua supervisione e formula proposte di decisioni sulla base dei progetti elaborati dai procuratori europei delegati.
- può impartire istruzioni al procuratore europeo delegato incaricato del caso, laddove necessario per l'efficiente svolgimento dell'indagine e dell'azione penale o nell'interesse della giustizia, o per assicurare il funzionamento coerente della Procura europea.
- laddove la legislazione nazionale di uno Stato membro preveda il riesame interno di taluni atti nell'ambito della struttura della procura nazionale, esercita tale potere con riferimento agli atti adottati dal procuratore europeo delegato; - funge da collegamento tra le camere permanenti e i procuratori europei delegati nei rispettivi Stati membri di origine.
- funge da collegamento tra le camere permanenti e i procuratori europei delegati nei rispettivi Stati membri di origine.

Procuratore europeo per l'Italia: Danilo Ceccarelli, che è anche Vice Procuratore Capo europeo.

**c) Il Collegio: art. 9 reg. cit.**

- è composto dal procuratore capo europeo che lo presiede e da un procuratore europeo per Stato membro.
- si riunisce periodicamente ed è responsabile della supervisione generale delle attività della Procura europea. Adotta decisioni su questioni strategiche e su questioni di ordine generale derivanti da singoli casi, al fine di assicurare la coerenza, l'efficienza e l'uniformità della politica in materia di azione penale della Procura europea in tutti gli Stati membri, nonché su altre questioni previste nel presente regolamento. Non adotta decisioni operative in singoli casi. Su proposta del procuratore capo europeo e in conformità del regolamento interno della Procura europea, il collegio istituisce le camere permanenti.

**d) Le Camere permanenti: art. 10 reg cit.**

- sono presiedute dal procuratore capo europeo (o da un sostituto in conformità al reg.). Il loro numero, la loro composizione e la ripartizione delle competenze sono determinati dal regolamento interno adottato in data 12.10.2020;
- esse “monitorano e indirizzano le indagini e le azioni penali condotte dai procuratori europei delegati e garantiscono inoltre il coordinamento delle indagini e delle azioni penali nei casi transfrontalieri”;
- decidono in merito alle questioni seguenti:
  - portare un caso in giudizio a norma dell’articolo 36, paragrafi 1, 3 e 4;
  - archiviare un caso a norma dell’articolo 39, paragrafo 1, lettere da a) a g);
  - applicare una procedura semplificata di azione penale;
  - rinviare un caso alle autorità nazionali a norma dell’articolo 34, paragrafi 1, 2, 3 o 6;
  - riaprire un’indagine a norma dell’articolo 39, paragrafo 2.
- **Possono altresì:**
  - incaricare il procuratore europeo delegato di avviare un’indagine conformemente alle disposizioni dell’articolo 26, paragrafi da 1 a 4, qualora non sia stata avviata, ovvero di esercitare il diritto di avocazione a norma dell’articolo 27, paragrafo 6, qualora il caso non sia stato avvocato;
  - assegnare un caso a norma dell’articolo 26, paragrafo 3
  - Riassegnare un caso a norma dell’articolo 26, paragrafo 5, o dell’articolo 28, paragrafo 3;
  - approvare la decisione di un procuratore europeo di condurre egli stesso l’indagine a norma dell’articolo 28, paragrafo 4;
  - fornire istruzioni al procuratore europeo delegato incaricato del caso, ove necessario per l’efficiente svolgimento dell’indagine o dell’azione penale, nell’interesse della giustizia, o per assicurare il funzionamento coerente della Procura europea.

**e) I Procuratori europei delegati: artt. 13 reg. 2017/1939; 5 e 9 d.lvo 9/2021**

- Designati dal C.S.M. – previa interlocuzione con il Ministro della Giustizia- ai fini della nomina da parte del Collegio della Procura europea su proposta del Procuratore capo europeo ai sensi dell’art. 17 reg. 2017/1939;
- considerando n. 43 reg. 2017/1939: i PED sono “parte integrante dell’EPPO, rimanendo nel contempo integrati a livello operativo nei loro sistemi giuridici e nelle loro strutture giudiziarie”.

**Attribuzioni:**

- agiscono per conto della Procura europea nei rispettivi Stati membri ed esercitano in via esclusiva gli stessi poteri dei procuratori nazionali in materia di indagine, azione penale e altri atti;
- sono responsabili delle indagini e azioni penali dei procedimenti da essi trattati, in qualunque modo iscritti;
- seguono le indicazioni e istruzioni della camera permanente incaricata del caso nonché le istruzioni del procuratore europeo incaricato della supervisione;
- Esercitano funzioni esclusive: accordo Ministro giustizia con il Procuratore capo; omesso esercizio della facoltà di cui all’art. 6 d.lvo 9/2021.

Eccezione: completamento dei processi in fase dibattimentale

- Non sono soggetti al potere di direzione del Procuratore della Rep. nazionale né all’attività di vigilanza del Procuratore generale della Corte d’appello (art. 9 d.lvo 9/2021).

## **Sedi dei PED: art 10 d. lvo 9/2021**

Previste nove sedi di servizio, aggregando due o più distretti di Corte d'appello:

- 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.

## **Mancata copertura di alcune sedi (Bari e Catanzaro) e conseguenti determinazioni in punto di distribuzione dei distretti:**

- distretti di Reggio Calabria e Catanzaro: PED di Palermo
- distretti di Lecce e Potenza: PED di Napoli
- distretti di Bari e Campobasso: PED di Roma

Recapiti e turni dei PED: comunicazione 21.5.21 Procuratore europeo per l'Italia.

Referente e coordinatore nazionale degli uffici della Procura europea per questioni organizzative e logistiche e per i rapporti con le AA.GG. nazionali: dott. Stefano Castellani

Mancata ultimazione del processo di designazione dei PED: la problematica individuazione dei PED legittimati ad operare dinanzi alla cassazione.

Competenza nazionale dei PED e valenza meramente organizzativa delle sedi individuate.

Gerarchizzazione o assoggettamento ad altrui poteri direttivi per esigenze di uniformità dell'azione?

# PARTE II: COMPETENZA PER MATERIA E PER TERRITORIO

## Articolo 22 d.lvo 2017/1939 : competenza materiale

- L'EPPO è competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva (UE) 2017/1371, quale attuata dal diritto nazionale, indipendentemente dall'eventualità che la stessa condotta criminosa possa essere qualificata come un altro tipo di reato ai sensi del diritto nazionale. Per quanto riguarda i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera d), della direttiva (UE) 2017/1371, quale attuata dalla legislazione nazionale, l'EPPO è competente soltanto qualora le azioni od omissioni di carattere intenzionale definite in detta disposizione siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di EUR.
- L'EPPO è competente anche per i reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI, quale attuata dal diritto nazionale, se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di uno dei reati di cui al paragrafo 1.
- L'EPPO è altresì competente per qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso a una condotta criminosa rientrante nell'ambito di applicazione del paragrafo 1 del presente articolo. La competenza riguardo a tali reati può essere esercitata solo in conformità dell'articolo 25, paragrafo 3.
- In ogni caso, l'EPPO NON è competente per i reati in materia di imposte dirette nazionali, ivi inclusi i reati ad essi indissolubilmente legati. Il presente regolamento non pregiudica la struttura e il funzionamento dell'amministrazione fiscale degli Stati membri.

## **Limiti alla competenza**

Ove il reato di competenza EPPO ex art. 22 reg. 2017/1939 abbia comportato un danno per l'Unione inferiore a 10.000 euro, la competenza può essere esercitata solo se:

- a) Il caso ha ripercussioni a livello dell'Unione che richiedono una indagine da parte della Procura europea;
- a) Possono essere sospettati di avere commesso il reato funzionari o altri agenti dell'Unione, ovvero membri delle istituzioni dell'Unione.

(art. 25 par. 2 reg. 2017/1939)

## Trasposizione delle indicazioni sovranazionali nell'ordinamento interno

Fattispecie di competenza "Eppo" ove le condotte ledano gli interessi finanziari dell'UE:

- Reati contro la pubblica amministrazione (da 314 a 322 bis c.p.)
- Reati di truffa e frode (316 ter c.p.; 640, comma 2, 640 bis, 640 ter c.p.; 353, 353 bis, 356 c.p.; 2 legge 898 del 1986)
- Reati tributari in materia di IVA (2, 3, 4,5, 8, 10 quater, 11 del decreto legislativo n. 74 del 2000), solo qualora l'azione o l'omissione intenzionale sia connessa al territorio di due o più Stati membri e comporti un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro
- Reati di contrabbando (dpr 23 gennaio 1973 n. 43) [i dazi doganali sono interamente una risorsa della Unione Europea]
- Reati di criminalità organizzata (416, 416 bis c.p.; 291 quater del dpr n. 43 del 1973) [se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di uno dei reati suddetti] [cfr. articolo 22 citato, paragrafo 2]
- Reati di favoreggiamento reale, ricettazione, riciclaggio, reimpiego, autoriciclaggio, favoreggiamento, interposizione fittizia (379, 648, 648 bis, 648 ter, 648 ter.1, 512 bis c.p.) [ove si tratti di condotte lesive degli interessi finanziari dell'UE o abbiano ad oggetto denaro o cose provento dei delitti sopra indicati]

(elenco analitico dei reati riportato in allegato alla guida all'Eppo Crime Report (ECR), giugno 2021).

## Casi di rinuncia della Procura europea all'esercizio della competenza

art. 25 par. 3 reg. 2017/1939:

“La Procura europea si astiene dall'esercitare la sua competenza in relazione a qualsiasi reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22 e, previa consultazione con le autorità nazionali competenti, rinvia senza indebito ritardo il caso a queste ultime a norma dell'articolo 34 se:

- a) la sanzione massima prevista dal diritto nazionale per un reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1, è equivalente o meno severa della sanzione massima per il reato indissolubilmente connesso di cui all'articolo 22, paragrafo 3, a meno che quest'ultimo reato non sia stato strumentale alla commissione del reato rientrante nel campo di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1;
- b) vi è motivo di presumere che il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione causato da un reato di cui all'articolo 22 non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima...”.

## La nozione di reati “indissolubilmente connessi”

### Locuzione valutativa; necessità di individuazione dei parametri

**Primo parametro:** l'identità dei fatti materiali (sul punto, v. Procura generale della Cassazione 22.3.2021 e indicazioni di cui al punto 54 della motivazione del Regolamento 2017/1939):

“la nozione di "reati indissolubilmente connessi" dovrebbe essere considerata alla luce della relativa giurisprudenza che, per l'applicazione del principio del ne bis in idem, adotta come criterio pertinente l'identità dei fatti materiali (o fatti sostanzialmente identici), intesa come esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro nel tempo e nello spazio”.

Ergo: sono indissolubilmente connessi i reati per i quali sussistano gli estremi del concorso formale ex art. 81 comma 1 c.p.

**Secondo parametro:** la rilevanza del nesso teleologico di cui all'art. 12 lett. c) c.p.p..

Fonte normativa: previsione di cui all'art. 25 comma 3 reg. 2017/1939 secondo cui

“La Procura europea si astiene dall'esercitare la sua competenza in relazione a qualsiasi reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22 e, previa consultazione con le autorità nazionali competenti, rinvia senza indebito ritardo il caso a queste ultime a norma dell'articolo 34 se:

- a) la sanzione massima prevista dal diritto nazionale per un reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1, è equivalente o meno severa della sanzione massima per il reato indissolubilmente connesso di cui all'articolo 22, paragrafo 3, a meno che quest'ultimo reato non sia stato strumentale alla commissione del reato rientrante nel campo di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1;
- b) vi è motivo di presumere che il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione causato da un reato di cui all'articolo 22 non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima...”.

**Terzo parametro:** valutazione dei principi di proporzionalità e di necessità dell'intervento dell'EPPO (fonte: art. 40 del Regolamento interno della Procura europea 2021/C 22/03 del 12 ottobre 2020 che, in punto di esercizio dell'avocazione, impone di valutare “la sussistenza di qualsiasi altro motivo specifico che lasci intendere che la Procura europea si trova in una posizione migliore per proseguire l'indagine”, con ciò introducendo un principio di cui si può ipotizzare una valenza generale).

## Focus sui reati associativi

Le fattispecie di cui agli artt. 416, 416 bis c.p., 291 quater del dpr n. 43 del 1973 rientrano nella competenza “EPPO” se l'attività criminosa dell'organizzazione “è incentrata sulla commissione di uno dei reati di cui al paragrafo 1” dell'art. 22 reg. cit..

Occorre dunque che i reati-fine in danno dell'Unione costituiscano la ragione della costituzione e della operatività dell'associazione criminosa, indipendentemente dal concorso con altre fattispecie di competenza “nazionale”.

Esclusiva competenza europea per il reato di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri (art. 291 quater T.U. dogane): tutti i reati di contrabbando rientrano nella previsione di cui all'art.3 par. 2 lett. c) direttiva “PIF”, essendo i dazi doganali una risorsa esclusiva dell'Unione.

## **Il Protocollo di intesa con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (24.5.2021)**

Contenuti essenziali:

- designazioni punti di contatto per il coordinamento operativo
- impegno al coordinamento in relazione alle indagini collegate
- impegno allo scambio di informazioni su questioni strategiche (ad es. in tema di strutture operative, strategie, modus operandi delle organizzazioni coinvolte in attività criminali di competenza “EPPO”);
- possibilità di sospendere lo scambio di informazioni nel caso in cui tale scambio possa pregiudicare una indagine in corso o creare situazioni di pericolo per le persone
- possibilità di espungere dal fascicolo di indagine le comunicazioni trasmesse, per ragioni di riservatezza investigativa.

## La competenza per territorio

Art. 23 reg. 2017/1939

L'EPPO è competente per i reati di cui all'articolo 22 se tali reati:

- sono stati commessi in tutto o in parte nel territorio di uno o più Stati membri;
- sono stati commessi 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;
- sono stati commessi al di fuori dei territori di cui alla lettera a) da una persona che al momento del reato era soggetta allo statuto o al regime applicabile, a condizione che uno Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio.

## Ulteriori indicazioni in punto di competenza territoriale

**Art. 26 par. 4 reg. 2017/1939** -> “Un caso è di norma aperto e trattato da un procuratore europeo delegato dello Stato membro in cui si trova il centro dell’attività criminosa oppure, se sono stati commessi più reati connessi di competenza dell’EPPO, dello Stato membro in cui è stata commessa la maggior parte dei reati. Un procuratore europeo delegato di un altro Stato membro competente nel caso di specie può avviare o essere incaricato dalla camera permanente competente di avviare un’indagine soltanto qualora una deviazione dalla norma di cui alla precedente frase sia debitamente giustificata, tenuto conto dei seguenti criteri, in ordine di priorità:

- a) il luogo di residenza abituale dell’indagato o dell’imputato;
- b) la nazionalità dell’indagato o dell’imputato;
- c) il luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale.

**Art. 26 par. 5** -> Finché non sia deciso di esercitare l’azione penale ai sensi dell’articolo 36, la camera permanente competente può, in un caso rientrante nella competenza di più Stati membri e previa consultazione con i procuratori europei e/o i procuratori europei delegati interessati, decidere di:

- a) riassegnare il caso a un procuratore europeo delegato di un altro Stato membro;
- b) riunire o separare i casi e, per ogni caso, scegliere il procuratore europeo delegato che ne è incaricato,

se tali decisioni sono nell’interesse generale della giustizia e conformi ai criteri di scelta del procuratore europeo delegato incaricato del procedimento ai sensi del paragrafo 4 del presente articolo.

**Art. 26 par. 6** -> Al momento di decidere di riassegnare, riunire o separare un procedimento, la camera permanente tiene debitamente conto dello stato delle indagini in quel momento.

Rilevanti effetti di tali previsioni sulla normativa applicabile e sull’esercizio dei diritti di difesa.

# PARTE III: ASPETTI OPERATIVI

## La fase genetica del procedimento penale: trasmissione della cnr e adempimenti correlati

Art 24 reg. 2017/1939: obbligo di trasmissione della cnr “senza indebito ritardo”.

Estensione dell’obbligo di comunicazione:

- a) in relazione ai casi di cui all’art. 22 reg. 2017/1939
- b) nei casi di cui all’art. 25 par. 3 reg. 2017/1939
- c) nei casi in cui non sia possibile valutare se siano o meno rispettati i parametri di cui all’art. 25 par. 3 reg. 2017/1939.

Contenuto della segnalazione: essa deve contenere “la descrizione dei fatti, compresa una valutazione del danno reale o potenziale, la possibile qualificazione giuridica e qualsiasi informazione disponibile riguardo alle potenziali vittime, agli indagati e a qualsiasi altra persona coinvolta” (art. 24 par. 4 reg. 2017/1939).

Modulistica (Eppo Crime Report) trasmessa, nell’ultima versione aggiornata al 16.6.21, da Eppo Desk Italy per conto del Procuratore europeo per l’Italia – vice Procuratore capo europeo

## **I destinatari della notizia di reato per fatti inerenti all'esercizio delle competenze "EPPO"**

L'obbligo di doppia comunicazione: art. 14 decr.lvo 9/2021

Le ragioni giustificative: contemperamento tra la competenza esclusiva dell'EPPO e le esigenze di sollecita iscrizione ed adozione di atti urgenti da parte della Procura nazionale (CSM Ufficio studi e documentazione, parere n. 283/2020).

Individuazione del PED e della Procura nazionale destinatari della prima informativa: assenza di indicazioni normative.

Soluzione: ancoramento prioritario ai parametri legislativi di cui agli artt. 8 ss. c.p.p., vincolanti per la Procura nazionale, non invece per quella europea, rispetto alla quale la ripartizione per territorio ha valenza meramente organizzativa.

I poteri derogatori della competenza degli organi centrali: la possibilità delle Camere permanenti di trasferire le indagini in altro Stato in caso di reati transnazionali (rinvio all'art. 26 par. 4 reg. 2017/1939).

Inapplicabilità dell'art. 54 quater c.p.p.

**Cosa fare nel caso in cui la c.n.r. per reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione sia stata trasmessa solo alla Procura ordinaria:**

- a) disporre l'immediata restituzione della c.n.r. al soggetto che l'ha trasmessa con indicazione di procedere a nuova trasmissione nel rispetto delle indicazioni di legge, e dunque alla Procura ordinaria e alla Procura europea (in questo senso, v. direttiva Procuratore di Bologna);
- b) in alternativa, procedere ad annotazione nel registro temporaneo contestualmente trasmettendo la c.n.r. al PED per consentire l'esercizio delle prerogative in punto di esercizio della competenza.

**Cosa fare nel caso in cui la c.n.r. per reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione sia stata trasmessa alla Procura nazionale territorialmente incompetente?**

Opportuna la restituzione della c.n.r. al soggetto che l'ha trasmessa con indicazione di inoltrarla alla Procura nazionale competente; ciò al fine di consentire una corretta interlocuzione tra la Procura europea e la Procura nazionale che potrebbe essere chiamata a procedere nei casi in cui EPPO non eserciti la propria competenza.

## **Gli adempimenti del p.m. nazionale:**

- a) annotazione in un registro temporaneo di nuova istituzione (adottato con decreto ministeriale 7.6.2021 e denominato “R.A. EPPO”) e NON nei consueti registri del SICP.
- b) attesa delle determinazioni del PED entro 30 gg.

## **Gli adempimenti del PED:**

- c) comunica di ravvisare la propria competenza
- d) comunica di NON ravvisare la propria competenza
- e) non comunica nulla nel termine di legge (30 gg)

Nel caso di cui alla lett. c), la Procura nazionale non deve trasmettere nulla giacchè la c.n.r. è già in possesso della Procura europea. Nel registro temporaneo sarà annotata l'avvenuto esercizio della competenza da parte della Procura europea.

Nei casi di cui alle lett. d), e), il p.m. nazionale procede ad iscrizione nei registri ordinari ex art. 335 c.p.p. e da quel momento decorrono i termini delle indagini preliminari

**Possibile deroga nei casi di urgenza: art. 28 par 2 reg. 2017/1939, art. 14 co. 2 d.lvo 9/2021.**

Presupposti: necessità di procedere ad atti urgenti (ad es: convalide di misure coercitive) ovvero di adottare con immediatezza misure investigative il cui ritardo potrebbe pregiudicare l'indagine.

Connotazioni residuali ed eccezionali di tale esercizio: i PED hanno propri turni per le urgenze (comunicati a tutte le Procure con la nota 23.4.21 del Procuratore europeo per l'Italia; segnalata con la stessa nota l'opportunità di una previa consultazione con i PED prima di procedere ad iscrizione nei modelli ordinari ove sussista la necessità di adempimenti urgenti).

## LE MODALITÀ DI ESERCIZIO DELLA COMPETENZA

### Il PED esercita la competenza:

- a) avviando una indagine ai sensi dell'art. 26 reg. 2017/1939 e dunque procedendo ad iscrizione autonoma;
- b) mediante avocazione di procedimenti iscritti nei modelli ordinari della Procura nazionale ex art. 27 reg. 2017/1939.

**L'avvio delle indagini:** esse possono essere attivate direttamente dal PED competente che abbia ricevuto una c.n.r. da qualunque soggetto che abbia l'obbligo o la facoltà di sporgere denuncia ex art. 330 c.p.p.; essa si accompagna alla dichiarazione inoltrata alla Procura nazionale (anch'essa destinataria della medesima c.n.r.) con la quale si dichiara di ravvisare la propria competenza.

Le indagini possono essere attivate dal PED anche su incarico della Camera permanente. Peraltro, sino all'esercizio dell'azione penale, la Camera permanente può, se il caso rientra nella competenza di più Stati membri, riassegnare il caso ad altro PED di altro Stato; oppure riunire o separare i casi e scegliere il PED incaricato.

Con decreto ministeriale 7.6.2021, istituiti negli uffici dei PED i registri delle notizie di reato attribuite a persone note (con denominazione "Modello 21 – EPPO"), ovvero ignote (con denominazione "modello 44 – EPPO").

### L'avocazione può essere esercitata:

- a) nei casi (eccezionali) di iscrizione ex artt. 28 par 2 reg. 2017/1939, art. 14 co. 2 d.lvo 9/2021 da parte della Procura nazionale, laddove sia necessaria l'adozione di atti urgenti e il PED non possa prontamente intervenire;
- b) nei casi in cui il reato "EPPO" sia emerso nel corso delle indagini preliminari e dunque dopo la formale iscrizione nei registri ordinari del SICP;
- c) in relazione ai procedimenti iscritti nel periodo intercorrente tra il 20.11.2017 e il 31.5.2021 che non siano già stati definiti con archiviazione ovvero con esercizio dell'azione penale.

Differenza strutturale e funzionale rispetto all'avocazione descritta dagli artt. 412-413 c.p.p., inapplicabile ai PED.

## Termini ed estensione del potere di avocazione

L'avocazione presuppone che l'A.G. nazionale, ad iniziativa ovvero in risposta a sollecitazione della stessa Procura europea, abbia dato comunicazione alla Procura europea in merito a fatti che potrebbero riguardare la sua competenza.

Il termine della Procura europea per manifestare le proprie determinazioni in punto di avocazione è di 5 gg dalla segnalazione; durante tale termine le A.G. nazionali devono astenersi dal prendere iniziative tranne in situazioni di urgenza a tutela dell'azione investigativa.

L'esercizio dell'avocazione da parte della Procura europea è un potere e non un obbligo. E' comunque soggetto al controllo del Procuratore europeo per l'Italia e delle Camere permanenti, che possono ordinare al PED di esercitare l'avocazione in casi in cui quest'ultimo non abbia provveduto in tal senso.

## **Le modalità comunicative asimmetriche tra Procura nazionale e Procura europea ai fini dell'esercizio della competenza**

Laddove ravvisi la competenza della Procura nazionale, la Procura europea ha la facoltà di trasmettere direttamente a quest'ultima il fascicolo anche dopo l'iscrizione del procedimento, ex art 24 e 34 reg. 2017/1939;

le Procure nazionali non hanno invece tale facoltà, giacchè dopo l'iscrizione nei registri ordinari a SICP, l'unica modalità per consentire alla Procura europea l'esercizio della competenza è quello di trasmettere informazioni ai fini dell'eventuale avocazione, ma senza trasmettere gli atti sino alla decisione della Procura europea (v. comunicazione 21.5.21 Procuratore europeo per l'Italia con la quale si rappresenta che saranno oggetto di immediata restituzione i fascicoli o anche singoli atti del procedimento che siano stati trasmessi prima della formale avocazione).

## **Tipologie di informative che la Procura nazionale può inviare alla Procura europea dopo l'iscrizione di procedimenti nei registri ordinaria a SICP:**

- a) informativa con la quale, anche ad indagini avviate, si comunica di avere ravvisato un reato di competenza "EPPO" ovvero di avere il dubbio circa la possibile competenza "EPPO";
- b) informativa con la quale la Procura nazionale comunica di avere iscritto un procedimento per reati di competenza "EPPO" ed altri indissolubilmente connessi non di competenza "EPPO", e di ritenere che la Procura europea non possa esercitare la competenza (art 24 par 3 reg. 2017/1939). In questo caso nella informativa a quest'ultima dovranno essere precisate le ragioni per le quali si ritiene che i reati non di competenza "EPPO" debbano prevalere. In caso di disaccordo, la Procura europea potrà attivare il meccanismo del contrasto;
- c) informativa con la quale la Procura nazionale risponde alla richiesta di informazioni della Procura europea che sia stata resa edotta, con qualunque modalità, dell'avvenuta iscrizione di un procedimento per fatti che potrebbero rientrare nella sua competenza.

**Formalità dei flussi informativi:** moduli (EPPO Crime Report per le Autorità nazionali) oggetto di trasmissione da parte di EPPO. Possibilità di invio della comunicazione senza avvalersi di tali moduli purchè tale comunicazione sia comprensiva di tutti gli elementi indicati dal regolamento.

**Modalità di trasmissione informatiche:** in futuro, tramite EPPO-BOX, allo stato (o comunque sino all'attribuzione di credenziali e password di EPPO-BOX a tutte le Procure) via e-mail ovvero in cartaceo.

**Necessità di evitare la doppia iscrizione,** nella Procura europea e in quella nazionale nei registri ordinari a SICP, per lo stesso fatto: tale situazione comporta infatti l'impossibilità di attivare lo strumento dell'avocazione da parte della procura europea, profilandosi in tal caso un contrasto tra autorità inquirente europea e autorità inquirente nazionale non contemplato dal reg.

## Il contrasto tra gli Uffici e la competenza solutoria della Procura generale della Cassazione

### Prima ipotesi:

disaccordo tra Procura europea e Procura nazionale sulla questione se la condotta criminosa rientri nel campo di applicazione dell'articolo 22, paragrafi 2 o 3 (attribuzione o no all'EPPO della competenza sui reati associativi e sui reati che siano o no indissolubilmente legati con quelli rientranti nella competenza EPPO), o dell'articolo 25, paragrafi 2 o 3 (attribuzione o no all'EPPO della competenza nel caso di reato che abbia comportato o possa comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 10 000 euro, ovvero nel caso di reato indissolubilmente legato ad altro, di competenza nazionale, la cui sanzione sia superiore o eguale a quella stabilita per il reato di competenza EPPO ovvero nel caso di reato di competenza EPPO che abbia arrecato ad altra vittima un danno reale o potenziale inferiore a quello arrecato gli interesse finanziari dell'Unione), del Reg. 2017/1939.

**Soluzione:** art. 16 d.lvo 9/2021. Potere decisorio attribuito alla Procura generale presso la Corte di Cassazione, su iniziativa della Procura nazionale ovvero di quella europea.

Tipizzazione delle cause di contrasto, con esclusione della possibilità di ricorrere a tale organo in presenza di disaccordo su altri elementi.

## Seconda ipotesi

Art. 18 d.lvo 9/2021. Attribuzione alla Procura generale presso la Corte di Cassazione del potere:

- a) di autorizzare la Procura europea ad esercitare la propria competenza in relazione ai reati di cui all'articolo 22 del Reg. nei casi che ne sarebbero altrimenti esclusi per effetto dell'applicazione del paragrafo 3, lettera b), dell'articolo 25 "qualora appaia che l'EPPO sia in posizione migliore per svolgere indagini o esercitare l'azione penale";
- b) di "rifiutare" di prendere in carico i casi che la Procura europea abbia inteso rimettere all'autorità nazionale ex articolo 25, paragrafi 2 e 3, e 34, paragrafi 2 e 3, del Regolamento.
- c) di richiedere la trasmissione del caso per il quale l'EPPO abbia inteso procedere all'archiviazione per un reato per il quale in quanto "indissolubilmente connesso" in origine aveva ritenuto la propria competenza [cfr. anche articolo 39, paragrafo 3, del Reg.].

Ruolo autonomo, attivo ed inedito della Procura generale.

Opportunità di una previa interlocuzione -benchè non formalmente prevista- della Procura generale della Cassazione con la Procura nazionale territorialmente competente.

Trasferimento in Italia di procedimenti relativi a indagini condotte da procuratori europei delegati di altri Stati membri, in conseguenza delle determinazioni del Procuratore generale della cassazione: applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 746 ter, commi 3, 4, 5, 6 e 7, c.p.p. in punto di procedimenti penali dall'estero;

analoga disciplina nei casi in cui i procedimenti di indagine siano trasferiti in Italia in conformità alle decisioni delle camere permanenti della Procura europea ex artt. 26, paragrafo 5, e 36, paragrafi 3 e 4, Reg. 2017/1939 (art. 19 d.lvo 9/2021).

## Ruolo della Corte di giustizia

Art. 42 reg. 2017/1939.

### Principali competenze della Corte di Giustizia in via pregiudiziale:

- a) validità degli atti procedurali dell'EPPO nella misura in cui tale questione sia sollevata dinanzi a ad un organo giurisdizionale di uno Stato membro direttamente sulla base del diritto dell'Unione;
- b) interpretazione o validità di disposizioni del diritto dell'Unione, compreso il reg. 2017/1939;
- c) interpretazione degli artt. 22 e 25 reg. cit. relativamente ad eventuali conflitti di competenza tra EPPO e autorità nazionali competenti;
- d) decisione EPPO di archiviare un caso, ove siano contestate sulla base del diritto dell'Unione;
- e) controversie in tema di risarcimento del danno causato dall'EPPO;
- f) rimozione del Procuratore capo e dei Procuratori europei a norma degli artt. 14 par. 5, 16 par. 5 reg. cit.

## L'esercizio dell'attività investigativa da parte dei PED

Riferimenti normativi: art. 28 reg. 2017/1939; art. 9 d.lvo 9/2021; artt. 44-47 regolamento interno della Procura europea 12.10.2020.

Le indagini possono essere espletate direttamente dal PED oppure dalle autorità da lui delegate.

Ove espressamente autorizzato dalla Camera permanente, il Procuratore europeo può svolgere personalmente le indagini laddove risulti “indispensabile ai fini della efficienza delle indagini o dell’azione penale” alla luce dei parametri della gravità del reato ovvero del coinvolgimento di funzionari o agenti dell’Unione o membri delle istituzioni dell’Unione, ovvero ancora nel caso di fallimento del meccanismo di riassegnazione di cui di cui al par.3.

Il PED è tenuto a comunicare al Procuratore europeo e alla Camera permanente gli sviluppi significativi del procedimento; in caso di inottemperanza alle istruzioni ricevute dalla Camera permanente o dal Procuratore europeo, il caso può essere riassegnato ad altro PED (decisione assunta dalla Camera permanente su proposta del Procuratore europeo incaricato della supervisione).

Le istruzioni provenienti dalla camera permanente possono riguardare anche l’adozione o l’astensione da misure specifiche. Se il PED ritiene che le istruzioni siano contrarie al diritto dell’Unione, può proporre alla camera permanente di modificarle. Se la Camera respinge l’istanza, il PED può presentare domanda di riesame al Procuratore capo il quale assegna la richiesta ad altra camera permanente per la decisione definitiva.

Dopo la decisione di avviare o avocare una indagine, il PED esercita “le funzioni e i poteri spettanti ai pubblici ministeri nazionali”.

## Le misure di indagine

Riferimenti: art. 30 reg. 2017/1939; art. 17 d.lvo 9/2021.

Misure investigative “minime”: possono essere adottate “almeno nei casi in cui il reato oggetto di indagine è punibile con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione” e comprendono: perquisizioni, acquisizioni documentali e di dati informatici, inclusi quelli di natura bancaria, congelamento degli strumenti e dei proventi di reato, inclusi i beni suscettibili di confisca ove sussista motivo di ritenere che li possiede o detiene possa adoperarsi per sottrarli alla confisca, intercettazioni, tracciamento di un oggetto mediante mezzi tecnici, comprese le consegne controllate di merci (art.30 commi 1-4 reg.cit.).

Clausola di rinvio al diritto nazionale per tutte le ulteriori tipologie di misure investigative consentite ai p.m. nazionali (art. 30 comma 4 reg.cit.).

Principio di efficacia e proporzionalità: le misure investigative di cui ai par. 1 e 4 possono essere adottate dai PED solo se vi sia motivo di ritenere che esse possano fornire elementi utili alle indagini e non sia possibile ottenere lo stesso obiettivo con meno gravose misure (art. 30 par. 5 reg.cit.).

Applicabili alle misure oggetto di specifica elencazione le eventuali restrizioni specifiche previste dagli ordinamenti nazionali (in punto di intercettazioni e consegne controllate di merci, v. anche art. 17 d.lvo 9/2021 secondo cui tali attività sono consentite nei limiti e alle condizioni previste dalle norme vigenti).

La problematica gestione delle intercettazioni in considerazione della recente riforma e dell'estensione geografica dei GIP territorialmente competenti.

**Individuazione del giudice competente** in relazione alle misure investigative e ad ogni ulteriore aspetto: rinvio alle regole comuni in punto di competenza (art. 9 co. 2 d.lvo 9/2021: “ferme in ogni caso le regole ordinarie sulla competenza del giudice”; analogamente, v. art. 42 par.1 reg. 2017/1939 secondo cui “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”).

La diversa estensione dei poteri investigativi nelle indagini transfrontaliere e le ripercussioni in punto di utilizzabilità nel sistema nazionale di prove acquisite in altri Paesi.

## I costi delle indagini

Art. 91 reg. 2017/1939: “le spese operative dell’EPPO non includono i costi relativi a misure investigative eseguite dalle Autorità nazionali competenti, né i costi del patrocinio a spese dello Stato”.

Possibile eccezione: laddove la misura investigativa per conto dell’EPPO comporti costi eccezionalmente elevati, il PED può consultare la Camera permanente unitamente al Procuratore europeo incaricato della supervisione, per ottenere un contributo a carico di EPPO (art 91 par. 6 reg. 2017/1939; art. 54 regolamento interno della Procura europea 12.10.2020).

Analogia con le disposizioni in punto di spese in relazione agli strumenti di cooperazione internazionale (es.: art. 15 del decr.lvo 21.6.2017 n. 108, attuativo della direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all’OIE, il quale prevede che siano a carico dello Stato le spese sostenute per l’esecuzione dell’ordine di indagine e solo nel caso in cui tali spese siano “di rilevante entità” consente al Procuratore della Repubblica di informare l’autorità di emissione e l’autorità centrale al fine di valutare la condivisione di tali costi).

## Misure cautelari e garanzie procedurali.

Art. 33 reg. 2017/1939: rinvio al diritto nazionale per i presupposti applicativi delle misure cautelari personali.

Garanzie procedurali: art. 41 reg. cit.

1. Le attività dell'EPPO si svolgono nel pieno rispetto dei diritti degli indagati e degli imputati sanciti dalla Carta, in particolare il diritto a un giudice imparziale e i diritti della difesa.
2. Chiunque sia indagato o imputato in un procedimento penale dell'EPPO gode almeno dei diritti procedurali stabiliti dal diritto dell'Unione, comprese le direttive relative ai diritti degli indagati e degli imputati nel quadro di un processo penale, quali attuate dal diritto nazionale, tra cui:
  - a) il diritto all'interpretazione e alla traduzione, come previsto dalla direttiva 2010/64/UE;
  - b) il diritto all'informazione e il diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine, come previsto dalla direttiva 2012/13/UE;
  - c) il diritto di accesso a un difensore e il diritto di comunicare e informare terzi in caso di detenzione, come previsto dalla direttiva 2013/48/UE;
  - d) il diritto al silenzio e il diritto alla presunzione di innocenza, come previsto dalla direttiva (UE) 2016/343;
  - e) il diritto al patrocinio a spese dello Stato, come previsto dalla direttiva (UE) 2016/1919.
3. Fatti salvi i diritti di cui al presente capo, l'indagato, l'imputato e le altre persone coinvolte nel procedimento dell'EPPO godono di tutti i diritti procedurali previsti dal diritto nazionale applicabile, compresa la possibilità di presentare prove, di chiedere la nomina o l'audizione di periti e l'escussione di testimoni, nonché di chiedere che l'EPPO ottenga tali misure per conto della difesa”.

In sintesi: vari livelli di garanzie: Carta dei diritti fondamentali; direttive dell'Unione europea in tema di diritti delle persone indagate o imputate, diritti procedurali previsti dai singoli diritti nazionali.

## **Le modalità di definizione dei procedimenti da parte della Procura europea.**

- a) Rinvio all'Autorità nazionale
- b) Archiviazione
- c) Esercizio azione penale

## Rinvio all'Autorità nazionale: art. 34 reg. 2017/1939

- a) Può accadere che all'esito delle indagini "EPPO", emerga che il reato non è di competenza della Procura europea: la camera permanente rinvia il caso "senza indebito ritardo" alle autorità nazionali;
- b) Può accadere che l'indagine gestita dalla Procura europea riveli che non sussistono più le condizioni per l'esercizio della sua competenza ex art. 25 par 2 e 3: la camera permanente rinvia il caso "senza indebito ritardo" alle autorità nazionali;
- c) Può accadere, nei casi di reati con danno per l'Unione inferiore a 100.000 euro, che il Collegio ritenga che, in considerazione del grado di gravità del reato e della complessità del procedimento, non sia necessario che le indagini siano svolte dalla Procura europea e sia invece nell'interesse dell'efficienza delle indagini il rinvio alle autorità nazionali: in questo caso emana direttive generali che consentono alle Camere permanenti di rinviare il caso alle A.G. nazionali. In questi casi tuttavia le autorità nazionali hanno un termine di 30 gg per decidere se accettare o meno di farsi carico del caso ai sensi dei par 2 e 3 dell'art 34: in questo caso EPPO rimane competente.
- d) Può accadere che EPPO valuti l'archiviazione ex art 39 par 3, e l'autorità nazionale chieda la trasmissione del fascicolo: in questo caso la camera permanente rinvia senza ritardo all'autorità nazionale.

In tutti i casi di rinvio all'autorità nazionale, EPPO informa le istituzioni dell'Unione interessate, nonché indagati e persone offese.

## Definizione con archiviazione

Il PED, a conclusione delle indagini, deve trasmettere al Procuratore europeo incaricato della supervisione una relazione di sintesi e un progetto di decisione che può essere di archiviazione o di esercizio dell'azione penale (eventualmente tramite procedure semplificate) (art. 35 reg. 2017/1939).

Tali documenti vengono trasmessi alla camera permanente con il parere del Procuratore europeo incaricato della supervisione. Se la Camera approva il progetto di decisione si procede nel senso concordato; in caso contrario la camera permanente procede al riesame del fascicolo.

Il termine per la decisione della Camera permanente è di 21 gg; se la Camera permanente non decide entro tale termine si intende accettata la proposta del Procuratore europeo.

### Motivi di archiviazione (art. 39 reg. 2017/1939):

quando “l'esercizio dell'azione penale sia diventato impossibile a norma del diritto dello Stato membro del Procuratore europeo delegato incaricato del caso” per uno dei seguenti motivi: morte dell'indagato o dell'imputato o liquidazione della persona giuridica; infermità mentale; amnistia, immunità, scadenza del termine legale nazionale per l'esercizio dell'azione penale, pronuncia di altro provvedimento definitivo nei confronti dell'indagato per gli stessi fatti; mancanza di prove pertinenti.

Possibilità di riapertura delle indagini, con determinazione anch'essa attribuita alla camera permanente.

## Definizione con esercizio dell'azione penale

Necessità di approvazione della Camera permanente, nei termini già precisati in precedenza (artt. 35-36 reg. 2017/1939).

Ai sensi dell'art. 60 regolamento interno della Procura europea 12.10.2020, la Camera permanente può impartire istruzioni al PED anche in materia di rappresentanza in giudizio.

Esercizio dell'azione penale con procedure semplificate: art. 40 reg. cit.; procedura di controllo della camera permanente e interlocuzione con le autorità nazionali in presenza di vittime ulteriori oltre all'Unione europea.

Individuazione dell'organo giurisdizionale nazionale competente: determinata sulla base del diritto nazionale (art 36 par. 5 reg. cit.; art. 9 co. 2 d lvo 9/2021).

Potere della Camera permanente di riunire più casi per fatti riferibili alle stesse persone anche se consumati in Paesi diversi, e di chiedere la celebrazione del processo in un unico Stato.

In tema di prove: l'art 37 reg. 2017/1939 prevede che le prove non siano escluse “per il solo motivo di essere state raccolte in un altro Stato membro o conformemente diritto di un altro Stato membro”; fatta salva ovviamente la facoltà dell'organo giurisdizionale di interpretarle liberamente.

Rinvio al diritto nazionale per ogni aspetto non disciplinato dal regolamento.

**GRAZIE PER L'ATTENZIONE**