

1) - **Fasc. 1/RI/2018 della Sesta Commissione** - Risoluzione in materia di “Procura Europea. Risvolti ordinamentali e organizzativi.”

(relatore Consigliere **BALDUCCI**, Consigliere **ARDITURO**)

- **Fasc. 39/IR/2014 della Nona Commissione** - Valutazione degli aspetti e delle questioni ordinamentali relative all’istituzione della “Procura Europea.”

(relatore Consigliere **FANFANI**, Consigliere **CANANZI**, Consigliere **FORTELEONI**, Consigliere **SPINA**)

Le Commissioni Sesta e Nona propongono al *Plenum* di adottare la seguente delibera:

«1. Premessa: iniziativa del Consiglio e l’acquisizione dei primi dati statistici.

Il 31 ottobre 2017 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea L 283, il regolamento (UE) 2017/1939, del 12 ottobre 2017, relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata sull’istituzione della Procura europea, entrato in vigore il 20 novembre 2017. Il regolamento è vincolante per i 20 Stati membri che hanno aderito alla cooperazione rafforzata: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna. Non hanno partecipato alla cooperazione rafforzata Danimarca, Regno Unito ed Irlanda in virtù dei rispettivi statuti speciali, mentre hanno scelto di rimanere fuori dell’iniziativa Malta, Polonia, Svezia, Ungheria e l’Olanda.

L’EPPO, che avrà sede in Lussemburgo, sarà competente ad indagare ed a perseguire dinanzi alle ordinarie giurisdizioni nazionali degli Stati partecipanti e secondo le rispettive regole processuali, i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione, come definiti dalla direttiva UE 2017/1971 (cd. Direttiva PIF), i reati di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione e i reati indissolubilmente connessi ad una delle fattispecie prima menzionate.

Ai sensi dell’art. 288 TFUE, il regolamento UE 2017/1939 ha immediata efficacia nell’ordinamento degli Stati che hanno aderito alla cooperazione rafforzata. Tuttavia, al fine

di adattare il vigente assetto ordinamentale e codicistico ai principi del regolamento, appare necessaria l'adozione di misure normative, di livello primario e secondario, ed organizzative, volte ad introdurre nell'ordinamento dei vari Stati membri, i nuovi soggetti e procedure previste dal nuovo regolamento ed in particolare le nuove figure del Procuratore Capo europeo, del Procuratore europeo e dei Procuratori europei delegati.

Ne deriva l'esigenza che il Consiglio Superiore della Magistratura, nell'ambito delle proprie competenze, compia i necessari approfondimenti e si proponga per un verso quale interessato interlocutore istituzionale del Ministro della Giustizia anche in vista delle iniziative legislative che dovranno essere assunte, e per l'altro in vista dell'emanazione della necessaria ed opportuna disciplina regolamentare ed attuativa, in ambiti di competenza propri attinenti alla configurazione dell'assetto ordinamentale dei soggetti che costituiscono l'EPPO.

A tal fine in più occasioni, d in due plenum alla presenza prima del Ministro Orlando e poi del Ministro Bonafede, il Consiglio ha manifestato la disponibilità ad un confronto preventivo con gli uffici del Ministero per procedere ad una comune analisi delle questioni più significative che possa indirizzare le attività e le scelte, autonome, dei due diversi organi, secondo in metodo più volte sperimentato nell'attuale consiliatura con proficui risultati. La proposta è stata ulteriormente ribadita nella riunione del Comitato paritetico del 23 luglio 2018.

Nell'auspicio che tale metodo di lavoro possa trovare presto attuazione, con la presente risoluzione il Consiglio intende offrire un primo approfondimento di tali questioni, da offrire alla successiva ulteriore valutazione che dovrà operarsi nei prossimi mesi, secondo le scadenze che lo stesso regolamento impone.

La risoluzione si fonda sul lavoro svolto, nell'ambito delle commissioni congiunte sesta e nona, dal gruppo di lavoro composto dai consiglieri Ardituro, Cananzi, Forteleoni, Spina , che hanno operato con il coordinamento dei presidenti di commissione consiglieri Balducci e Fanfani e con l'apporto di componenti dell'ufficio studi, che hanno depositato un parere tecnico in data 4 settembre 2018 che tiene conto del confronto interno al gruppo di lavoro. Ai lavori ha preso parte anche il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione.

Il tavolo, riunitosi in data 29 maggio, 12 e 19 giugno, 3 e 17 luglio, 4 settembre 2018, ha esaminato le disposizioni del regolamento 1939/2017 ed ha avviato un monitoraggio, presso gli uffici giudiziari requirenti, dei dati statistici afferenti i procedimenti penali relativi ai reati rientranti nell'ambito della direttiva (UE) 2017/1371 cd. Direttiva PIF.

Sul punto va ricordato che l'art. 22 del regolamento chiarisce nel dettaglio che la Procura europea si occuperà: dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione individuati dalla cd. Direttiva PIF, con la specificazione che per i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera d), di detta direttiva, l'EPPO è competente soltanto qualora le azioni od omissioni siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di EUR; dei reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale, così come definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI, se l'attività criminosa dell'organizzazione è rivolta alla commissione di reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione; di qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso ad un reato già di competenza EPPO.

Considerata la necessità anche per l'Italia di adottare una serie di azioni finalizzate a dare concreta attuazione nell'ordinamento nazionale al regolamento ed in particolare a strutturare sul territorio il livello decentrato della Procura europea (i c.d. Procuratori europei delegati) e rilevato come il numero di Procuratori europei delegati e la loro articolazione sul territorio devono ritenersi indissolubilmente correlati al volume di procedimenti di competenza dell'EPPO che gli stessi saranno chiamati a gestire, si è infatti imposta una preliminare attività di censimento dei procedimenti penali iscritti dagli uffici requirenti italiani nell'ultimo triennio, limitatamente ai reati di competenza della istituenda Procura europea (individuati dalle lettere a) e b) dell'art. 22 cit., con esclusione di quelli di cui alla lettera c), non essendo allo stato ancora sufficientemente definita la nozione di "reato indissolubilmente connesso").

Con riferimento specifico alle modalità di rilevazione, deve segnalarsi come precedenti verifiche finalizzate a censire i procedimenti penali di cui si tratta, non hanno prodotto risultati significativi e veritieri, verosimilmente a causa della omessa indicazione nell'ex R.G.N.R., ora SICP, dell'Unione europea quale persona offesa dal reato.

Si è dunque segnalata l'opportunità che la verifica dei procedimenti iscritti per i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, effettuata attraverso l'interrogazione del SICP, fosse accompagnata da una ulteriore attività di controllo espletata attraverso il coinvolgimento diretto dei magistrati impegnati nell'attività di indagine legata ai predetti reati.

Il monitoraggio, svolto in tempi ristretti ed cavallo della pausa feriale degli uffici, cui hanno dato risposta complessivamente 120 uffici su 140, ha consentito di evidenziare, quale dato complessivo riferito al triennio 2015-2016-2017, l'esistenza di circa 5.881 procedimenti.

Il dato è inevitabilmente approssimativo (attesi i ristretti termini del monitoraggio) e la difficoltà di una verifica caso per caso) ed andrà sottoposto ad una ulteriore e più attenta verifica che va demandata all'ufficio statistico del Consiglio.

Esso può ritenersi per un verso sovrastimato - in relazione ai dati comunicati da alcuni uffici (di piccole dimensioni) i quali hanno verosimilmente computato nel numero significativo (in rapporto alla grandezza dell'ufficio) di procedimenti comunicato negli stessi tutti i procedimenti penali iscritti per i reati oggetto di richiesta senza effettuare la richiesta verifica sulla presenza quale persona offesa, dell'Unione Europea - e per l'altro certamente sottostimato in relazione a ben 39 uffici, tra i quali alcuni di grandi dimensioni (quali ad esempio Milano, Firenze e Genova) che hanno riferito di non avere iscritto alcun procedimento nell'arco del triennio. La circostanza, in corso di verifica, deve ritenersi verosimilmente dovuta al fatto che, quasi sempre, il soggetto erogatore del finanziamento oggetto della condotta di reato non è l'Unione Europea, bensì l'ente pubblico (Ministero, Regione, Provincia, Comune etc.) che materialmente effettua il versamento dei fondi europei. Resta ad ogni buon conto la prima certezza di una rilevazione che, se abbandona il mero rilievo del dato ricavabile dal registro generale informatizzato, non sempre correttamente aggiornato in tutti i suoi campi, e procede attraverso un monitoraggio cartaceo, evidenzia un dato complessivo assai significativo e rilevante che sembra smentire le prime valutazioni riduttive. La presenza di così numerosi casi dovrà essere tenuta in debita considerazione.

2. La struttura dell'EPPO e le azioni da intraprendere

Come evidenziato dall'Ufficio Studi nel parere citato, la Procura europea è organizzata a livello sia centrale che decentrato (art. 8). Il livello centrale è composto da un Collegio, dalle Camere permanenti, dal Procuratore Capo europeo (di seguito PCE), dai Procuratori europei (di seguito PE) e dal direttore amministrativo. Il livello decentrato è, invece, composto dai Procuratori europei delegati (di seguito PED) aventi sede negli Stati membri.

Il Collegio dell'EPPO, composto dal Procuratore capo europeo, che lo presiede, e da un procuratore europeo per ogni Stato membro (art. 9), si occupa della supervisione generale

delle attività dell'EPPO; di adottare decisioni su questioni strategiche e su questioni di ordine generale derivanti da singoli casi, in particolare al fine di assicurare la coerenza, l'efficienza e l'uniformità della politica in materia di azione penale dell'EPPO in tutti gli Stati membri; di istituire le Camere permanenti; di adottare il regolamento interno dell'EPPO e di stabilire le responsabilità per l'esercizio delle funzioni dei membri del collegio e del personale dell'EPPO stesso.

Le Camere permanenti sono presiedute dal PCE, o da uno dei suoi sostituti e sono composte, oltre che dal presidente, da due membri permanenti (art. 10). Esse monitorano e indirizzano le indagini e le azioni penali condotte dai PED e garantiscono il coordinamento delle indagini e delle azioni penali nei casi transfrontalieri. In particolare, le Camere permanenti decidono in merito a: a) portare un caso in giudizio; b) archiviare un caso; c) applicare una procedura semplificata di azione penale; d) rinviare un caso alle autorità nazionali; e) riaprire un'indagine. Adottano, inoltre, le seguenti decisioni: a) incaricare il PED di avviare un'indagine; b) incaricare il PED di esercitare il diritto di avocazione; c) deferire al collegio le questioni strategiche o le questioni di ordine generale derivanti da singoli casi; d) assegnare un caso; e) riassegnare un caso; f) approvare la decisione di un PE di condurre esso stesso l'indagine.

Il Procuratore Capo europeo è al vertice dell'EPPO, ne organizza il lavoro e ne dirige le attività (art. 11), rappresenta l'EPPO dinanzi alle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri e dinanzi a terzi e può delegare i suoi compiti di rappresentanza a uno dei sostituti o a un procuratore europeo. Il PCE rende pienamente conto dell'esercizio delle sue funzioni e risponde delle attività generali dell'EPPO dinanzi al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione (cons. 28); esso svolge prevalentemente compiti di organizzazione generale dell'attività dell'EPPO e di rappresentanza, pur presiedendo il Collegio che è organo politico-strategico. E' nominato dal Parlamento europeo e dal Consiglio per un mandato non rinnovabile di sette anni, all'esito di una procedura di selezione avviata con pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* di un invito agli aspiranti Procuratori a presentare la propria candidatura. La selezione fra le domande degli aspiranti viene effettuata dal Comitato di selezione di cui all'art. 14, par. 3. Ai sensi dell'art. 96 del regolamento viene assunto per la durata dell'incarico come agente temporaneo dell'EPPO.

I Procuratori europei, invece, supervisionano le indagini e le azioni penali di cui sono responsabili i procuratori europei delegati incaricati del caso nel rispettivo Stato Membro di

origine (art. 12); possono impartire istruzioni al PED incaricato del caso, laddove sia necessario per l'efficiente svolgimento dell'indagine e dell'azione penale o nell'interesse della giustizia, o per assicurare il funzionamento coerente dell'EPPO. Il PE incaricato della supervisione del caso può, inoltre, chiedere alla Camera permanente la riassegnazione del caso ad altro PED, qualora questi non svolga l'indagine, non eserciti l'azione penale ovvero ometta di seguire le istruzioni della Camera permanente o del PE. In casi eccezionali (art. 28, par. 4) svolge direttamente l'indagine assicurando il compimento di tutti gli atti investigativi richiesti dal caso in trattazione. Ciascuno Stato membro (art. 16) designa tre candidati al posto di Procuratore europeo, i cui nominativi vengono comunicati al Comitato di selezione che esprime in merito il proprio parere. Il Consiglio procede poi alla nomina formale di uno dei tre per la durata di sei anni. Ai sensi dell'art. 96 del regolamento, anche il PE è assunto per la durata dell'incarico come agente temporaneo dell'EPPO.

I Procuratori europei delegati dispongono degli stessi poteri dei procuratori nazionali in materia di indagine, azione penale e atti volti a rinviare casi a giudizio (art. 13). Sono, quindi, responsabili delle indagini e azioni penali dagli stessi avviate, ad essi assegnate o da essi avviate ai sensi dell'art.27 del regolamento. I PED seguono le indicazioni e le istruzioni della camera permanente incaricata del caso, nonché le istruzioni del PE incaricato della supervisione: essi sono dunque responsabili di portare i casi in giudizio e dispongono del potere di formulare l'imputazione, partecipare all'assunzione delle prove ed esercitare i rimedi disponibili in conformità del diritto nazionale. Su proposta del PCE, il Collegio nomina (per cinque anni) i procuratori europei delegati designati dagli Stati membri (art. 17, par. 1). Una volta intervenuta la nomina e fino alla rimozione dell'incarico "*i procuratori europei delegati sono membri attivi delle procure o della magistratura dei rispettivi stati membri che li hanno designati*"; essi assumono tuttavia, all'interno dell'EPPO, l'inquadramento di consigliere speciale ai sensi degli articoli 5, 123 e 124 "*del regime applicabile agli altri agenti*" (cfr. art. 96 par. 6 regolamento).

Sebbene il regolamento UE 2017/1939 abbia immediata efficacia nell'ordinamento degli Stati che hanno aderito alla cooperazione rafforzata, risulta dunque necessaria l'adozione di misure normative ed organizzative volte ad adattare il vigente assetto ordinamentale e codicistico ai principi del regolamento.

Fra le diverse azioni da intraprendere alcune appaiono evidentemente improcrastinabili:

a) definire lo *status* del Procuratore Capo europeo, del Procuratore europeo e del Procuratore europeo delegato;

b) delineare la procedura e i criteri per l'individuazione dei tre magistrati che concorreranno per il posto da Procuratore europeo italiano e dei procuratori europei delegati.

Va su questi punti preliminarmente rilevato come dal punto di vista ordinamentale, l'attività dei magistrati sia usualmente distinta tra attività ordinaria, ovvero "in ruolo", e attività "fuori del ruolo organico della magistratura".

Sin dalla circolare n. P. 2766 del 6 febbraio 2008 sul collocamento fuori ruolo dei magistrati (recepita nel paragrafo XXII della circolare n. 12046 dell'8 giugno 2009) e fino alla circolare n. 13378 del 24 luglio 2014 recante "Disposizioni in tema di trasferimenti dei magistrati, conferimento di funzioni e destinazione a funzioni diverse da quelle giudiziarie", questo Consiglio ha ricondotto, alla categoria dell'attività fuori ruolo, lo svolgimento da parte dei magistrati di funzioni non giudiziarie¹.

La circolare specifica che il fuori ruolo è autorizzato nei limiti e alle condizioni previste dalla normativa vigente, sempre che l'attività da espletare possa essere considerata comunque di interesse per l'amministrazione della giustizia.

L'esistenza di detto interesse è presunta tutte le volte in cui sia stato il legislatore a prevedere espressamente l'attribuzione a magistrati di determinati incarichi.

Deve parimenti evidenziarsi come l'attività svolta da magistrati in ambito sovranazionale non sia oggetto di alcuna disciplina specifica, primaria o secondaria.

¹ **Articolo 105 della circolare n. 13378 cit.**

(Interesse dell'amministrazione della giustizia)

1. La destinazione a funzioni non giudiziarie è autorizzata, in attuazione del principio di leale collaborazione istituzionale, quando l'incarico da conferire corrisponda a un interesse dell'amministrazione della giustizia.

2. Nel valutare la sussistenza dell'interesse dell'amministrazione della giustizia il CSM tiene conto:

a) della natura e delle competenze dell'ente conferente l'incarico;

b) dell'attinenza del contenuto dell'incarico alla professione del magistrato;

c) della idoneità dell'incarico fuori ruolo all'acquisizione di competenze utili all'amministrazione della giustizia;

d) della durata della permanenza fuori ruolo del magistrato, tenuto conto degli incarichi eventualmente già svolti in funzioni non giudiziarie, in rapporto alla durata complessiva della carriera.

3. L'interesse dell'amministrazione si presume sussistente con riferimento alle condizioni di cui al comma 2, lett. a), b) e c) per gli incarichi assegnati in via esclusiva, per espressa previsione di legge, agli appartenenti all'Ordine giudiziario.

4. In ogni caso il CSM deve valutare le ricadute provenienti dallo svolgimento dell'incarico fuori ruolo sotto il profilo della possibile lesione della immagine di imparzialità e indipendenza del magistrato o del pregiudizio derivante al prestigio della magistratura.

Il suo inquadramento giuridico è stato quindi effettuato dal Consiglio tramite il ricorso alle tradizionali categorie dell'attività "in ruolo" e "fuori ruolo" e l'analisi delle funzioni che in concreto il magistrato, di volta in volta, era chiamato a svolgere.

L'attività dei magistrati in ambito sovranazionale può infatti consistere, in concreto, nell'esercizio di funzioni di natura giurisdizionale, di natura amministrativa e di natura intermedia, o mista, vale a dire giurisdizionale ed amministrativa insieme. Tale articolazione è già stata oggetto di analisi da parte dell'Ufficio Studi nel corpo di due distinti pareri nn. 67/2002 e 443/2010.

Dall'analisi della predetta casistica emerge come questo Consiglio abbia ricondotto nell'ambito degli incarichi di natura giurisdizionale, le funzioni svolte da magistrati italiani presso la Corte europea dei diritti dell'uomo, la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Corte penale internazionale; nell'ambito dell'attività "mista", tra l'amministrativo ed il giurisdizionale, le funzioni svolte dai magistrati di collegamento, da magistrati presso Eurojust, l'O.L.A.F., la Corte di Giustizia europea, ovvero nell'ambito delle c.d. "azioni comuni" (missioni Eulex Kosovo, Eupol-Copps, PAMECA ecc...); nell'ambito delle funzioni di natura sostanzialmente amministrativa, quelle svolte da magistrati in qualità di esperti giuridici, ad esempio, presso la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea, le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa.

Con riferimento alle norme di carattere generale disciplinanti l'attività fuori ruolo, si rammenta che l'art. 196 del R.D. 12/1941 prevede la destinazione di magistrati presso il Ministero della Giustizia, per lo svolgimento di funzioni amministrative, con conseguente temporaneo collocamento fuori ruolo. L'art. 210 ord. giud. disciplina il collocamento fuori ruolo dei magistrati per lo svolgimento di incarichi "*non previsti da leggi o da regolamenti*": i c.d. incarichi speciali. L'ente conferente può essere lo stesso Ministero della Giustizia, ovvero altro ente pubblico; nella seconda ipotesi, la norma prevede che il Ministro presti il "*suo consenso*". Trattandosi di incarichi da svolgere presso enti non preventivamente individuati ed in assenza di una specifica disciplina, deve ritenersi che la facoltà prevista dall'art. 210 ord. giud. sia libera nel contenuto, con l'unico limite dato dal numero complessivo di tali destinazioni fuori ruolo, che la legge fissa attualmente in duecento unità.

L'art. 15 della legge 195/1958 istitutiva del C.S.M. prevede, poi, due tipi di collocamento fuori ruolo: la destinazione dei magistrati al Ministero della Giustizia (art. 15, comma 1) ed il

conferimento ai magistrati di incarichi, estranei alle loro funzioni, che risultino previsti dalle norme vigenti (art. 15, comma 3); in entrambi i casi, è il Consiglio Superiore della Magistratura che delibera il collocamento fuori ruolo dei magistrati richiesti.

La fonte normativa primaria del collocamento fuori ruolo dei pubblici dipendenti è costituita dall'art. 58 del D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 - "Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato", a tenore del quale *"Il collocamento fuori ruolo può essere disposto per il disimpegno di funzioni dello Stato o di altri enti pubblici attinenti agli interessi dell'amministrazione che lo dispone e che non rientrino nei compiti istituzionali dell'amministrazione stessa"*.

L'art. 58 riportato è norma di diritto comune, la quale, in forza della disposizione di cui all'art. 276, comma 3, del R.D. n. 12 del 1941, è estensibile ai magistrati appartenenti all'Ordine giudiziario. Sotto il profilo funzionale, il provvedimento di collocamento fuori ruolo comporta la destinazione del dipendente pubblico ad una amministrazione o ente diverso da quello di appartenenza, presso il quale egli è chiamato a svolgere temporaneamente la sua prestazione.

In via di estrema sintesi, può affermarsi che il collocamento fuori ruolo incide sul rapporto di servizio, comportando una modifica dell'attività lavorativa, consistente nell'instaurazione temporanea di un rapporto con un ente diverso da quello di appartenenza.

La *ratio* dell'istituto del collocamento fuori ruolo, come sopra sinteticamente delineato, risponde a criteri di buona amministrazione: consente infatti ad un ente pubblico di avvalersi dell'opera di un dipendente di un'altra amministrazione, per lo svolgimento di attività che non rientrano tra i compiti di quest'ultima e che, tuttavia, sono attinenti ai suoi interessi istituzionali. L'istituto, così ricostruito nei suoi lineamenti generali, in relazione al quale è stata articolata la ampia e specifica disciplina secondaria consiliare, postula evidentemente che l'incarico da assumersi, previo collocamento fuori ruolo, non costituisca esercizio dei "compiti istituzionali dell'amministrazione stessa".

Il Consiglio Superiore, nella delibera del 6.12.2012, ha dunque usato questi argomenti per sostenere la riconducibilità dell'attività svolta dai magistrati impegnati nei c.d. *twining projects* (progetti di supporto della istituzione del Consiglio Superiore in Stati esteri) o similari, nell'ambito dell'attività giurisdizionale o comunque giudiziaria e quindi per sostenere come l'attività degli stessi dovesse essere considerata a tutti gli effetti, attività in

ruolo, con conseguente diritto dei predetti ad un esonero parziale o totale dal carico di lavoro ordinario, a seconda dell'entità dell'impegno sostenuto a livello internazionale.

Alla luce di tali argomentazioni si è dunque attribuito ad un magistrato ordinario un incarico previo suo collocamento fuori ruolo, ogni qualvolta i compiti che lo stesso fosse chiamato a svolgere non costituivano esercizio di compiti istituzionali dell'amministrazione stessa, poiché in tal caso, come nell'ipotesi dei magistrati impegnati nei *twinning projects*, si è ritenuto che la loro attività fosse direttamente riferibile all'amministrazione di appartenenza, ovvero all'amministrazione della giustizia.

Orbene, le soluzioni elaborate dal Consiglio Superiore nel contesto di cui si è detto (Eulex, Pameca ecc...) e l'esame letterale e sistematico delle disposizioni sul "fuori ruolo" prima menzionate e di quelle contenute nella circolare n. 13778 citata, sembrano dunque porre un punto fermo nel dibattito relativo alla differenziazione fra l'attività in ruolo e quella fuori ruolo dei magistrati, stabilendo che non debba essere collocato fuori ruolo il magistrato che espleti attività giurisdizionale o comunque giudiziaria, anche in ambito internazionale, ogni qual volta questa possa ritenersi espressione dell'attività dell'amministrazione di appartenenza.

In relazione alla Procura Europea, occorre quindi preliminarmente illustrare più nel dettaglio le funzioni che svolgeranno il Procuratore Capo europeo, il Procuratore europeo e il Procuratore europeo delegato allo scopo di verificare se le stesse siano riconducibili alla nozione di attività giudiziaria e dunque, alla stregua di quanto già evidenziato, essere conseguentemente ricomprese nella disciplina ordinamentale applicata ai magistrati impegnati nei *twinning projects*, ovvero se si debba propendere per soluzioni alternative.

Il Procuratore Capo europeo (PCE)

Si è già evidenziato come il PCE venga nominato dal Parlamento europeo e dal Consiglio per un mandato non rinnovabile di sette anni. Egli può essere rimosso dall'incarico da parte della Corte di Giustizia, su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione, qualora riscontri che non sia più in grado di esercitare le sue funzioni o abbia commesso una colpa grave.

A norma dell'art. 14 del regolamento, il PCE è selezionato tra candidati che a) sono membri attivi delle procure o della magistratura degli Stati membri, oppure procuratori europei attivi; b) offrono tutte le garanzie di indipendenza; c) possiedono le qualifiche necessarie per essere nominati alle più alte funzioni a livello di procura o giurisdizionali nei rispettivi Stati membri e vantano una rilevante esperienza pratica in materia di sistemi giuridici nazionali, di indagini finanziarie e di cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale, o hanno svolto la funzione di procuratori europei, e d) possiedono una sufficiente esperienza manageriale e le qualifiche per il posto in questione.

Il PCE, dovendo possedere i predetti requisiti descritti dalla norma, dovrà dunque necessariamente essere un magistrato.

All'evidenza il regolamento attribuisce al PCE funzioni e caratteristiche composite, sì da rendere astrattamente possibile il suo inquadramento nel ruolo organico della magistratura, ovvero il suo collocamento fuori ruolo.

Invero, farebbero propendere per il suo mantenimento in ruolo: la circostanza che il PCE debba essere selezionato fra i membri attivi di una Procura o comunque della magistratura degli Stati membri, oppure fra i Procuratori europei attivi; la circostanza che svolga alcune attività tipiche dei Procuratori della Repubblica quali, ad esempio, indirizzare e coordinare le indagini nella sua qualità di Presidente delle camere permanenti, organizzare il lavoro dell'EPPO e dirigerne le attività, rappresentare la Procura e gestirne le risorse.

Numerosi e forse più rilevanti ed in qualche modo decisivi sembrano però essere altri elementi che ne consiglierebbero il collocamento fuori ruolo: durante il mandato di Procuratore Capo europeo non potrà, infatti, svolgere altra attività lavorativa se non quella al servizio dell'EPPO e sarà perciò assunto, a norma dell'art. 96 del regolamento, come agente temporaneo, con contratto a tempo determinato; la sua nomina non prevede, inoltre, l'intervento né del Governo, né dell'organo di autogoverno: sarà infatti il Comitato di selezione, ai sensi dell'art. 14 paragrafo 3 del regolamento, a valutare le domande presentate autonomamente dai vari aspiranti e i titoli allegati.

Indipendentemente dalla scelta che sarà operata relativamente alla collocazione "in ruolo" o "fuori ruolo" del PCE, sarà comunque necessario includere nel sistema ordinamentale italiano tale figura e adattarvi le norme codicistiche.

Può sin da ora segnalarsi la necessità: di intervenire sugli artt. 51 c.p.p. e 2 del R.D. 12/1941 per includere il PCE tra i pubblici Ministeri, nonché sulla circolare n. 13778 del 24.7.2014 per

ricondurre o meno la sua attività nell'ambito del fuori ruolo; di dettare regole *ad hoc* per stabilire il rilievo dell'attività svolta nell'ambito dell'EPPO ai fini della sua carriera di magistrato italiano, nonché per disciplinare le modalità della sua valutazione di professionalità (prevedendo, ad esempio, il meccanismo dell'autorelazione attestante l'attività svolta) allo scopo di garantirne il progresso stipendiale.

Il Procuratore europeo

L'art. 16 prevede che ciascuno Stato membro designi tre candidati al posto di PE tra coloro che: a) sono membri attivi delle procure o della magistratura dello Stato membro interessato; b) offrono tutte le garanzie di indipendenza; e c) possiedono le qualifiche necessarie per essere nominati ad alte funzioni a livello di procura o giurisdizionali nei rispettivi Stati membri e vantano una rilevante esperienza pratica in materia di sistemi giuridici nazionali, di indagini finanziarie e di cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale.

La Corte di giustizia può, su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione, rimuovere dall'incarico un PE qualora riscontri che non è più in grado di esercitare le sue funzioni o che ha commesso una colpa grave.

Su designazione di ogni PE, il collegio nomina uno dei PED dello stesso Stato membro quale sostituto del PE nel caso in cui non sia in grado di svolgere le sue funzioni o che abbia abbandonato il suo incarico.

Il ruolo di collegamento tra l'EPPO e gli Stati membri è svolto appunto dai PE che hanno conoscenza dei singoli ordinamenti giuridici e che perciò devono occuparsi delle indagini e dell'azione penale nei loro rispettivi Stati Membri (considerando nn. 19 e 28).

Il PE è inoltre membro del Collegio, ovvero dell'organo "di indirizzo" dell'EPPO. Come si è già evidenziato, infatti, il Collegio supervisiona l'attività generale della Procura europea e adotta decisioni su questioni strategiche e di carattere generale derivanti da singoli casi, in particolare al fine di assicurare la coerenza, l'efficienza e l'uniformità della politica in materia di azione penale.

Il PE è anche membro di una o più camere permanenti. Le Camere monitorano e indirizzano le indagini e le azioni penali condotte dai PED, garantiscono il coordinamento delle indagini e delle azioni penali nei casi transfrontalieri e adottano la decisione relativa all'esercizio dell'azione penale, archiviazione del caso, ecc..

La Camera, per il tramite del PE di riferimento, può poi fornire istruzioni specifiche su un caso al PED, ove ciò sia necessario per l'efficiente svolgimento dell'indagine o dell'azione penale, nell'interesse della giustizia, o per assicurare il funzionamento coerente dell'EPPO.

Avendo il regolamento delineato le funzioni e le caratteristiche del PE in maniera così complessa, appare astrattamente possibile, come già evidenziato per il PCE, con riferimento al suo inquadramento ordinamentale: prevederne il mantenimento nel ruolo organico della magistratura; consentirne il collocamento fuori ruolo; ovvero, e forse più opportunamente, prevedere la creazione di un nuovo *status* di magistrato che esercita attività giudiziaria per un organismo sovranazionale e per il Paese di appartenenza.

Analizzando nel dettaglio le varie opzioni, deve evidenziarsi che numerosi sono gli elementi che potrebbero indurre a privilegiare il mantenimento in ruolo del PE.

In tal senso, in primo luogo, le caratteristiche del procedimento di selezione del PE.

Infatti, proprio in considerazione delle caratteristiche che dovrà avere detto magistrato, appare necessario che la sua selezione venga effettuata da parte del Consiglio Superiore della Magistratura, l'organo al quale istituzionalmente spetta il compito di effettuare una selezione fra più magistrati aspiranti a ricoprire un certo incarico, soprattutto quando si tratta di funzione caratterizzata dall'esercizio diretto della giurisdizione in Italia, e di esaminarne anche l'operato, ai fini delle valutazioni di professionalità e delle progressioni in carriera.

Nello stesso senso, a rafforzare l'opzione, concorrono, altresì, le caratteristiche dell'attività che il PE è chiamato a svolgere.

Appare evidente infatti, come il PE sia chiamato a svolgere un'attività tipicamente giudiziaria, egli infatti: supervisiona le indagini e le azioni penali di cui sono responsabili i Procuratori europei delegati incaricati del caso nel rispettivo Stato Membro di origine (art. 12); impartisce istruzioni al Procuratore europeo delegato a seguire un caso, laddove sia necessario per l'efficiente svolgimento dell'indagine e dell'azione penale o nell'interesse della giustizia, o per assicurare il funzionamento coerente dell'EPPO; deve essere informato dal PED, tramite il sistema automatico di gestione dei fascicoli, degli eventuali sviluppi significativi relativi al procedimento (art. 28); può svolgere attività d'indagine di persona, compiendo dunque direttamente tutti gli atti investigativi richiesti dal caso in trattazione (art. 28, par. 4).

In favore della natura tipicamente giudiziaria delle funzioni del PE, possono peraltro spendersi gli argomenti utilizzati, dalla Corte Costituzionale, nel corpo della sentenza (n. 136 del 2011) concernente l'attività di *Eurojust*.

In tale pronuncia, infatti, la Corte concludendo per la non riconducibilità dell'attività del membro nazionale di *Eurojust* nell'ambito dell'attività giudiziaria usualmente riferibile ai Pubblici ministeri, ha evidenziato l'impossibilità per il membro nazionale di *Eurojust* di esercitare un coordinamento investigativo nella stessa maniera del Procuratore Nazionale Antimafia.

Osserva, infatti, la Corte, che il membro nazionale non può “*impartire ai procuratori distrettuali specifiche direttive alle quali attenersi per prevenire o risolvere i contrasti riguardanti le modalità secondo le quali realizzare il coordinamento nell'attività d'indagine*”, né “*riunire i procuratori distrettuali interessati al fine di risolvere i contrasti*”, “*disporre l'avocazione delle indagini ...*”; al membro di *Eurojust* possono inoltre essere impartite direttive che sarebbero evidentemente incompatibili con il suo essere autorità giudiziaria.

Dalle argomentazioni usate dalla Corte sui poteri di *Eurojust* e dalle conclusioni raggiunte, appare dunque possibile desumere, *a contrario*, la natura propriamente giudiziaria delle funzioni svolte dal PE (e del resto le recenti funzioni attribuite al rappresentante di *Eurojust* consiglierebbero una rivisitazione anche di quella figura e di quella procedura di nomina).

Gli elementi, invece, a favore del collocamento fuori ruolo del PE appaiono per contro più sfumati basandosi prevalentemente solo sulla sua assunzione, a norma dell'art. 96 del regolamento, quale agente temporaneo dell'EPPO per la durata dell'incarico di PE, con conseguente svolgimento esclusivo delle sue funzioni in favore della Procura europea², nonché sulla sua mancata sottoposizione al regime nazionale della responsabilità disciplinare

² L'art. 2a della “Consolidated version of the Commission decision C (2004) 1597-5 of 28 april 2004 on a new policy for the engagement and use of temporary agents”, richiamato dall'art. 96 del regolamento, prevede che le istituzioni europee si possano avvalere di soggetti estranei alla propria amministrazione per la copertura di posti ad elevata specializzazione che richiedano conoscenze specifiche. In questo caso, detti soggetti avranno lo *status* di agenti temporanei e concluderanno un contratto a tempo determinato con l'istituzione con cui dovranno collaborare. L'agente temporaneo è dunque incardinato, sotto il profilo amministrativo, presso la struttura europea che gli ha conferito l'incarico e che gli corrisponde la retribuzione.

dei magistrati, essendo previsto il suo deferimento eventuale alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 16 del regolamento, su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione, per il caso in cui non sia più in grado di esercitare le sue funzioni o abbia commesso una colpa grave.

In realtà, quanto già evidenziato per il PCE, circa la possibilità di immaginare la creazione di un nuovo *status* per tale figura di magistrato, vale anche, e sicuramente con ancora maggior forza, per il PE il quale, pur essendo assunto quale agente temporaneo dell'EPPO e dovendo svolgere, per la durata dell'incarico, la sua attività ad esclusivo servizio dello stesso, si troverà ad esercitare poteri riconducibili all'attività tipica di un pubblico ministero nazionale (fornire istruzioni ai PED sullo svolgimento delle indagini, supervisionare le indagini, essere informato tramite il sistema automatizzato della evoluzione delle indagini, compiere in prima persona atti investigativi nel territorio dello Stato membro di appartenenza, ovvero di altro Stato europeo nel caso in cui gli sia conferita la supervisione delle indagini di un procedimento gestito dal PED di altro Stato).

In tal senso muove, altresì, la considerazione più generale del particolare ruolo rivestito dall'EPPO, organismo europeo sovranazionale non paragonabile ad alcuna istituzione europea e internazionale fino ad ora ideata.

E' la prima volta, infatti, che il legislatore europeo concepisce, in ambito penale, una istituzione dell'Unione non integralmente "altra" rispetto ai Paesi membri che vi aderiscono: la competenza investigativa dell'EPPO sui reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, si affianca e non si sostituisce a quella degli Stati membri, con la conseguenza che gli stessi non vengono spogliati del potere di investigare sui reati di competenza EPPO e che detto potere "si riepande", ogni qual volta la Procura europea decida di non avvalersi del diritto di avocazione previsto dall'art. 27 del regolamento.

Sotto questo profilo e ricollegandosi al ragionamento seguito in precedenza dal Consiglio nel ricondurre all'attività giudiziaria quella dei magistrati impegnati nei *twining projects*, non può non evidenziarsi come l'attività del PE, si traduca a tutti gli effetti in un'attività direttamente riconducibile all'amministrazione della giustizia.

Ciò è inoltre anche confermato dalla scelta netta operata dal legislatore europeo in tema di selezione del PE tra i membri attivi degli uffici giudiziari degli Stati Membri, attribuendogli poteri investigativi e di esercizio dell'azione penale di fatto concorrenti con quelli dei pubblici

ministeri nazionali fino al momento dell'esercizio del diritto di avocazione (nel qual caso, come detto, cessano i concorrenti poteri del Pubblico ministero nazionale) o della devoluzione del caso alla Procura nazionale competente (nel qual caso cessano i poteri concorrenti del PE).

Alla luce di quanto detto, considerate le innovazioni nel processo volto alla costruzione di uno spazio unico di giustizia introdotte in maniera progressiva negli ultimi anni dall'Unione europea - progressione di cui l'istituzione dell'EPPO rappresenta plastico esempio - e le conseguenti necessarie ricadute che il processo di "europeizzazione" delle giurisdizioni degli Stati membri comporterà per l'ordinaria attività dei magistrati, **sembra maturo il tempo per avviare una generale riflessione sull'attività giudiziaria internazionale dei magistrati italiani, anche al fine di valutare la possibilità di introdurre, nell'ordinamento, un *tertium genus* di attività giudiziaria e forse, nel futuro, anche giurisdizionale, che si affianchi alla tradizionale bipartizione dell'attività dei magistrati italiani "in ruolo" e "fuori ruolo":** una nuova tipologia di attività giudiziaria che combini l'esercizio dei tradizionali poteri della magistratura, con la peculiarità dell'ambito operativo in cui detti poteri si esprimono; una nuova figura di magistrato che pur essendo a tutti gli effetti parte dell'ordine giudiziario, tuttavia sia destinato ad esercitare la propria attività, in tutto o in parte, oltre i confini nazionali, in sede europea, al servizio anche, ma non solo, dell'amministrazione della giustizia italiana.

Potrà dunque considerarsi l'opportunità che detto magistrato, impegnato attivamente a indagare e perseguire reati in sede europea, destinato a cooperare sempre più strettamente con i colleghi degli altri Stati membri attraverso i nuovi strumenti d'indagine, impegnato ad usare sistemi informatici sempre più interconnessi per scambiare informazioni giudiziarie con i colleghi degli altri Stati, sia dotato di uno statuto peculiare che consideri un suo esonero totale o parziale dal carico di lavoro ordinario, che preveda un apposito meccanismo di valutazione della sua attività e di responsabilità disciplinare, che sia compatibile all'occorrenza con la sua assunzione come agente temporaneo dell'EPPO.

Anche a prescindere da tale auspicabile obiettivo, deve sin d'ora rilevarsi come, alla luce della natura delle funzioni del PE e del rilievo attribuito dal regolamento alla provenienza dei candidati dagli uffici giudiziari e alla loro selezione tra i magistrati in possesso di un'anzianità

tale da avere maturato una rilevante esperienza pratica in materia di sistemi giuridici nazionali, di indagini finanziarie e di cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale, appare conseguente l'opzione che incentra nel Consiglio Superiore della Magistratura la scelta di individuare i criteri per la selezione dei tre candidati al posto di PE italiano ed altresì la valutazione fra i vari aspiranti, sottoponendo i nominativi, così selezionati, al Ministro della Giustizia, per il necessario concerto.

Tale processo di selezione, dovrà inoltre essere necessariamente avviato a breve, essendo prevista nei prossimi mesi la richiesta agli Stati da parte della Commissione europea, dei nominativi dei tre candidati al posto di PE nazionale.

Il Procuratore Europeo Delegato

Come si è già evidenziato il PED, designato dai singoli Stati membri, è nominato dal Collegio su proposta del Procuratore Capo Europeo (art.17).

Dal momento della nomina e fino alla rimozione dell'incarico, il PED è membro attivo "*delle procure o della magistratura dei rispettivi Stati membri che li hanno designati*".

Il PED, sebbene qualificato come "consigliere speciale" ai sensi dell'art.96 del regolamento, risulta dunque pienamente inserito nel circuito giurisdizionale italiano, così dovendosi ritenere che lo stesso, anche dopo la nomina, continui a far parte dell'ordinamento giudiziario nazionale, tanto da poter continuare a svolgere, in parallelo all'attività di competenza dell'EPPO, le sue originarie funzioni di pubblico ministero.

Il PED quindi continua ad essere inserito all'interno dell'organico della magistratura svolgendo con pienezza le sue funzioni giudiziarie presso l'A.G. competente, seppure, in via esclusiva o quantomeno prevalente, in relazione ai soli reati di competenza EPPO.

Tali circostanze rendono dunque evidente la necessità che all'individuazione del PED, **si proceda attraverso una selezione da compiersi da parte del Consiglio Superiore della Magistratura, spettando all'Organo di autogoverno l'assumere decisioni relative all'esercizio, parziale o totale, delle funzioni di un magistrato.**

Quanto al regime applicabile ai PED, il regolamento prevede che i procuratori europei delegati siano assunti come consiglieri speciali ai sensi degli articoli 5, 123 e 124 del regime applicabile agli altri agenti (art. 96 paragrafo 6).

Detta norma prevede, poi, che le autorità nazionali competenti agevolino l'esercizio delle funzioni dei PED e si astengano da qualsiasi azione che possa incidere negativamente sulla loro carriera o sul loro *status* nel sistema giudiziario nazionale.

In particolare, secondo il regolamento, le autorità nazionali dotano i PED delle risorse e attrezzature necessarie per l'esercizio delle loro funzioni in materia di reati di competenza dell'EPPO, e assicurano che siano pienamente integrati nelle rispettive procure nazionali. La remunerazione complessiva di un PED non potrà comunque essere inferiore a quella che gli sarebbe spettata se avesse mantenuto solo la carica di procuratore nazionale. L'art. 91 paragrafo 4 del regolamento prevede, inoltre, che le spese dell'EPPO comprendono anche le spese per la retribuzione del PCE, del PE e dei PED. Il paragrafo 5 dello stesso articolo, specifica poi che, quando i procuratori europei delegati agiscono in ambito EPPO, le spese pertinenti da essi sostenute nel corso di tali attività sono considerate spese operative dell'EPPO.

Il regolamento sembra dunque prevedere, come ordinaria modalità di istituzione del PED, il c.d. doppio cappello: esso infatti continua ad operare come pubblico ministero nazionale nell'ambito di un determinato ufficio di Procura, investigando su tutte le tipologie di reato, ad eccezione di quelli di competenza EPPO, e perseguendo gli stessi davanti alle autorità giudiziarie nazionali, e, al servizio dell'EPPO, in relazione ai fatti di reato rientranti nella competenza dello stesso.

Il legislatore europeo non ha, tuttavia, previsto disposizioni stringenti relativamente alla organizzazione, diffusione e struttura dei PED.

E' quindi in astratto possibile che uno Stato membro si determini ad attribuire ad un magistrato nazionale l'esercizio esclusivo delle funzioni di pubblico ministero in materia di reati di competenza dell'EPPO (opzione, certamente di più facile attuazione, allo stato esplorata dalla Francia e dalla Spagna).

Le opzioni dunque percorribili in questa prospettiva sono diverse: 1) la creazione di un ufficio centralizzato (ad esempio, una sezione della Procura di Roma, della DDA della Procura di Roma, o della Procura nazionale antimafia ed antiterrorismo) deputato alla trattazione di tutti i reati di competenza dell'EPPO; 2) l'individuazione di un numero variabile (2 o più) di procuratori europei delegati in modo da garantire una loro sufficiente diffusione

sul territorio nazionale incardinandone l'attività presso ogni Procura distrettuale, ovvero presso le Procure distrettuali più rilevanti (quali, ad esempio, Milano, Roma, Napoli, Palermo) eventualmente suddividendo in macro aree il territorio dello Stato.

Considerato l'esito del monitoraggio, certamente espressivo di un dato approssimativo ma per certo verso anche sottostimato per le ragioni prima illustrate, appare difficilmente percorribile la strada volta alla creazione di una struttura centralizzata destinata alla trattazione dei procedimenti EPPO, come pure quella della individuazione di due soli PED. Ciò anche considerando che le indagini saranno comunque in concreto seguite dalla Polizia giudiziaria locale, con la conseguente necessità per il PED comunque di viaggiare periodicamente su tutto il territorio nazionale per coordinare di persona, al bisogno, l'attività investigativa.

A ciò si aggiunga che il regolamento prevede che la giurisdizione sui processi per reati di competenza EPPO spetti al giudice nazionale, di talché deve comunque immaginarsi che il PED debba, anche una volta terminata l'attività di indagine, anche spostarsi sul territorio di propria competenza allo scopo di seguire il dibattimento dinanzi ai vari giudici nazionali competenti per territorio.

In questa ottica, anche ipotizzando un afflusso annuale di procedimenti significativamente inferiore al dato emerso dal monitoraggio, così da ridursi a poche centinaia di procedimenti, è agevole rilevare le notevoli difficoltà che incontrerebbero gli eventuali soli due PED nominati, nello spostarsi per seguire in maniera efficiente i vari processi su tutto il territorio.

Occorre, infatti, anche considerare che i PED oltre a seguire sul territorio le indagini e sostenere l'accusa in dibattimento, dovranno anche periodicamente recarsi in Lussemburgo per partecipare a riunioni con il PE o il PCE, con il conseguente aumento esponenziale e imprevedibile del novero delle attività da compiersi da parte degli stessi ed altresì delle spese necessarie allo svolgimento della loro attività.

Alla luce di quanto detto e considerata l'approvazione dello schema di 'Legge di delegazione europea 2018' che all'art. 4 individua il numero dei PED da due dieci, la soluzione allo stato migliore per l'ordinamento italiano è rappresentata dalla nomina almeno di dieci PED, la cui distribuzione sul territorio determinerà comunque notevoli difficoltà: un PED dovrà inevitabilmente coordinare le indagini e seguire il dibattimento in più regioni.

Nell'un caso (struttura centralizzata) come nell'altro (articolazione territoriale distrettuale) dovrà necessariamente stabilirsi, per i pubblici ministeri deputati alla trattazione dei reati

EPPO, se gli stessi debbano svolgere detta funzione in via esclusiva ovvero concorrente con quelle di pubblico ministero nazionale.

Nel primo caso, sarà dunque necessario modificare la pianta organica degli uffici giudiziari, prevedendo l'istituzione, attraverso apposito intervento normativo, di un nuovo ufficio centralizzato ed altresì disciplinare *ex novo* lo statuto di detti magistrati deputati a tempo pieno alla trattazione solo di determinate categorie di reati; nel secondo caso, si porranno comunque numerose difficoltà derivanti dall'assunzione contemporanea da parte di un magistrato della duplice veste di PED e di Pubblico ministero nazionale.

Secondo quanto già evidenziato, infatti, il magistrato che esercita le funzioni di PED agisce come consigliere speciale ai sensi dell'art. 96 paragrafo 6 del regolamento, ed in tale veste opera nell'interesse esclusivo dell'Unione europea e riceve le direttive investigative dall'EPPO; lo stesso magistrato, quando opera come Pubblico ministero nazionale, agisce nell'interesse superiore della legalità, ovvero per lo Stato di appartenenza, ricevendo direttive dal Procuratore a capo dell'Ufficio in cui è incardinato sul territorio ed è sottoposto a tutte le regole previste in relazione al suo *status* dall'ordinamento giudiziario nel suo complesso.

La soluzione dei nodi problematici sopra prospettati in ordine alla struttura e diffusione territoriale dei PED, comporta peraltro inevitabili ricadute anche sulle modalità con cui questo Consiglio dovrà provvedere al loro reclutamento.

Si consideri, a titolo esemplificativo, che la rilevanza europea del PED e delle sue indagini e la necessità di rapportarsi costantemente con colleghi (ad esempio in sede di camera permanente ovvero, ove non italiano, in relazione al Procuratore Capo Europeo), organi e istituzioni sia sovranazionali che di stati esteri, imporrà certamente di valutare l'eventuale valorizzazione di pregresse esperienze di rilievo internazionale dei candidati (dovendo necessariamente attribuirsi rilievo, ad esempio, all'eventuale pregresso svolgimento, da parte del candidato, di incarichi presso enti sovranazionali ovvero eventuali sue collaborazioni con autorità giudiziarie straniere), nonché il possesso di particolari conoscenze linguistiche (essendo egli tenuto non solo a mantenere i contatti con organi di rilievo internazionale ma anche, eventualmente, a redigere atti giudiziari destinati ad essere spesi dinanzi ad autorità giudiziarie straniere).

Nell'individuazione delle modalità di nomina, se la scelta di prevedere una diffusione territoriale (quanto meno a livello distrettuale) dei PED potrebbe condurre a modalità di interpellato eventualmente "interne" agli uffici di Procura (sulla falsariga, ad esempio, di

quanto previsto per le tabelle cd. infradistrettuali dei giudicanti, oppure attraverso la costituzione, all'interno della procura distrettuale di un dipartimento – o gruppo – deputato alla trattazione dei predetti reati di competenza EPPO; soluzione percorribile laddove si evidenzi che il PED continuerà a svolgere, almeno in parte, le sue originarie funzioni, assommando unicamente quelle ulteriori relative ai reati di competenza EPPO), ben difficilmente tale sistema di selezione potrebbe reggere nel caso di una struttura centralizzata (sulla falsariga della Procura Nazionale Antimafia).

Fatte queste considerazioni e valutate nel dettaglio le funzioni che il PED verrà a svolgere, si comprende come le riflessioni effettuate in precedenza, relativamente alla necessità di superare i limiti della tradizionale distinzione tra l'attività in ruolo e fuori ruolo dei magistrati, per valutare l'eventuale necessità di dare vita ad una nuova tipologia di attività giudiziaria esercitabile da parte dei magistrati italiani in ambito europeo, valga negli stessi termini anche per il PED.

Anche in questo caso, infatti, ed in modo forse ancor più evidente rispetto alla figura del PE, si avrà un magistrato che esercita la propria attività giudiziaria per l'amministrazione della giustizia di appartenenza e per l'EPPO a seconda del tipo di reato perseguito.

La circostanza che il regolamento abbia previsto come ordinaria modalità di lavoro del PED il c.d. doppio cappello, suggerisce dunque l'opportunità di disegnare anche in questo caso uno *status* giuridico peculiare, che riconduca l'attività del PED nell'ambito dell'attività giudiziaria, rendendola compatibile con l'assunzione del magistrato quale consigliere speciale dell'EPPO e ne preveda conseguentemente il mantenimento in ruolo e la sua selezione ad opera esclusiva del Consiglio Superiore.

Considerato che è previsto che l'EPPO diventi operativo già nel 2020 e che l'Italia sarà chiamata nei primi mesi del 2019 a fornire i nominativi dei tre candidati al posto di Procuratore Europeo nazionale e che entro il 2019 dovranno essere nominati anche i Procuratori europei delegati, appare improcrastinabile almeno su questi punti la concretizzazione della prospettata interlocuzione con il Ministero della Giustizia, allo scopo di informare detto dicastero dell'esito del monitoraggio condotto dal Consiglio sul volume dei procedimenti penali di competenza della istituenda Procura europea e dello studio espletato dal tavolo tecnico relativamente alle iniziative di carattere normativo da assumere per adeguare l'ordinamento vigente ai principi del regolamento.

Considerato infine che la citata Legge di delegazione europea per il 2018 nell'ambito dell'art.4, comma 3°, in ordine all'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni contenute nel regolamento EPPO prevede il rispetto, per il legislatore delegato, dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) individuare, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2017/1939, le sedi e il numero dei procuratori europei delegati all'interno di ciascuno Stato membro, sentito il Consiglio superiore della magistratura;

b) prevedere che le funzioni di procuratore europeo delegato siano esercitate da non meno di due e non oltre dieci pubblici ministeri che esercitano le loro funzioni presso i tribunali del capoluogo del distretto;

c) coordinare le disposizioni dell'ordinamento giudiziario in materia di attribuzioni e poteri dei titolari degli uffici del pubblico ministero con le disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939 in materia di competenze del collegio, in modo da preservare i poteri di supervisione e di indirizzo spettanti agli organi dell'EPPO nei procedimenti rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento (UE) 2017/1939 e garantire la coerenza, l'efficienza e l'uniformità della politica in materia di azione penale dell'EPPO;

d) integrare le disposizioni dell'ordinamento giudiziario che prevedono la trasmissione di copia del decreto motivato di avocazione al Consiglio superiore della magistratura e ai procuratori della Repubblica interessati con la previsione di analoga trasmissione nel caso di avocazione dell'EPPO ai sensi dell'articolo 27 del regolamento (UE) 2017/1939;

e) adeguare le disposizioni dell'ordinamento giudiziario alle norme del regolamento (UE) 2017/1939 in materia di: competenze del collegio dell'EPPO; poteri di controllo e di indirizzo della camera permanente e del procuratore europeo incaricato della supervisione; esercizio della competenza dell'EPPO; poteri di riassegnazione, riunione e separazione dei casi spettanti alla camera permanente; diritto di avocazione dell'EPPO; poteri della camera permanente in ordine all'esercizio dell'azione penale, all'archiviazione del caso, alle procedure semplificate di azione penale;

f) adeguare le disposizioni dell'ordinamento giudiziario alle norme del regolamento (UE) 2017/1939 che disciplinano la rimozione dall'incarico o l'adozione di provvedimenti disciplinari nei confronti del procuratore nazionale nominato procuratore europeo delegato, in conseguenza dell'incarico rivestito nell'EPPO; in particolare:

- 1) prevedere che i provvedimenti adottati dalla sezione disciplinare che comportino la rimozione dall'incarico o, comunque, i provvedimenti disciplinari nei confronti di un procuratore nazionale nominato procuratore europeo delegato per motivi non connessi alle responsabilità che gli derivano dal regolamento UE siano comunicati al procuratore capo europeo prima che sia data loro esecuzione;
 - 2) prevedere analogia clausola di salvaguardia a fronte di procedure di trasferimento di ufficio che comportino rimozione dall'incarico di procuratore europeo delegato;
 - 3) modificare la disciplina del procedimento disciplinare dei magistrati in modo che siano inibiti alle autorità disciplinari la rimozione dall'incarico di un procuratore europeo delegato o l'adozione di provvedimenti disciplinari nei suoi confronti per motivi connessi alle responsabilità che gli derivano dal regolamento EPPO senza il consenso del procuratore capo europeo; prevedere, in tali casi, che se il procuratore capo europeo non dà il suo consenso, la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura può chiedere al collegio dell'EPPO di esaminare la questione;
 - 4) prevedere analogia clausola di salvaguardia a fronte di qualsiasi altra procedura di trasferimento di ufficio, che comporti rimozione dall'incarico di procuratore europeo delegato;
- g)** coordinare le disposizioni dell'ordinamento giudiziario in tema di valutazioni di professionalità con le norme del regolamento (UE) 2017/1939 che attribuiscono al collegio, su proposta del procuratore capo europeo, l'adozione di criteri di rendimento e di valutazione dell'insufficienza professionale dei procuratori europei delegati, in modo da integrare la disciplina procedimentale nazionale in materia di valutazioni di professionalità, facendo salve le prerogative del collegio dell'EPPO e regolandone l'incidenza sul procedimento di valutazione interno;
- h)** apportare le necessarie modifiche processuali al fine di prevedere che i procuratori europei delegati svolgano le funzioni indicate dall'articolo 51 del codice di procedura penale dinanzi al tribunale ordinariamente competente per i delitti di cui alla direttiva (UE) 2017/1371;
- i)** prevedere che il procuratore europeo delegato in relazione ai delitti attribuiti all'EPPO svolga le sue funzioni in collegamento e d'intesa, anche mediante acquisizione e scambio di informazioni, con il procuratore europeo che supervisiona le indagini e si attenga alle direttive ed istruzioni dallo stesso impartite;

l) prevedere che nel caso di indagini transnazionali il procuratore delegato cooperi con i procuratori delegati degli altri Stati membri mediante scambio di informazioni e presti la richiesta assistenza, salvo l'obbligo di segnalare al procuratore europeo incaricato della supervisione e di consultare il procuratore delegato richiedente se:

- 1) la richiesta sia incompleta o contenga un errore manifesto e rilevante;
- 2) l'atto non possa essere assunto entro il termine fissato per motivi giustificati e oggettivi;
- 3) un atto di indagine diverso e meno intrusivo consenta di conseguire gli stessi risultati di quello richiesto;
- 4) l'atto di indagine richiesto o da eseguire non sia previsto dal diritto nazionale;

m) quando il pubblico ministero sia stato informato dell'avvio del procedimento di cui all'articolo 27 del regolamento (UE) 2017/1939 prevedere la possibilità di adottare e richiedere atti urgenti, fino all'intervenuta decisione sull'avocazione da parte dell'EPPO, astenendosi dall'adozione di atti che possano precluderne l'esercizio;

n) prevedere che in caso di intervenuta decisione dell'EPPO di avocazione delle indagini il pubblico ministero trasmetta gli atti all'EPPO secondo quanto stabilito dall'articolo 27 del regolamento (UE) 2017/1939;

o) prevedere che il procuratore europeo delegato svolga le funzioni ai fini della proposizione degli atti di impugnazione;

p) in relazione ai delitti di cui alla direttiva (UE) 2017/1371, prevedere come obbligatoria la denuncia all'EPPO, fermo quanto stabilito dall'articolo 331 del codice di procedura penale, nonché l'obbligo di informazione in relazione ai medesimi delitti da parte del pubblico ministero in ogni fase del procedimento, al fine dell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 27 del regolamento(UE) 2017/1939.”

Appare pertanto necessario, che continui il lavoro delle commissioni sesta e nona del Consiglio, si ribadisca la disponibilità ad avviare con urgenza un tavolo di lavoro con il Ministero della giustizia, e che l'ufficio statistico verifichi e consolidi gli esiti del monitoraggio con gli uffici giudiziari.

Tanto premesso il Consiglio,

delibera

- di approvare la *“prima risoluzione in materia di “Procura Europea. Risvolti ordinamentali e organizzativi”*;

- di incaricare l’ufficio statistico di provvedere alla verifica ed al consolidamento dei dati informativi acquisiti presso gli uffici giudiziari in ordine al numero dei casi e dei procedimenti pendenti nella materia di prossima competenza dell’EPPO;

- di trasmettere la presente risoluzione al Ministro della Giustizia.»