



Lo “statuto” del pubblico ministero europeo italiano

The statute of the Italian European Public Prosecutor

MANFREDI BONTEMPELLI

Professore ordinario di diritto processuale penale

Università degli Studi di Milano

manfredi.bontempelli@unimi.it

ABSTRACT

I poteri e lo statuto dei pubblici ministeri italiani che operano nella Procura europea devono essere definiti non solo alla luce della disciplina sovranazionale di riferimento, ma anche dei principi costituzionali sul pubblico ministero. La limitazione dell'indipendenza funzionale interna del procuratore europeo delegato è compatibile con le norme della Costituzione, con criticità residue riguardanti il meccanismo di supervisione da parte dei procuratori europei. Va, invece, analizzata criticamente la tesi della dottrina che esclude l'applicazione della regola della « piena autonomia » del magistrato in udienza.

Parole chiave: indipendenza; autonomia; pubblico ministero europeo.

The powers and status of the Italian prosecutors operating in the European Public Prosecutor's Office must be defined not only on the basis of the supranational discipline, but also of the constitutional Principles on the public prosecutor. The



DOI: 10.54103/milanlawreview/18732

MILAN LAW REVIEW, Vol. 3, No. 1, 2022
ISSN 2724 - 3273

limitation of the internal functional independence of the European Delegated Prosecutor is compatible with the rules of the Constitution, with residual criticalities regarding the supervision mechanism by the European prosecutors. Instead, the thesis of the doctrine that excludes the application of the rule of the "full autonomy" of the magistrate at the hearing must be critically analyzed.

Keywords: independence; autonomy; European public prosecutor.

Il contributo è stato sottoposto a referaggio anonimo (doppio cieco)

This paper has been subjected to double-blind peer review

Lo “statuto” del pubblico ministero europeo italiano*

SOMMARIO: 1. La questione dei poteri e dello *status* del procuratore europeo delegato italiano – 2. Organizzazione dell’EPPO e indipendenza funzionale del procuratore europeo e del procuratore europeo delegato italiano. – 3. L’indipendenza funzionale dei procuratori europei delegati nella disciplina di adeguamento italiana. – 4. Margini di autonomia del procuratore europeo delegato nell’udienza. – 5. Profili dell’autonomia statutaria dei magistrati italiani della Procura europea.

1. La questione dei poteri e dello *status* del procuratore europeo delegato italiano

Il tema assegnato, riguardante i profili statutari del “pubblico ministero europeo italiano”, richiede qualche precisazione preliminare relativa ai poteri dei pubblici ministeri italiani che operano nella Procura europea, alla luce delle fonti sovranazionali e di quelle interne, facendo quindi riferimento al regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017¹, al regolamento interno della Procura europea² e al d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 9³. La questione comprende sia i magistrati italiani che svolgono l’incarico di procuratore europeo, con sede nell’ufficio centrale dell’EPPO, sia quelli che vengono designati quali procuratori europei delegati, con sede decentrata in Italia (art. 8 reg. 2017/1939).

Il punto di partenza è la considerazione dei poteri e dello *status* del procuratore europeo delegato, figura centrale in EPPO, come si desume dal criterio generale di scelta del diritto nazionale applicabile, costituito dal “diritto dello Stato membro il cui procuratore europeo delegato è incaricato del caso ai sensi

* Testo rielaborato dell’intervento al Convegno dal titolo “*La Procura europea tra presente e futuro*”, organizzato dal Dipartimento di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale e dal Centro di Ricerca coordinato “*Studi sulla Giustizia*” dell’Università degli Studi di Milano, il 16 marzo 2022.

¹ Regolamento relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata sull’istituzione della Procura europea («EPPO»).

² Regolamento 2021/C 22/03, adottato dal collegio della Procura europea il 12 ottobre 2020.

³ Decreto recante disposizioni per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939.

dell'articolo 13, paragrafo 1" (art. 5 par. 3 reg. 2017/1939)⁴. Si può parlare di uno "statuto ibrido" dei procuratori europei delegati, in quanto questi soggetti sono investiti "degli stessi poteri dei procuratori nazionali in materia di indagini, azione penale e atti 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" (art. 13 par. 1 reg. 2017/1939). I poteri e lo *status* conferiti dal regolamento si aggiungono, quindi, per un verso, a quelli del p.m. nel sistema italiano, in quanto è impensabile che a un magistrato interno vengano attribuiti poteri investigativi e d'azione penale, ma non le garanzie previste dal sistema costituzionale per l'esercizio di tali poteri.

Questo assetto è coerente con l'ulteriore scelta normativa sovranazionale di consentire ai procuratori europei delegati di "espletare anche le funzioni di pubblici ministeri nazionali", sempre che "ciò non impedisca loro di assolvere gli obblighi derivanti dal [...] regolamento" (art. 13 par. 3 reg. 2017/1939). Non sembra dirimente l'impostazione sin qui seguita di non attribuire in concreto ai procuratori europei delegati funzioni anche nazionali⁵. Conta che la legge contempra l'eventualità che nell'accordo concluso fra il Ministro della giustizia e il procuratore capo europeo, in ordine al numero dei procuratori europei delegati e alla ripartizione funzionale e territoriale delle competenze tra i procuratori stessi all'interno dello Stato⁶, sia previsto che essi esercitino "anche le funzioni di pubblico ministero nazionale", "presso la procura della Repubblica di assegnazione" (art. 6 comma 2 d.lgs. n. 9/2021). Ciò è quanto basta per affermare la «contemporanea appartenenza organica» dei procuratori europei delegati «a una procura – o comunque all'ordinamento giuridico nazionale – e all'EPPO»⁷.

Il fine dell'attività dei procuratori italiani resta, quindi, quello di coltivare l'interesse alla persecuzione penale, sotteso all'art. 112 Cost., anche nell'ambito della Procura europea⁸. L'interesse di cui all'art. 112 Cost. va attuato, in sede sovranazionale, con quella imparzialità prevista dall'art. 5 par. 4 reg. 2017/1939, da intendersi come obiettività dell'operato del p.m., in linea con la disciplina del nostro ordinamento ricavata, secondo l'interpretazione preferibile, dal principio

⁴ V., su questo punto, E. TRAVERSA, [I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea \(EPPO\): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza](#), in *Archivio penale*, 2019, n. 3, versione Web.

⁵ La scelta di rendere esclusivo l'incarico dei procuratori europei delegati presenta un rischio di «autoreferenzialità dell'articolazione nazionale della procura europea». V. R. BELFIORE, [I procuratori 'super distrettuali' per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea: un nuovo 'terzo binario' investigativo](#), in *Sistema penale*, n. 12/2021, p. 69.

⁶ V. artt. 13 par. 2 reg. 2017/1939 e 4 comma 1 d.lgs. n. 9/2021.

⁷ G. BARROCU, *La procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Wolters Kluwer – Cedam, Milano, 2021, p. 63.

⁸ Per i problemi di compatibilità con l'art. 112 Cost. rispetto al potere di archiviazione dell'EPPO, v. S. RUGGERI, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea*, in *Processo penale e giustizia*, n. 3, 2018, p. 611 s.

d'imparzialità sancito dall'art. 97 Cost.⁹. La normativa costituzionale interna limita, in un certo senso, la stessa garanzia di indipendenza dell'EPPO affermata dall'art. 6 par. 1 reg. 2017/1939, anche con riguardo ai rapporti con le altre istituzioni europee e con le istituzioni nazionali, laddove la disposizione richiede che tutte le componenti (giudiziarie e amministrative) dell'EPPO agiscano "nell'interesse dell'Unione nel suo complesso, come definito per legge"¹⁰. I procuratori europei delegati non potrebbero perseguire l'interesse dell'UE in conflitto con l'interesse di persecuzione penale, salvo che ciò non avvenga per tutelare un interesse con copertura costituzionale ritenuto prevalente¹¹.

Per altro verso, i poteri e lo *status* conferiti dal regolamento distinguono la collocazione dei procuratori europei delegati all'interno della Procura europea, rispetto a quella dei procuratori nazionali negli uffici di procura interni. I procuratori europei delegati "sono responsabili delle indagini e delle azioni penali da essi stessi avviate", secondo l'art. 13 par. 1 reg. 2017/1939, ma sono assoggettati sia ai poteri di monitoraggio e indirizzo delle indagini e delle azioni penali attribuiti alle camere permanenti, a norma dell'art. 10 par. 2 reg. 2017/1939, sia ai poteri di supervisione delle indagini e delle azioni penali attribuiti ai procuratori europei, in base all'art. 12 par. 1 reg. 2017/1939. Emerge, quindi, una subordinazione dei procuratori europei delegati, sia ai procuratori europei che alle camere permanenti, coerente con la struttura gerarchica della Procura europea, organizzata come "ufficio unico" seppur "con struttura decentrata" (art. 8 par. 1 reg. 2017/1939). Va precisato che i procuratori europei agiscono "per conto della camera permanente" (art. 12 par. 1 reg. 2017/1939). Sono, pertanto, il mezzo con cui le camere permanenti monitorano e indirizzano le indagini e le azioni penali, come si ricava dall'art. 10 par. 5 del regolamento che attribuisce alla competente camera permanente il potere di "fornire istruzioni" al procuratore europeo delegato incaricato del caso, "agendo tramite il procuratore europeo incaricato di supervisionare l'indagine o l'azione penale".

La stessa responsabilità dei procuratori europei delegati "di portare casi in giudizio", e lo stesso "potere di formulare l'imputazione" (art. 13 par. 1 reg. 2017/1939), coesistono con il potere delle camere permanenti di decidere se

⁹ O. DOMINIONI, *Giudice e pubblico ministero. Le ragioni della "separazione" delle carriere*, in E. DOLCINI, C.E. PALIERO, *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2007, p. 2752.

¹⁰ Riguardo al tema dell'indipendenza dell'EPPO v., ad es., L. DE MATTEIS, *Autonomia e indipendenza della Procura europea come garanzia dello Stato di diritto*, in *Questione giustizia*, n. 2/2021, p. 112. Con riferimento ai rapporti tra indipendenza della Procura europea e questione delle "guidelines programmatiche", v. B. PIATTOLI GIRARD, *La Procura europea: B) Il nuovo quadro delle regole di procedura interne*, in *Processo penale e giustizia*, n. 4, 2021, p. 955.

¹¹ Infatti, «nella Costituzione l'interesse alla persecuzione penale [...] è tutelato dall'art. 112 Cost. in un quadro sistematico plurale di valori e relativizzato in tale contesto di salvaguardie». V. O. DOMINIONI, [Un conflitto endemico tra gli interessi di persecuzione penale e di efficienza giudiziaria](#), in *Penale - Diritto e Procedura. Rivista trimestrale*, 2020, n. 2, p. 263.

“portare un caso in giudizio” o archiviarlo, ovvero applicare una procedura semplificata di azione penale o rinviare un caso alle autorità nazionali o riaprire un’indagine (art. 10 par. 3 reg. 2017/1939), mentre il procuratore europeo delegato incaricato del caso presenta “un progetto di decisione di esercitare o no l’azione penale davanti a un organo giurisdizionale nazionale” (art. 35 par. 1 reg. 2017/1939)¹². Il potere-dovere di azione penale non è quindi conferito al titolare dell’ufficio, a differenza del procuratore della Repubblica italiano, che è il “titolare esclusivo dell’azione penale”, secondo gli artt. 1 e 2 d.lgs. n. 106/2006. La figura di “vertice dell’EPPO”, il procuratore capo europeo, “dirige le sue attività” (art. 11 par. 1 reg. 2017/1939), ma non esercita il potere di azione penale, demandato a una figura intermedia a composizione collegiale¹³, quale è la camera permanente, definita «il vero fulcro decisionale dell’attività requirente condotta dalla procura europea»¹⁴. Questa, a sua volta, non è nemmeno concepita quale figura di “raccordo” fra il vertice e i procuratori europei delegati. È semmai il procuratore europeo incaricato di supervisionare l’indagine e l’azione penale a fungere da “raccordo” fra la camera permanente e il procuratore europeo delegato¹⁵.

2. Organizzazione dell’EPPO e indipendenza funzionale del procuratore europeo e del procuratore europeo delegato italiano

Si tratta, a questo punto, di capire come l’organizzazione dell’EPPO incida sull’esercizio dei poteri del procuratore europeo e del procuratore europeo delegato, anche con riguardo all’attività di udienza del pubblico ministero (profilo dell’indipendenza funzionale interna)¹⁶, e di comprendere, ulteriormente, la configurazione statutaria dei magistrati italiani investiti delle funzioni di pubblico

¹² Dispone lo stesso art. 35 reg. 2017/1939 che, “se la camera permanente [...] decide conformemente a quanto proposto dal procuratore europeo delegato, quest’ultimo procede di conseguenza”.

¹³ Le camere permanenti sono infatti composte dal presidente (il procuratore capo europeo o un suo sostituto ovvero un procuratore europeo all’uopo nominato) e da due membri permanenti (art. 10 par. 1 reg. 2017/1939).

¹⁴ G. BARROCU, *La procura europea*, cit., p. 56. In altro passo dell’opera, l’A. afferma che «il ruolo delle camere permanenti è proprio quello di vero titolare, in ultima istanza, del potere requirente» (p. 206). Il procuratore europeo delegato viene pertanto a trovarsi «di fatto spogliato di ogni veste decisionale»: F. LOMBARDI, *La Procura europea: A) Dal Corpus Juris al Decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Processo penale e giustizia*, n. 4, 2021, p. 932.

¹⁵ Secondo l’art. 12 par. 5 reg. 2017/1939, “i procuratori europei fungono da collegamento e canali di informazione tra le camere permanenti e i procuratori europei delegati nei rispettivi Stati membri di origine”. Cfr. anche il considerando n. 28 del regolamento.

¹⁶ Al riguardo, v. il par. 4.

ministero europeo (profilo dell'autonomia di statuto interna ed esterna)¹⁷. Va precisato, quanto al profilo dell'autonomia statutaria¹⁸, che si dovrebbe porre, a rigore, non solo un problema di rapporti interni ed esterni alla magistratura italiana ed europea, ma anche di rapporti della magistratura italiana con quella europea. È, infatti, implicito al sistema costituzionale italiano che l'autonomia di statuto venga garantita, tanto al giudice, quanto al pubblico ministero, nei rapporti interni ed esterni alla magistratura italiana. È, del resto, noto che la nozione di autonomia della magistratura è strettamente collegata all'esistenza del Consiglio superiore della magistratura¹⁹. Pertanto, vi sarebbero attriti della disciplina europea dell'EPPO con le garanzie costituzionali, in presenza di interferenze di organi diversi dal Consiglio superiore della magistratura nelle materie di cui all'art. 105 Cost. La questione non si esaurisce, quindi, con la scelta di attribuire all'organo di governo autonomo della magistratura la competenza a designare i candidati all'incarico di procuratore europeo e i procuratori europei delegati, sul piano della disciplina interna di adeguamento al reg. 2017/1939 (artt. 2 e 5 d.lgs. n. 9/2021).

Sulla questione dell'organizzazione interna dell'EPPO, bisogna innanzitutto escludere che la strutturazione gerarchica della Procura europea confligga, di per sé, con il sistema costituzionale interno, che anzi impone la strutturazione gerarchica dei rapporti interni alla Procura della Repubblica, in particolare fra procuratore e sostituti, attraverso il buon andamento dei pubblici uffici garantito dall'art. 97 comma 1° Cost.²⁰. Solo che tale caratteristica, nella Procura europea, non si rinviene nei rapporti fra il vertice dell'ufficio (procuratore capo europeo) e i procuratori europei delegati²¹, ma in quelli già richiamati fra la camera permanente e i procuratori europei delegati incaricati del caso nel rispettivo Stato membro di origine, per il tramite dei procuratori europei che supervisionano le indagini e le azioni penali. In ciò si annidano più profili problematici, dal punto di vista dell'efficienza dell'azione investigativa e dell'azione penale della Procura europea e da quello della compatibilità con i principi costituzionali sul pubblico ministero.

¹⁷ Sui diversi aspetti del fenomeno dell'indipendenza del pubblico ministero (esterna e interna; di statuto e funzionale), v. O. DOMINIONI, *Le parti nel processo penale. Profili sistematici e problemi*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 79 ss.

¹⁸ Cfr. il par. 5.

¹⁹ N. ZANON, *L'autonomia della magistratura*, in N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, V ediz., Zanichelli, Bologna, 2019, p. 25.

²⁰ O. DOMINIONI, *Giudice e pubblico ministero*, cit., p. 2752. «Si tratta, in particolare, di una disciplina tendenzialmente gerarchizzata, il cui fondamento ultimo è da rinvenire nella necessità di assicurare un'efficiente organizzazione e un buon andamento dell'ufficio, sotto la responsabilità del Procuratore titolare»: N. ZANON, *Il pubblico ministero*, in N. ZANON-F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 282.

²¹ Sul principio gerarchico enunciato, a livello interno, dall'art. 70 comma 3 ord. giudiz., v. M. SCAPARONE, *L'ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 83.

Quanto al primo aspetto, vi è innanzitutto il rischio che la natura collegiale delle camere permanenti e la stessa organizzazione delle riunioni secondo le procedure degli artt. 23 e 24 reg. interno della Procura europea, rallentino il funzionamento dell'organo, a scapito dell'efficiente svolgimento delle funzioni di monitoraggio e indirizzo delle indagini e delle azioni penali, e di coordinamento nei casi transfrontalieri²². C'è insomma il rischio che la complessa trama organizzativa della Procura europea crei «una struttura dai connotati eccessivamente burocratici»²³. Si pensi all'eventualità in cui occorra tempestivamente riassegnare il caso a un procuratore europeo delegato di un altro Stato membro, ovvero riunire o separare i casi scegliendo il procuratore europeo delegato, in base all'art. 26 reg. 2017/1939, o all'ipotesi in cui, altrettanto tempestivamente, debbano essere fornite istruzioni conformemente al diritto nazionale applicabile al procuratore europeo delegato incaricato del caso, ai sensi dell'art. 10 comma 5 reg. 2017/1939. Inoltre, la partecipazione di magistrati non italiani alle decisioni collegiali delle camere permanenti potrebbe mettere a rischio il valore dell'efficienza investigativa, correlato all'efficiente promovimento dell'azione penale, in quanto non si basa su capacità investigative analoghe a quelle dei magistrati italiani, alla luce della mancanza di esperienza pratica nei procedimenti penali interni.

Quanto al secondo aspetto, concernente la compatibilità della disciplina UE con l'impianto di fondo della Costituzione italiana, va considerato che la disciplina sovranazionale comporta che un caso per il quale sia incaricato un procuratore europeo delegato italiano venga assegnato a una camera permanente di cui facciano parte magistrati sia italiani, che non italiani. È vero che alle deliberazioni della camera permanente deve prendere parte, in base all'art. 10 par. 9 reg. 2017/1939, in aggiunta ai membri permanenti, il procuratore europeo incaricato della supervisione dell'indagine o dell'azione penale a norma dell'art. 12 par. 1 reg. 2017/1939, incarico rivestito da un magistrato italiano, dato che la supervisione è attribuita ai procuratori europei appartenenti allo Stato membro di origine dei procuratori europei delegati (v. art. 12 par. 1 reg. 2017/1939). Ma va precisato che i membri permanenti non possono essere magistrati italiani, in quanto il sistema di assegnazione casuale dei casi alle camere permanenti di cui all'art. 19 par. 1 reg. interno esclude che la camera permanente competente a monitorare e dirigere le indagini e le azioni penali sia quella di cui è membro permanente il procuratore europeo incaricato della supervisione²⁴. Pertanto, si verifica una partecipazione di

²² Cfr., in materia, A. BERNARDI, [Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea](#), in *Sistema penale*, n. 11/2021, p. 30.

²³ L. PRESSACCO, *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo*, in *Cassazione penale*, 2018, vol. 12, p. 4407. Cfr. anche F. LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., p. 932-933.

²⁴ Il sistema prevede "un'assegnazione casuale, automatica e alternata dei casi" ed "è concepito in modo da escludere la possibilità che un caso sia assegnato a una camera

magistrati non italiani, in qualità di membri permanenti delle camere permanenti, a decisioni assunte collegialmente a maggioranza dalle camere, variamente correlate all'esercizio dei poteri-doveri di azione penale e d'indagine, come tali assoggettati alla sfera d'influenza dell'art. 112 Cost. nell'ordinamento interno, vale a dire le decisioni di portare un caso in giudizio o archiviarlo, applicare una procedura semplificata di azione penale, rinviare un caso alle autorità nazionali o riaprire un'indagine (art. 10 par. 3 reg. 2017/1939), e, se necessario, le decisioni di incaricare il procuratore europeo delegato di avviare un'indagine ovvero di esercitare il diritto di avocazione, assegnare un caso a fronte dell'inerzia dei procuratori europei delegati o riassegnare un caso, ovvero approvare la decisione di un procuratore europeo di condurre esso stesso l'indagine (art. 10 par. 4 reg. 2017/1939). Senza trascurare il menzionato potere della competente camera permanente di fornire istruzioni al procuratore europeo delegato, "ove sia necessario per l'efficiente svolgimento dell'indagine o dell'azione penale, nell'interesse della giustizia, o per assicurare il funzionamento coerente dell'EPPO" (art. 10 par. 5 reg. 2017/1939)²⁵.

Questa costruzione normativa determina una limitazione dell'indipendenza funzionale dei procuratori europei delegati che non appare, di per sé, inconciliabile con la Costituzione. Va tenuto conto che la Carta assimila il pubblico ministero al giudice dal punto di vista dell'indipendenza di statuto, ma secondo l'interpretazione preferibile non si occupa dell'indipendenza funzionale del pubblico ministero, rinviando alle norme sull'ordinamento giudiziario, attraverso l'art. 107 comma 4° Cost.²⁶. La Costituzione ammette, pertanto, una compressione dell'indipendenza funzionale interna dei singoli magistrati del pubblico ministero, rispetto al titolare del potere-dovere di azione penale (procuratore della Repubblica)²⁷, e non sembra vietare che l'indipendenza funzionale dei magistrati del pubblico ministero venga limitata attraverso una subordinazione a figure giudiziarie delineate dalla disciplina sovranazionale, a patto che tali figure conservino lo *status* di magistrato italiano. La Costituzione richiede, infatti, che il pubblico ministero, al pari del giudice, abbia lo statuto di

permanente di cui il procuratore europeo incaricato della supervisione è membro permanente" (art. 19 parr. 1 e 2 reg. interno).

²⁵ Sul carattere vincolante delle istruzioni delle camere permanenti, v. L. DE MATTEIS, *Autonomia e indipendenza della Procura europea come garanzia dello Stato di diritto*, cit., p. 114.

²⁶ O. DOMINIONI, *Giudice e pubblico ministero*, cit., p. 2751; N. ZANON, *Il pubblico ministero*, cit., p. 252. *Contra*, M. SCAPARONE, *L'ordinamento giudiziario*, cit., p. 46-47.

²⁷ Anche chi ritiene che il p.m. debba godere della stessa indipendenza esterna riconosciuta dalla Costituzione ai giudici, attraverso il principio di soggezione soltanto alla legge (art. 101 comma 2° Cost.), ammette che l'art. 107 comma 4° Cost. abbia «la funzione di consentire che la legge neghi ai magistrati del pubblico ministero l'indipendenza interna, e quindi conferisca al pubblico ministero una struttura gerarchica sia nei rapporti interni al singolo ufficio sia nei rapporti tra uffici». M. SCAPARONE, *L'ordinamento giudiziario*, cit., p. 48.

magistrato²⁸. Non confligge, pertanto, con il sistema l'ipotesi della supervisione esercitata da un procuratore europeo italiano, sul presupposto che questi mantenga la veste di magistrato italiano²⁹, nonostante venga assunto come agente temporaneo dell'EPPO ai sensi dell'art. 96 par. 1 reg. 2017/1939³⁰.

Il magistrato italiano procuratore europeo, da un lato, costituisce il "tramite" con cui la camera permanente fornisce istruzioni al procuratore europeo delegato incaricato. In altre parole, il potere di fornire istruzioni viene esercitato tramite un magistrato italiano³¹. Dall'altro lato, tali istruzioni vengono fornite "conformemente al diritto nazionale applicabile" (art. 10 par. 5 reg. 2017/1939), e su ciò vigila il procuratore europeo supervisore³², tanto da legare con una sorta di «filo rosso» il delegato al supervisore³³. Al procuratore europeo il procuratore capo europeo può delegare il coordinamento delle attività dei procuratori europei delegati dei rispettivi Stati membri, "compresi i loro programmi di lavoro, in modo da garantire l'esercizio delle relative funzioni" (art. 34 reg. interno)³⁴. Inoltre, alla

²⁸ O. DOMINIONI, *Giudice e pubblico ministero*, cit., p. 2750; N. ZANON, *Il pubblico ministero*, cit., p. 250.

²⁹ «Si tratta pur sempre di magistrati che operano presso le sedi giudiziarie italiane secondo la normativa interna»: F. LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., p. 945.

³⁰ La prospettiva è quindi diversa da quella seguita da chi afferma «il carattere del necessario (ancorchè solo temporaneo) distacco che [il magistrato procuratore europeo] deve assicurare rispetto al proprio ordinamento nazionale al fine di rendere effettivo quel requisito di *indipendenza* a gran voce proclamato dall'art. 6 del regolamento 2017/1939 e confermato da diverse disposizioni dello stesso». L. SALAZAR, [L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini](#), in *Sistema penale*, n. 4/2021, p. 66-67 (corsivo nel testo).

³¹ Secondo G. BARONE, *L'entrata in funzione dell'EPPO tra nodi (ancora) da sciogliere e dubbi di effettività*, in *Cassazione penale*, 2020, vol. 12, p. 4773, la supervisione da parte del procuratore europeo dello Stato membro di origine farebbe dubitare «in ordine a quella che sarà la reale indipendenza del PED».

³² Cfr. il considerando n. 28, ult. per., del reg. 2017/1939, secondo cui «il procuratore europeo incaricato della supervisione dovrebbe altresì verificare la conformità di ogni istruzione con la legislazione nazionale e informare la camera permanente in caso di non conformità delle istruzioni».

³³ F. LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., p. 932, secondo il quale si tratterebbe di «un legame funzionale invero capace di assorbire la gestione e l'andamento dell'intera indagine, relegando ad un ruolo di secondo piano, se non escludendo di fatto, i restanti procuratori della camera permanente, il cui apporto risulterà svilito dalla scarsa conoscenza della cultura giuridica dello Stato membro di rilievo per l'indagine e/o per il processo».

³⁴ Si v., al riguardo, la ricostruzione di L. DE MATTEIS, *Autonomia e indipendenza della Procura europea come garanzia dello Stato di diritto*, cit., p. 114-115, il quale condivisibilmente afferma che «la scelta di rafforzare il ruolo del procuratore europeo nei confronti dei procuratori europei delegati italiani non era scontata alla luce del regolamento EPPO: ispirata dalla necessità di salvaguardare la natura sovranazionale dell'EPPO e della sua azione, nonché di assicurare l'ordinato svolgimento delle indagini negli Stati membri, essa aggiunge

base delle decisioni delle camere permanenti che influiscono sull'esercizio dell'azione penale, vi è comunque una determinazione del procuratore europeo delegato incaricato del caso il quale, alla chiusura delle indagini, presenta al procuratore europeo supervisore "una relazione di sintesi del caso e un progetto di decisione di esercitare o no l'azione penale davanti a un organo giurisdizionale nazionale" (art. 35 par. 1 reg. 2017/1939). L'esercizio dell'azione penale dipende, quindi, in ultima analisi, da un provvedimento del pubblico ministero europeo italiano, il che sembra consentire un allineamento della disciplina sovranazionale al principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost.

Altro discorso va fatto per l'ipotesi prevista in via eccezionale dall'art. 12 par. 2 reg. 2017/1939, in cui il procuratore europeo chiede "che la supervisione delle indagini e azioni relative a singoli casi trattati da procuratori europei delegati nel proprio Stato membro di origine sia assegnata ad altri procuratori europei, fatto salvo l'assenso di questi ultimi". In tal caso, le istruzioni al procuratore europeo delegato italiano verrebbero impartite, in osservanza del diritto nazionale, secondo l'art. 12 par. 3 reg. 2017/1939, da un magistrato non italiano. Si verrebbe, così, a delineare un rapporto di dipendenza funzionale inconciliabile con la disciplina costituzionale della magistratura italiana, che, pertanto, potrebbe essere invocata come contro-limite per escludere l'applicazione diretta dell'art. 12 par. 2 reg. 2017/1939 nell'ordinamento interno³⁵.

3. L'indipendenza funzionale dei procuratori europei delegati nella disciplina di adeguamento italiana

In base alla disciplina italiana di adeguamento di cui al d.lgs. n. 9/2021, i procuratori europei delegati sono i soggetti che "esercitano, in via esclusiva e fino alla definizione del procedimento", "le funzioni e i poteri spettanti ai pubblici ministeri nazionali", "in relazione ai procedimenti per i quali la Procura europea

tuttavia un livello di complessità nella definizione dello statuto dei procuratori europei delegati, in particolare per ciò che riguarda la loro indipendenza interna». Tuttavia, risulta meno convincente l'ulteriore osservazione secondo cui «tale ricostruzione andrà fatta esclusivamente alla luce del diritto dell'Unione applicabile, a prescindere da quello che è oggi lo statuto dei pubblici ministeri 'nazionali'». Pronostica, invece, L. TAVASSI, [Il primo anno di EPPO: appunti per una revisione critica](#), in *Sistema penale*, n. 5/2022, p. 53, «che quando l'EPPO entrerà in funzione a pieno regime, le questioni di compatibilità della sua disciplina sia con i principi europei sia con quelli costituzionali saranno portate all'attenzione delle giurisdizioni superiori con il rischio concreto di interventi demolitori capaci di mandare in frantumi l'intero sistema».

³⁵ È significativo che l'art. 12 par. 1 reg. 2017/1939 escluda che il sostituto procuratore europeo possa svolgere l'indagine di persona consentita al supervisore proveniente dal medesimo Stato membro di origine del procuratore europeo delegato, ai sensi dell'art. 28 par. 4.

ha assunto la decisione di avviare o avocare un'indagine" (art. 13 comma 1 cit.). La disciplina in discorso deroga, quindi, all'ordinamento giudiziario italiano, che concepisce il titolare dell'ufficio (procuratore della Repubblica) come il soggetto che esercita tutte le funzioni ricomprese nel concetto di "esercizio" dell'azione penale, ivi incluse le funzioni investigative, anche con riguardo al potere di avviare l'indagine preliminare. Coerentemente, l'art. 13 comma 3 d.lgs. n. 9/2021 dispone che "i procuratori europei delegati, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, non sono soggetti ai poteri di direzione attribuiti ai procuratori della Repubblica" (art. 70 ord. giudiz., nonché artt. 1, 2, 3 e 4 comma 1 d.lgs. n. 106/2006), "né all'attività di vigilanza del procuratore generale presso la corte di appello" (art. 6 d.lgs. n. 106/2006).

Il senso della norma è quello di escludere che l'indipendenza funzionale interna dei procuratori europei delegati possa essere limitata dai capi degli uffici giudiziari italiani, che, rispetto ai procuratori europei delegati, non possono neppure esercitare i poteri di direzione e organizzazione, nonché di coordinamento previsti dalla normativa processuale interna, anche con riguardo al potere di avocazione, in quanto l'art. 13 comma 1 d.lgs. n. 9/2021 esclude che si applichino gli artt. 53, 371-bis, 372, 412, 413 e 421-bis commi 1, secondo periodo, e 2 c.p.p.³⁶. Ma non si può parlare di una "personalizzazione" delle funzioni investigative e d'accusa in capo al procuratore europeo delegato, in quanto la normativa UE attribuisce alle camere permanenti penetranti poteri di monitoraggio, indirizzo e coordinamento, e lo stesso potere di decidere se portare un caso in giudizio, il che si traduce nella titolarità effettiva del potere di azione penale. In aggiunta, nella conduzione delle indagini e delle azioni penali, insistono le istruzioni che possono essere impartite dalla camera permanente, per il tramite del procuratore europeo incaricato della supervisione, in termini più penetranti rispetto ai "criteri" di esercizio dell'attività investigativa e d'accusa previsti dall'ordinamento giudiziario interno. Questi possono essere stabiliti dal procuratore della Repubblica "con l'atto di assegnazione per la trattazione di un procedimento" a uno o più magistrati dell'ufficio (artt. 2 comma 1 e 2 d.lgs. n. 106/2006). La limitazione dell'indipendenza funzionale interna del pubblico ministero europeo è quindi più accentuata rispetto a quella del pubblico ministero italiano.

4. Margini di autonomia del procuratore europeo delegato nell'udienza

Una precisazione va fatta con riguardo al richiamo dell'art. 53 c.p.p. ad opera dell'art. 9 comma 3 d.lgs. n. 9/2021, che sembrerebbe deporre per l'inconciliabilità della "piena autonomia" nell'esercizio delle funzioni del magistrato del p.m. in udienza, prevista dall'art. 53 comma 1 c.p.p., «con la

³⁶ Cfr., al riguardo, F. LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., p. 946.

struttura gerarchica e la genesi dei processi decisionali che si manifestano nella dinamica EPPO delegato-supervisore-camera permanente»³⁷. Si è affermato, in quest'ottica, che «l'autonomia del delegato, soprattutto in udienza, così come concepita nel nostro ordinamento risulta anzi ontologicamente incompatibile con la struttura della procura europea, sorta come risposta alla disomogeneità e all'inefficacia dell'accertamento rimesso ai singoli stati membri. In un simile contesto, pensare di confinare i poteri degli organi incardinati presso la sede dell'EPPO come "istruzioni" generali oltre ad essere utopistico appare il preludio del conflitto»³⁸. La tesi sembra, tuttavia, provare troppo, in quanto anche l'ordinamento interno configura, come si è ricordato³⁹, una struttura di carattere gerarchico dell'ufficio di Procura, che convive con un temperamento del principio con riguardo alle funzioni esercitate dal magistrato "nell'udienza", «con la finalità di salvaguardarne l'obiettività. La ragione dell'art. 53 c.p.p. è insomma che nell'udienza solo il magistrato che vi è presente ad adempiere le funzioni di pubblico ministero è in grado di apprezzare le risultanze che il processo esprime nell'immediatezza e oralità tipiche di questa fase, tanto che qualsiasi direttiva eteronoma non ne potrebbe tener conto in modo adeguato, e mancherebbe quindi di obiettività. Di qui la previsione della tassatività dei casi in cui il capo dell'ufficio può sostituire il magistrato designato per l'udienza (grave impedimento, rilevanti esigenze di servizio, i casi di astensione obbligatoria riferibili al pubblico ministero, ricorrenza del consenso del magistrato interessato) e il procuratore generale presso la corte d'appello, in mancanza di un provvedimento del procuratore della Repubblica, può designare in sostituzione un magistrato del proprio ufficio»⁴⁰.

Su questa premessa, può essere proposta una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 9 comma 3 d.lgs. n. 9/2021, che salvaguardi l'applicazione ai procuratori europei delegati dell'"autonomia del pubblico ministero nell'udienza" di cui all'art. 53 comma 1 c.p.p.⁴¹. Da un lato, l'autonomia va concepita, alla luce delle considerazioni della dottrina che si è sopra richiamata, come garanzia strumentale alla piena attuazione dei principi dell'oralità, dell'immediatezza e del contraddittorio nella formazione della prova, essenziali in chiave epistemica. Senza tralasciare la dialettica tipica del processo di parti, che reca «l'esigenza di tutelare lo spazio decisionale autonomo di una parte processuale quale è il p.m.,

³⁷ G. BARROCU, *La procura europea*, cit., p. 203.

³⁸ G. BARROCU, *La procura europea*, cit., p. 207.

³⁹ Cfr. il par. 1.

⁴⁰ O. DOMINIONI, *Giudice e pubblico ministero*, cit., p. 367.

⁴¹ V., però, nel senso della non applicazione della regola dell'autonomia, L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, cit., p. 61; R. BELFIORE, *I procuratori 'super distrettuali' per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea*, cit., p. 73; M.R. MARCHETTI, *Procura europea: la normativa interna di collegamento*, in *Diritto penale e processo*, 2021, vol. 7, p. 864.

che in udienza, davanti al giudice terzo, svolge (deve svolgere) le sue funzioni in condizioni di parità con la difesa della parte privata, anch'essa libera di determinarsi autonomamente. Del resto, le mutevoli e imprevedibili risultanze dibattimentali impongono che il p.m. goda di una certa discrezionalità nell'impostazione della strategia processuale dell'ufficio»⁴². L'autonomia di udienza del magistrato del p.m. è, pertanto, il portato della discrezionalità tecnica che consente al p.m. stesso di adempiere al dovere di proseguire l'azione penale, dopo che questa sia stata iniziata, attraverso lo svolgimento doveroso dell'attività probatoria⁴³. Nell'obbligo di proseguire l'azione penale è, infatti, insito il «dovere del pubblico ministero di inserirsi nella dialettica processuale con le iniziative che sono necessarie perché la fondatezza dell'accusa sia accertata, nonché di chiedere al giudice quella decisione che dagli elementi acquisiti risulti conforme alla legge»⁴⁴. Dall'altro lato, ritenere che l'art. 9 comma 3 d.lgs. n. 9/2021 si riferisca alla sola disciplina dei "casi di sostituzione" del magistrato del p.m., dettata dai commi 2 e 3 dell'art. 53 c.p.p., sembra coerente con le ulteriori disposizioni menzionate nella stessa clausola di esclusione applicativa, di cui agli artt. 371-*bis*, 372, 412, 413 e 421-*bis* commi 1, secondo periodo, e 2 c.p.p., tutte disposizioni riguardanti i poteri del capo dell'ufficio di procura o del procuratore generale presso la corte di appello, al pari di quelle di cui all'art. 53 commi 2 e 3 c.p.p., ovvero i poteri del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

5. Profili dell'autonomia statutaria dei magistrati italiani della Procura europea

Si spiega, quindi, alla luce dei fattori limitativi dell'indipendenza funzionale interna dei magistrati che compongono la Procura europea, a livello decentrato o centrale, la configurazione statutaria derivante dalla disciplina sovranazionale che fa dipendere la nomina e la rimozione dei procuratori europei e dei procuratori europei delegati da decisioni del Consiglio e della Corte di giustizia dell'Unione europea e, rispettivamente, del collegio della Procura europea (artt. 16 e 17 reg. 2017/1939). La salvaguardia dell'autonomia di statuto dei magistrati italiani è peraltro assicurata dall'attribuzione al Consiglio superiore della magistratura del compito di designare i candidati all'incarico di procuratore europeo e i procuratori europei delegati, in base agli artt. 2 e 5 d.lgs. n. 9/2021. È quindi fatto salvo il disposto dell'art. 105 Cost., nella parte in cui riserva al predetto organo "le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni [...] nei

⁴² N. ZANON, *Il pubblico ministero*, cit., p. 283.

⁴³ Sul dovere di prova del p.m. quale componente della prosecuzione dell'azione penale, v. L. TAVASSI, *L'onere della prova nel processo penale*, Wolters Kluwer – Cedam, Milano, 2020, p. 207 ss.

⁴⁴ O. DOMINIONI, *Le parti nel processo penale*, cit., p. 85.

riguardi dei magistrati"⁴⁵, in quanto, per un verso, con la nomina al posto di procuratore europeo, il magistrato "è collocato fuori dal ruolo organico della magistratura", a norma dell'art. 3 d.lgs. n. 9/2021, senza che la successiva carriera interna del magistrato ne possa essere pregiudicata. Per altro verso, il problema non si pone con riguardo alla nomina al posto di procuratore europeo delegato, effettuata dal collegio della Procura europea su designazione dello stesso C.S.M., che provvede alla destinazione alla sede dei magistrati nominati procuratori europei delegati (art. 6 d.lgs. n. 9/2021). La disciplina europea, si noti, precisa che con la nomina i magistrati restano "membri attivi delle procure o della magistratura dei rispettivi Stati membri che li hanno designati" (art. 17 par. 2 reg. 2017/1939). Dopo la cessazione dall'incarico, resta inoltre garantito il diritto del magistrato "ad essere riassegnato, a domanda, alla sede di provenienza, con le precedenti funzioni" (art. 6 comma 3 d.lgs. n. 9/2021).

Quanto ai provvedimenti disciplinari riguardanti i procuratori europei delegati, il sistema prevede una competenza, per così dire, concorrente del C.S.M. rispetto a quella degli organismi U.E., finalizzata a salvaguardare l'art. 105 Cost., nella parte in cui riserva all'organo di governo autonomo della magistratura anche i procedimenti disciplinari. Infatti, sia i procedimenti disciplinari iniziati o definiti in sede europea, sia le decisioni del procuratore europeo supervisore di svolgere le indagini di persona vengono comunicate al C.S.M., su richiesta con cadenza annuale alla Procura europea (art. 6 comma 4 d.lgs. n. 9/2021), mentre il procuratore europeo delegato deve informare senza ritardo il procuratore generale presso la Corte di cassazione e il Ministro della giustizia dell'avvio di un procedimento disciplinare, nonché della decisione di riassegnazione del caso adottata dalla camera permanente e della decisione di svolgere l'indagine di persona adottata dal procuratore europeo (art. 6 comma 5 d.lgs. n. 9/2021). Il fine è quello di consentire al C.S.M. l'esercizio del potere disciplinare nei confronti dei procuratori europei delegati, anche per motivi connessi alle responsabilità derivanti dal regolamento europeo, in base all'art. 13 d.lgs. n. 9/2021⁴⁶.

Va, inoltre, considerato che l'inizio del procedimento disciplinare è subordinato all'acquisizione del consenso del procuratore capo europeo, secondo l'art. 13 comma 1 d.lgs. n. 9/2021. Non si può, tuttavia, dire che il dissenso dell'organo di vertice dell'EPPO basti a rendere inoperante il potere disciplinare del C.S.M. Anche al di là del meccanismo di sindacato del dissenso del procuratore capo europeo, tramite il riesame al collegio della Procura europea previsto dall'art. 13 comma 3 d.lgs. n. 9/2021, è dirimente l'introduzione della causa sospensiva dei termini di prescrizione di cui al comma 4 del cit. art. 13, fino alla "cessazione dell'incarico di procuratore europeo delegato, di cui il Consiglio superiore della

⁴⁵ Cfr., al riguardo, L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, cit., p. 55.

⁴⁶ Sul punto, M.R. MARCHETTI, *Procura europea: la normativa interna di collegamento*, cit., p. 862.

magistratura informa tempestivamente il procuratore generale presso la Corte di cassazione ai fini dell'avvio del procedimento disciplinare". Resta, quindi, possibile procedere nei confronti del procuratore europeo delegato, anche ove il magistrato italiano abbia subito un procedimento disciplinare in sede sovranazionale⁴⁷. Un punto critico è, invece, costituito dal divieto d'iniziare o proseguire l'azione penale sancito dall'art. 13 comma 5 d.lgs. n. 9/2021, "quando la sussistenza dei fatti oggetto di addebito o della responsabilità del magistrato è stata esclusa dal collegio della Procura europea con decisione irrevocabile". La regola sembra confliggere con l'art. 105 Cost., nella misura in cui è idonea a sottrarre al C.S.M. una componente essenziale dell'autonomia statutaria dei magistrati italiani del pubblico ministero.

Per la stessa ragione, non dovrebbe nemmeno escludersi che il potere disciplinare del C.S.M. venga esercitato nei confronti dei procuratori europei. L'ipotesi di sottrarre tali figure al controllo disciplinare delineato dalla Costituzione potrebbe spiegarsi sul piano formale, alla luce del collocamento "fuori ruolo" dei magistrati italiani, ma non sul piano sostanziale, considerando che si tratta di magistrati che esercitano funzioni nei procedimenti penali interni, secondo il diritto nazionale⁴⁸. La conservazione dello *status* di magistrato italiano in capo al procuratore europeo, necessaria per armonizzare con la Costituzione le limitazioni all'indipendenza funzionale dei procuratori europei delegati⁴⁹, postula che entrambe le figure possano essere chiamate a rispondere disciplinarmente del loro operato davanti al C.S.M.

Bibliografia

G. Barone, *L'entrata in funzione dell'EPPO tra nodi (ancora) da sciogliere e dubbi di effettività*, in *Cassazione penale*, 2020, vol. 12

G. Barrocu, *La procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Wolters Kluwer – Cedam, Milano, 2021

R. Belfiore, [*I procuratori 'super distrettuali' per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea: un nuovo 'terzo binario' investigativo*](#), in *Sistema penale*, n. 12/2021

A. Bernardi, [*Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*](#), in *Sistema penale*, n. 11/2021

⁴⁷ V., ancora, M.R. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 865.

⁴⁸ La contraddittorietà insita nella scelta normativa del collocamento fuori ruolo è segnalata da F. LOMBARDI, *La Procura europea*, cit., p. 945.

⁴⁹ V., *supra*, par. 2.

- O. Dominioni, *Le parti nel processo penale. Profili sistematici e problemi*, Giuffrè, Milano, 1985
- O. Dominioni, *Giudice e pubblico ministero. Le ragioni della "separazione" delle carriere*, in E. Dolcini, C.E. Paliero, *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2007
- O. Dominioni, [Un conflitto endemico tra gli interessi di persecuzione penale e di efficienza giudiziaria](#), in *Penale - Diritto e Procedura. Rivista trimestrale*, 2020, n. 2
- F. Lombardi, *La Procura europea: A) Dal Corpus Juris al Decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Processo penale e giustizia*, n. 4, 2021
- M.R. Marchetti, *Procura europea: la normativa interna di collegamento*, in *Diritto penale e processo*, 2021, vol. 7
- B. Piattoli Girard, *La Procura europea: B) Il nuovo quadro delle regole di procedura interne*, in *Processo penale e giustizia*, n. 4, 2021
- L. Pressacco, *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo*, in *Cassazione penale*, 2018, vol. 12
- S. Ruggeri, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea*, in *Processo penale e giustizia*, n. 3, 2018
- L. Salazar, [L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini](#), in *Sistema penale*, n. 4/2021
- M. Scaparone, *L'ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2012
- L. Tavassi, *L'onere della prova nel processo penale*, Wolters Kluwer – Cedam, Milano, 2020
- L. Tavassi, [Il primo anno di EPPO: appunti per una revisione critica](#), in *Sistema penale*, n. 5/2022
- E. Traversa, [I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea \(EPPO\): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza](#), in *Archivio penale*, 2019, n. 3, versione Web
- N. Zanon, F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, V ediz., Zanichelli, Bologna, 2019