

QUESTIONI APERTE

EPPO

La decisione

EPPO – Criteri attribuzione – Azione penale – Giudice competente (Art. 9, comma 2, d.lgs. n. 9 del 2021, n. 9).

La violazione dei criteri di attribuzione degli affari alla Procura Europea, con conseguente esercizio dell'azione penale da parte di una Procura della Repubblica, non vizia il provvedimento adottato dal giudice territorialmente competente secondo le regole ordinarie in quanto normativa speciale relativa alle funzioni di EPPO di cui all'art. 9, comma 2, d.lgs. n. 9 del 2021, n. 9, lascia "ferme in ogni caso le regole ordinarie sulla competenza del giudice" nazionale, dettando una disciplina che riguarda solamente i rapporti interni tra le Procure nazionali e i Procuratori europei delegati (PED)

CASSAZIONE PENALE – SEZIONE TERZA – 5 giugno 2026 (c.c. 19 febbraio 2026), n. 20729 – ACETO, *Presidente* – LIBERATI, *Estensore* – TOCCI, *P.M.* (diff.) – Chunhui, *ricorrente*.

Procure nazionali ed EPPO per la Cassazione pari sono ...

L'autore, prendendo spunto da una decisione della Cassazione, che confina la rilevanza della normativa sulla Procura Europea, ai soli rapporti interni tra le Procure nazionali e i Procuratori europei delegati, evidenzia quali sono le rilevanti conseguenze in ordine alla violazione delle rispettive competenze della Procura Europea e quelle Nazionali

For the Court of Cassation, national public prosecutor's offices and the EPPO are one and the same...

Taking as a starting point a ruling by the Court of Cassation—which limits the scope of the regulations concerning the European Public Prosecutor's Office (EPPO) solely to internal relations between national prosecution authorities and European Delegated Prosecutors—the author highlights the significant consequences that arise when the respective competencies of the EPPO and national authorities are violated.

1. Al momento dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 9 del 2021 – con cui il legislatore italiano, dando seguito al Regolamento U.E. n. 1939 del 2017 che istituisce la Procura europea (Eppo), ha disciplinato i profili di diritto interno necessari alla concreta operatività dell'organismo in parola – non sono ovviamente mancati i commenti, anche critici, alla nuova disciplina¹. Tuttavia,

¹ *Ex multis*, e senza pretesa di completezza, oltre ai lavori indicati di seguito, BARROCU, *La procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Padova, 2021; SALAZAR, *Habemus Eppo! La lunga marcia della procura europea*, in *Arch. pen.*, 2017, 3, 1; FALATO, *L'azione penale verso le nuove misure d'indagine europee (Metodo e contenuti di una categoria dommatica rivisitata alla luce della entrata in funzionamento della Procura europea tra fisiologie regolamentari e difetti della legge delega)*, *ivi*, 2020, 3; TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura*

fra tali lavori pochi si sono soffermati sul profilo inerente alla competenza della Procura europea o meglio sulle conseguenze processuali derivanti dall'ipotesi in cui tale ufficio indagherà ed eserciti l'azione penale su vicende che non sono attribuite alla sua cognizione ovvero nell'ipotesi inversa, in cui cioè un ufficio inquirente della Repubblica italiana proceda in relazione a reati di competenza della Procura sovranazionale².

La decisione in commento sembra dar ragione a quanti hanno ritenuto di non particolare rilevanza questo argomento. A fronte di un'eccezione difensiva che lamentava la nullità del decreto di sequestro per essere lo stesso stato

europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza, *ivi.*, 2019, 3, 5; CAMMALDO, *L'istituzione della Procura europea: il nuovo organismo affonda le radici negli ordinamenti nazionali*, in *Cass. pen.*, 2018, 958; VENEGONI, *L'EPPO nel panorama della cooperazione giudiziaria europea*, *ivi.*, 2022, 2798; BELFIORE, *L'esercizio dell'azione penale da parte dell'EPPO tra legalità e margini di discrezionalità*, *ibidem*, 3677; DE MATTEIS, *Autonomia ed indipendenza della Procura Europea come garanzia dello Stato di diritto*, in *Questione giustizia.it*, 24 marzo 2021; RUGGERI, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della procura europea*, in *Proc. pen. giust.*, 2018, 602; ZANETTI, *La via italiana alla procura europea nella delega per l'implementazione del Regolamento (UE) 2017/1939*, *ivi.*, 2020, 1; LOMBARDI, *La Procura europea: A) Dal Corpus Juris al Decreto legislativo n. 9 del 2021*, *ivi.*, 2021, 927; BELFIORE, *L'adeguamento della normativa nazionale al regolamento sulla procura europea: il punto della situazione*, in *Sistema penale*, 2020, 165; SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, *ivi.*, 6 aprile 2021; DE AMICIS, *Competenza e funzionamento della procura europea nella cognizione del giudice*, in *Leg. Pen.*, 31 gennaio 2022.

² L'argomento risulta esaminato con attenzione da TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività*, *cit.*, 5; RUGGERI, *Indagini e azione penale*, *cit.*, 602.

Tuttavia, la questione comincia ad affacciarsi anche nella giurisprudenza sovranazionale. Cfr. la causa innanzi alla Corte di Giustizia C-407/25 avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dalla Corte di appello di Bruxelles.

Nel caso di specie, la Corte d'appello, investita di un ricorso avverso una sentenza di assoluzione per reati di possibile competenza EPPO, era sollecitata dalla difesa a dichiarare irricevibile il gravame in ragione del fatto che lo Stato belga non aveva dimostrato di aver informato la Procura europea dei fatti addebitati né che la Procura europea avesse deciso di non avere motivi per esercitare il proprio diritto di avocazione, conformemente all'articolo 24 del regolamento 2017/1939 e la Procura europea non aveva avuto la possibilità di avocare il caso né di dichiarare che non vi sarebbe stato alcun ostacolo all'esercizio dell'azione penale da parte delle autorità nazionali. In proposito l'Autorità giurisdizionale belga ha sottoposto alla Corte di Giustizia le seguenti questioni pregiudiziali (ancora in attesa di decisione): a) se gli articoli 24, 25, 27 e 35 del regolamento [2017/1939] debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che in tali circostanze l'amministrazione doganale nazionale e il pubblico ministero nazionale conservino la competenza ad esercitare l'azione penale dinanzi al giudice penale; b)

se, qualora accerti che del caso non è stata data comunicazione alla Procura europea, il giudice penale debba inviare nuovamente il caso alle autorità nazionali competenti affinché queste informino comunque la Procura europea dell'indagine, consentendole di esercitare, eventualmente, il proprio diritto di avocazione».

emesso nell'ambito di un procedimento per illeciti fiscali di competenza investigativa alla Procura Europea, la Cassazione derime la questione in modo assai *tranchant* sostenendo che "la normativa speciale relativa alle funzioni di EPPO ... lascia "ferme in ogni caso le regole ordinarie sulla competenza del giudice" nazionale, in quanto questa disciplina riguarda solamente i rapporti interni tra le Procure nazionali e i Procuratori europei delegati (PED), ma non incide sulla determinazione della competenza per territorio, che continua a dover essere stabilita secondo le regole generali [per cui anche a riconoscere che le indagini preliminari avrebbero dovuto essere attribuite alla Procura Europea, tale circostanza] non influisce sulla validità del provvedimento impugnato ... giacché i criteri di attribuzione degli affari alla Procura Europea attengono, appunto, ai rapporti tra organi inquirenti e la loro eventuale violazione non vizia il provvedimento adottato dal giudice territorialmente competente secondo le regole ordinarie".

2. Che sia non produttiva di conseguenze processuali la circostanza che una Procura italiana eserciti l'azione penale su fatti di competenza EPPO (così come medesima conclusione vada espressa con riferimento all'ipotesi inversa in cui sia la Procura europea ad esercitare funzioni requirenti per reati non di sua competenza - trattasi di caso non esaminato dalla decisione in commento, ma l'icasticità e la sinteticità dell'affermazione della Cassazione fanno pensare che anche in questa seconda ipotesi la risposta sarebbe stata la stessa) è affermazione che non solo non pare corretta ma che lascia sconcertati per l'errore concettuale che sottintende.

La Cassazione, infatti, pare confondere il profilo inerente alla determinazione della competenza del pubblico ministero - che effettivamente, come dispone il comma 3^a dell'art. 51 ("le funzioni previste dal comma 1 sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il giudice competente"), va costruita in via derivata dalle regole di competenza che consentono per ogni procedimento l'individuazione del giudice naturale - con quello relativo alla legittimazione dell'ufficio inquirente, titolo che deve necessariamente preesistere perché possa poi discutersi della competenza del medesimo organo - e che va definita sulla base di valutazioni, almeno parzialmente, svincolate ed indipendenti rispetto alle regole dettate dal citato art. 51.

Ed infatti. Che la competenza dell'ufficio del pubblico ministero sia costruita (da sempre, anche prima del codice del 1998) in via derivata dalle regole di

competenza che consentono di individuare, per ogni procedimento, il giudice naturale è considerazione che sconfina nella più palese ovvietà, essendo pacificamente ricavabile, come detto, non solo dal citato comma 3^a dell'art. 51, ma anche dal disposto dell'art. 54, comma 1, c.p.p. su cui si tornerà fra un attimo. Tuttavia, a monte di queste considerazioni, quale presupposto fondamentale per un corretto svolgimento del processo penale sta il fatto che l'azione penale deve essere esercitata da un pubblico ministero legittimato rispetto a tale attività e tale è (non qualsiasi magistrato appartenente ad qualsivoglia procura dello Stato, ma solo) l'ufficio del pubblico ministero che opera presso lo stesso Tribunale che viene ad essere investito della richiesta di esercizio dell'azione penale.

Detto altrimenti, su una rapina commessa a Roma a) di regola, dovrebbe indagare la Procura di Roma perché di Roma è il Tribunale competente, b) può indagare la procura di un altro luogo, la quale però, allorquando si avveda della competenza dell'ufficio giudiziario della capitale, dovrà trasmettere gli atti ai colleghi capitolini ai sensi dell'art. 54 c.p.p., c) non è invece ammissibile (e ci mancherebbe!) che indaghi la Procura di Latina la quale, poi avvedendosi che il fatto è commesso a Roma, anziché inviare gli atti ai colleghi romani, indirizzi le proprie richieste (di rinvio a giudizio, di misura cautelare, ecc.) ai giudici del tribunale di Roma; in quest'ultimo caso, infatti, poco conta che, con riferimento all'individuazione del giudice competente, risulti rispettato il dettato di cui agli artt. 8 ss. c.p.p., giacché è il pubblico ministero (di Latina) a non essere legittimato a presentare ed operare presso quel giudice (di Roma).

E invece proprio l'ipotesi sub c) che sorprendentemente viene ritenuta ammissibile dalla Cassazione allorquando si discuta della ripartizione degli affari fra EPPO e procure nazionali ...

4.1. Che esista un problema di legittimazione del pubblico ministero che (non si limiti ad indagare, ma) intenda interloquire con il giudice presentando allo stesso istanze di varia natura (specie se si tratta di definire l'esito della sua attività inquirente con l'esercizio dell'azione penale) è conclusione (oltre che, francamente, appena ovvia) imposta, sia pur indirettamente, da molteplici indici normativi³ ed anzi la disciplina processuale conosce tre diversi livelli di

³ Nel senso che in capo al pubblico ministero vada ravvisata, prima ancora che una competenza, una legittimazione a svolgere le indagini preliminari, MORSELLI, *Pubblico ministero*, in *Digesto pen.*, X,

legittimazione, uno in considerazione del grado di svolgimento del giudizio, uno, nell'ambito del medesimo grado del procedimento, di competenza territoriale ed il terzo, sempre nell'ambito del medesimo grado processuale, per "funzioni" – riservandoci di indicare successivamente cosa intendiamo con questa espressione.

Innanzitutto, come detto, vi è un problema di legittimazione con riferimento ai diversi uffici territoriali del pubblico ministero di primo grado. Inequivoco in questo senso è il disposto del comma 1 dell'art. 54 c.p.p., laddove si prevede che "il pubblico ministero, se durante le indagini preliminari ritiene che il reato appartenga alla competenza di un giudice diverso da quello presso cui egli esercita le funzioni, trasmette immediatamente gli atti all'ufficio del pubblico ministero presso il giudice competente". E' evidente, infatti, che un tale adempimento di trasferimento degli atti da parte del pubblico ministero che non opera presso il giudice territorialmente competente – così come la richiesta di trasmissione *ex art. 54 bis* comma 1 c.p.p. degli atti proveniente dall'organo inquirente che invece siede presso il Tribunale individuato ai sensi degli artt. 8 ss. c.p.p. – è finalizzato ad un corretto esercizio dell'azione penale, che richiede non solo che la relativa richiesta sia avanzata innanzi al giudice competente per territorio ma anche l'azione sia riferibile al pubblico ministero che presso quel medesimo ufficio giudiziario è incardinato, essendo di contro inammissibili richieste di analogo tenore avanzate da altre procure dislocate presso uffici diversi. Se così non fosse non ci sarebbe ragione di prevedere un tale trasferimento degli atti da parti di una Procura all'altra: sarebbe sufficiente che l'organo inquirente che indaga e che ha sede presso un Tribunale territorialmente non competente a conoscere della vicenda, al momento di chiedere il rinvio a giudizio indirizzasse la relativa richiesta presso il giudice individuato ai sensi degli artt. 8 ss. c.p.p..

Qualche ulteriore precisazione.

Che i citati artt. 51 e 54 *bis* facciano riferimento all'istituto della legittimazione e non alla categoria della competenza territoriale del pubblico ministero è conclusione che si ricava dalla circostanza che il legislatore non ha ritenuto

Torino, 1995, 486; BACCARI, *Il controllo sulla legittimazione del P.M.: un ricorso gerarchico senza garanzie per l'indagato*, in *Il processo penale dopo la riforma del giudice unico*, Padova, 2000, 195; SOTTANI, *Gli accertamenti sulla legittimazione del pubblico ministero*, in MONTAGNA (coordinato da), *La giustizia penale differenziata*, III, Torino, 2011, 397; TONINI, *Manuale di procedura penale*, Milano, 2011, 111; SCORDAMAGLIA, *La c.d. incompetenza del pubblico ministero*, in *Giust. Pen.*, 2012, 385.

necessario dettare un'espressa disciplina (che invece compare nell'art. 25, relativa alla salvezza delle prove assunte dal giudice) per la regolamentazione della valenza degli atti di indagine posti in essere dal pubblico ministero che successivamente li trasmetta al suo collega che esercita le funzioni presso il giudice competente, limitandosene a prevedere, all'art. 54 *bis*, 4° comma, c.p.p. la piena utilizzabilità da parte dell'ufficio requirente che questi atti riceve. Viene così in evidenza la differenza fra le due figure – competenza e legittimazione – in esame: con riferimento allo svolgimento delle investigazioni si pone un problema di individuazione del pubblico ministero competente – che è quello che ha sede presso l'ufficio giudiziario individuato ai sensi dell'art. 8 c.p.p. –, ma tale profilo non incide sulla sua legittimazione del singolo pubblico ministero ad indagare ed infatti gli esiti di tali indagini sono pienamente utilizzabili anche se successivamente si accerta che la Procura competente era un'altra; di contro, nel caso dell'esercizio dell'azione penale e comunque quando occorre interloquire con l'autorità giurisdizionale, viene ad emergere un problema di legittimazione giacché al giudice ritenuto competente per l'adozione di un qualsivoglia provvedimento giurisdizionale può rivolgersi solo l'ufficio inquirente che operi presso quel giudice e non un altro ufficio di Procura dislocato in sedi diverse del territorio nazionale.

A conforto di queste ultime considerazioni può richiamarsi la giurisprudenza relativa all'art. 54 *quater* c.p.p.. Sebbene tale disposizione, come è noto, permetta all'indagato e alla persona offesa di chiedere lo spostamento delle indagini presso l'ufficio di Procura ritenuto competente (meglio che ha sede presso l'ufficio giudiziario individuato ai sensi dell'art. 8 c.p.p.), l'accoglimento della relativa istanza non spiega alcuna incidenza sull'efficacia delle misure cautelari in corso di applicazione, la quale viene meno solo in caso di dichiarata incompetenza del giudice che le abbia disposte, non seguita dall'emissione, nei venti giorni successivi, di un nuovo provvedimento cautelare⁴. La previsione normativa è indice inequivocabile del fatto che l'eventuale incompetenza territoriale del pubblico ministero che indaga (o meglio, la incompetenza del tribunale presso il quale quell'ufficio di Procura è incardinato), non incide sulla legittimazione della Procura ad investigare ed ad avanzare istanze di qualsiasi tipo al giudice del territorio presso il quale l'ufficio opera.

⁴ Cass., Sez. VI, 6 marzo 2006, Barbato, in *Arch. N. Proc. Pen.*, 2007, 2, 235.

In conclusione, sotto il profilo della ripartizione dei procedimenti dal punto di vista dell'articolazione territoriale delle Procure della Repubblica, mentre la competenza del pubblico ministero va determinata sulla scorta delle regole che gli artt. 8 ss. c.p.p. dettano per individuare il giudice naturale, la legittimazione dell'ufficio inquirente ad indagare ed ad avanzare istanze all'autorità giudiziaria può prescindere dal rispetto della disciplina di cui ai citati artt. 8 ss. ma richiede, però, indefettibilmente che l'ufficio di Procura si rapporti con il "suo" giudice ovvero con il giudice che esercita la propria funzione nel tribunale presso il quale quella Procura opera.

4.2. Nell'ambito dei diversi uffici del pubblico ministero presso i vari Tribunali è poi possibile individuare un'ulteriore ipotesi di diversificazione della legittimazione delle persone fisiche che svolgono la funzione inquirente.

Il riferimento è alla normativa in tema di indagini per reati cd. di criminalità organizzata di cui ai commi 3 bis e ss. dell'art. 51 c.p.p., disposizione che per tali fattispecie individua l'ufficio che può esercitare i poteri requiranti in termini indipendenti dalla competenza territoriale dell'ufficio giudicante. Nelle circostanze considerate dal citato art. 51, infatti, la definizione della competenza territoriale del giudice del dibattimento segue le regole ordinarie ma le funzioni inquirenti sono attribuite in via esclusiva all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente e solo su disposizione del procuratore generale presso la corte di appello si può delegare a tale modalità di individuazione del pubblico ministero legittimato. Ciò significa, dunque, che in presenza di un'ipotesi di reato richiamata dall'art. 51, comma 3 *bis* e 3 *quinq.*, è precluso, perché non legittimato, l'esercizio dell'azione penale (e la partecipazione in udienza dibattimentale) al pubblico ministero che non faccia parte della locale Direzione Distrettuale Antimafia, anche se si tratta di magistrato che opera nella Procura della Repubblica presso il giudice territorialmente competente, proprio perché, in relazione ad un numero di reati considerato dalla disposizione predetta, la definizione della legittimazione del singolo P.M. è cosa diversa dalla individuazione della procura territorialmente competente.

Per dirla in modo più chiaro, anche se forse meno istituzionale, è indiscutibile che la disciplina in tema di procedimenti avverso la criminalità organizzata "lasci ferme in ogni caso le regole ordinarie sulla competenza del giudice nazionale, dettando una disciplina che riguarda solamente i rapporti interni tra le

Procure nazionali” (per utilizzare l’espressione presente nella decisione in commento), ma è altresì certo che se in un dibattimento in cui è contestato uno dei reati di cui al citato comma 3 *quinques*, c.p.p. la pubblica accusa viene rappresentata da un magistrato inquirente non appartenente all’ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto, il giudice ben potrei chiedere a costui “ma lei cosa ci fa qui...?”.

4.3. Da ultimo, la necessità di verificare la legittimazione dell’ufficio del pubblico ministero che concretamente opera ricorre anche in ragione del diverso grado in cui versa il procedimento. In proposito, sono inequivocabili le indicazioni ricavabili, ad esempio, dall’art. 593 *bis* c.p. – che limita i poteri di appello del procuratore generale presso la Corte d’appello contro decisioni di primo grado⁵ - o dall’art. 608 c.p.p. che distingue espressamente fra la potestà di ricorrere in Cassazione – e quindi la legittimazione all’esercizio di tale potere di impugnazione – spettante al procuratore generale presso la Corte d’appello e quella propria del procuratore presso il Tribunale – ed al quale in ogni caso non è mai riconosciuta la qualità di parte, riservata esclusivamente alla Procura generale presso la Corte di cassazione, con conseguente preclusione per il pubblico ministero dell’ufficio territoriale di Procura della possibilità di presentare nel rito di legittimità memorie ai sensi dell’art. 121 cod. proc. pen.⁶.

D’altronde è, ad esempio, acclarato che il pubblico ministero presso il giudice di primo grado che ne abbia fatto richiesta nell’atto di impugnazione, può svolgere le funzioni dibattimentali in appello ma non comunque alcuna legittimazione (per l’appunto!) a proporre ricorso in cassazione⁷. Di conseguenza, anche in questo caso, con immaginica, può dirsi che il presidente di una sezione della Cassazione che, nell’ambito di un procedimento deciso in primo grado deciso dal Tribunale di Latina ed in secondo grado dalla Corte di appello di Roma, si vedesse recapitare un ricorso contro quest’ultima deci-

⁵ È noto che la norma ha dato luogo ad un acceso contrasto interpretativo cui hanno posto fine le sezioni unite con la decisione n. 21716 del 2023 che conferma la tesi espressa nel testo.

In dottrina, parlano di legittimazione all’impugnazione degli uffici del pubblico ministero, VALENTI, *Quel che resta del potere di impugnazione del procuratore generale*, in *Giur. It.*, 2023, 2488; DELVECHIO, *La legittimazione ad impugnare del pubblico ministero: un “manuale di istruzioni” dalle Sezioni unite*, in *Proc. Pen. Giust.*, 2023, 1447.

⁶ Cass., Sez., III, 27 febbraio 2026, n. 15702.

⁷ Cass., Sez. un., 30 aprile 1997, Dessimone, in *Giust. Pen.*, 1998, III, 249.

sione firmata da un sostituto procuratore (non presso la Corte di appello di Roma, ma) della Procura di Latina avrebbe ben donde di chiedersi “E questo che vuole...?”.

4.4. Un lontano precedente della Cassazione conferma – ed anzi perviene a conclusioni ancora più radicali – le nostre considerazioni.

Nel corso di un procedimento penale iniziato dall’allora Pretore di Latina contro i dirigenti di uno stabilimento locale di un’azienda nazionale in relazione alla vicenda concernente gli omogeneizzati contenenti estrogeni, il Pretore stesso disponeva «il sequestro, su tutto il territorio nazionale, ovunque si trovi, della carne macellata di vitelli sia fresca che congelata, di provenienza sia ‘nazionale che estera» ed in esecuzione di tale provvedimento venivano sequestrate le carni prodotte da una cooperativa friulana, la quale, per mezzo del suo legale rappresentante, proponeva, sulla scorta della disciplina allora vigente, opposizione nelle forme degli incidenti di esecuzione di cui agli artt. 347, 622 e segg. c.p.p. del 1930.

La Cassazione⁸, non solo accolse il ricorso, ma dichiarò il provvedimento impugnato “giuridicamente inesistente”, posto che “l’adozione di provvedimenti generali ed astratti è al di fuori dei poteri istituzionali dell’autorità giudiziaria, la quale ha come funzione precipua la soluzione giuridica dei casi concreti [ed andava per l’appunto considerato come] inesistente il sequestro su tutto il territorio nazionale di beni o prodotti al di fuori di qualsiasi collegamento con reati commessi nella circoscrizione (o mandamento) territoriale del giudice procedente” e per l’appunto il Pretore di Latina aveva agito “al di fuori di qualsiasi collegamento con reati commessi nella sua circoscrizione territoriale”⁹.

Come è stato in sede di commento alla menzionata decisione, nel nostro sistema processuale è “irrinunciabile la regola secondo la quale compito del giudice è quello, ben preciso e delimitato, di raccogliere le prove e decidere (secondo la ripartizione delle competenze) in ordine al procedimento di cui è legittimamente investito. A tal fine gli è conferito il potere - che è allo stesso tempo un dovere - di investigare su tutto quello, ma soltanto su tutto quello che abbia attinenza con il processo e di adottare provvedimenti favorevoli o

⁸ Cass., Sez. I, 7 maggio 1981, in *Giur. It.*, 1981, II, 497 con nota di GAITO, *Sequestro penale su tutto il territorio nazionale*.

⁹ Citazioni tratte dalla sentenza menzionata. Neretto nostro.

sfavorevoli nei confronti delle sole persone che nel processo risultino implicate e delle cose pertinenti al reato per il quale si procede”¹⁰.

L'intervento di un nuovo codice di procedura rispetto a quello nella vigenza del quale è stata pronunciata la decisione menzionata non priva certo di attualità le affermazioni riportate nella decisione. D'altronde, considerando il ruolo, anche inquirente, che il Pretore esercitava nel sistema processuale del 1930, è evidente che i vincoli che la Cassazione pose ai suoi poteri sostenendo che gli stessi potessero essere esercitati solo in relazione a reati commessi nella sua circoscrizione territoriale facilmente possono oggi, per le medesime ragioni e mediante la medesima argomentazione, essere ritenuti vigenti in relazione al pubblico ministero che, dunque, non può esercitare l'azione penale se non presso il giudice presso il quale ha sede il suo ufficio giudiziario.

5. A questo punto, riconosciuto che per gli uffici del pubblico ministero nazionali occorre differenziare il profilo della legittimazione (che investe i tre aspetti che si sono detti) da quello della competenza, occorre verificare se una tale distinta nozione caratterizza anche i rapporti fra pubblici ministeri nazionali e l'ufficio dell'EPPO e quindi se, contrariamente a quanto sostenuto nella decisione in commento, il d.lgs. n. 9 del 2021, ben lungi dal dettare “una disciplina che riguarda solamente i rapporti interni tra le Procure nazionali e i Procuratori europei delegati”, individui una serie di procedimenti penali in cui, in ragione dei reati oggetto di accertamento, l'ufficio EPPO o, all'inverso, le Procure nazionali, non abbiano legittimazione e quindi non possono esercitare l'azione penale. Chiaramente, laddove così fosse diventerebbe essenziale comprendere se i reati oggetto del singolo procedimento rientrano fra quelli attribuiti alla cognizione dell'uno o dell'altro ufficio inquirente perché solo la Procura cui si riconosce la legittimazione a procedere potrebbe validamente instaurare un rapporto processuale con l'autorità giurisdizionale territorialmente competente.

La risposta a tale quesito pare debba essere senz'altro positiva ed anche – come vedremo – in termini più netti rispetto alle considerazioni che si sono svolte con riferimento alla Procura della Repubblica nazionali giacché, con riferimento alla ripartizione della legittimazione fra Procura europea e Procure

¹⁰ GAITO, *Sequestro penale*, cit., 497.

Analoghe riflessioni sono condotte da GRAMATICA, *Se il pretore possa disporre il sequestro sul territorio della Repubblica Italiana*, in *Giust. Pen.*, 1978, III, 201.

re italiane in alcuni casi l'eventuale carenza di legittimazione del pubblico ministero procedente investe (non più solo il suo potere di esercitare l'azione penale, ma) anche i suoi poteri di indagine e l'utilizzabilità delle relative risultanze.

È opportuno, tuttavia, esaminare il tema sotto una duplice ottica, differenziando l'ipotesi in cui sia la Procura europea ad esorbitare dalla sue funzioni, procedendo in relazione a reati che non rientrano nelle sue attribuzioni, dall'ipotesi inversa, in cui sia una Procura italiana ad esercitare l'azione penale su fatti rispetto ai quali dovrebbe essere l'EPPO ad attivarsi.

5.1. In relazione alla prima ipotesi, ovvero nel caso in cui si riscontri che l'ufficio EPPO proceda per fattispecie o episodi delittuosi non ricompresi nelle previsioni di cui agli artt. 22 e 25, paragrafi 2 e 3, Reg. U.E. n. 1939 del 2017, un problema di legittimazione si pone – o comunque deve essere il tema deve essere oggetto di verifica – con riferimento ai poteri di impugnazione esercitabili dall'organo inquirente.

In proposito, va ricordato che il comma 1 dell'art. 9 d.lgs. n. 9 del 2021 prevede che “in relazione ai procedimenti per i quali la Procura europea ha assunto la decisione di avviare o avocare un'indagine, i procuratori europei delegati esercitano, in via esclusiva e fino alla definizione del procedimento, nell'interesse della Procura europea e conformemente alle disposizioni del regolamento e del presente decreto, le funzioni e i poteri spettanti ai pubblici ministeri nazionali. I magistrati nominati procuratori europei delegati addetti in via esclusiva alla trattazione dei giudizi innanzi alla Corte di cassazione esercitano le sole funzioni di cui all'articolo 76, comma 1, lettera a), e comma 2, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12”. Secondo la dottrina, e si tratta di conclusione difficilmente contestabile, la specificazione “fino alla definizione del procedimento sta ad indicare che il Ped, quale che sia stata la qualifica ricoperta antecedentemente alla nomina, parteciperà anche al giudizio di legittimità”¹¹.

¹¹ MARCHETTI, *Procura europea: la normativa interna di collegamento*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2021, 859. Stessa affermazione compare in giurisprudenza: “in tema di impugnazioni, il procuratore europeo delegato, in quanto titolato a esperire qualsiasi rimedio previsto dal codice di procedura penale, è legittimato a proporre ricorso per cassazione nei procedimenti in cui abbia svolto indagini” (Cass., sez. IV, 17 settembre 2024, n. 45407, Rv. n. 287353 - 01).

Al di là del giudizio che si intenda fornire di tale scelta del legislatore¹², le conseguenze che ne derivano nell'ambito della tematica che si sta affrontando sono di non poco momento. Infatti, mentre il Procuratore europeo, "in relazione ai procedimenti per i quali la Procura europea ha assunto la decisione di avviare o avocare un'indagine" è legittimato "a proporre ricorso per cassazione nei procedimenti in cui abbia svolto indagini" senza alcun limite e senza che nei suoi confronti ricorrano le preclusioni di cui all'art. 608 c.p.p., potendo anche partecipare direttamente al procedimento di legittimità, tale facoltà di impugnazione non è invece riconosciuta al magistrato che svolge le funzioni di pubblico ministero in una delle Procure della Repubblica site sul territorio nazionale, che perciò, ad esempio, si vedrebbe dichiarare inammissibile un suo ricorso presentato avverso una decisione della corte d'appello - grave che risulterebbe invece corretto ove firmato da un PED.

Da qui, l'ovvia e necessitata conclusione. Già sotto il profilo della determinazione dei poteri di impugnazione, il rispetto dei criteri di attribuzione degli affari alla Procura Europea è profilo che non attiene solo ai rapporti fra questo ufficio e le Procure nazionali giacché lo stesso incide in maniera determinante sullo svolgimento del giudizio di legittimità, che il PED può adire ed a cui può partecipare senza il rispetto dei limiti di cui all'art. 608 c.p.p. sempre però che il procedimento attenga a reati attribuiti alla sua cognizione. Diversamente ed in assenza di questa condizione, l'ufficio EPPO non è legittimato ad interloquire con la Suprema Corte.

5.2. La necessità di definire se il reato appartenga o meno alla competenza dell'Eppo incide sulla legittimazione di questo ufficio anche per un ulteriore aspetto, che investe la determinazione della competenza territoriale della Procura Europea.

Diversamente da quanto previsto per gli uffici di Procura nazionali, la cui competenza territoriale è determinata sulla scorta delle regole dettate per l'individuazione del giudice naturale, ai sensi del secondo comma del già citato art. 9, "ferme in ogni caso le regole ordinarie sulla competenza del giudice,

¹² Hanno manifestato perplessità, SALAZAR, *L'adeguamento interno*, cit., 59; BALSAMO, *Il coordinamento fra la procura generale della corte di cassazione e la procura europea*, in *Sistemapenale.it*; BARROCU, *La procura europea*, cit., 185, secondo cui anche con riferimento ai procedimenti di competenza EPPO si doveva salvaguardare la specificità delle funzioni requirenti dinanzi alla Suprema Corte.

i procuratori europei delegati esercitano le funzioni requirenti sull'intero territorio nazionale, indipendentemente dalla sede di assegnazione". I singoli PED, dunque, per espressa previsione normativa, possono esercitare l'azione penale senza essere vincolati a presentare la richiesta ad un tribunale avente sede nel distretto di Corte d'appello ove essi operano, purché si tratti dell'ufficio di tribunale territorialmente competente per i fatti per cui si procede. Esemplificando: un Ped avete sede nel distretto di Torino può legittimamente indagare su una frode fiscale commessa a Roma e può presentare istanza di rinvio a giudizio presso il tribunale capitolino senza che ciò determini le conseguenze in termini di carenza di legittimazione del pubblico ministero che si sono viste con riferimento al caso in cui analoga situazione si verifichi per una Procura italiana.

In conclusione, la sfera di legittimazione all'esercizio dell'azione penale della Procura europea e di quanti operano all'interno di questo ufficio è delimitata solo dalla tipologia di reati per cui agiscono e non dal luogo di verifica degli stessi. Ma ciò, tuttavia, impone di verificare che i reati per i quali l'inquirente sovranazionale si attiva rientrino effettivamente nelle sue attribuzioni e non siano invece rimessi alla cognizione del pubblico ministero italiano: solo nel primo caso, infatti, può essere consentito ad un Ped avente sede in un distretto diverso da quello in cui ha sede il tribunale territorialmente competente per i fatti di causa di potersi rivolgere a quest'ultimo ed esercitare innanzi allo stesso l'azione penale. In assenza di questa condizione – ovvero nel caso in cui il reato per cui procede non rientra fra quelli di cui agli artt. 22 e 25, paragrafi 2 e 3, Reg. U.E. n. 1939 del 2017 -, sarebbe privo di legittimazione un Ped che pretendesse di interloquire con un giudice non avente sede nel proprio distretto territoriale.

5.3. Vi è tuttavia un profilo ulteriore da tenere in considerazione quando si intenda sottolineare la necessità di valutare con attenzione se le indagini e l'esercizio dell'azione penale sono state condotte dalla Procura europea in relazione ai reati indicati nei citati artt. 22 e 25 del Reg. Ue.

Si è detto in precedenza, laddove si è discusso di profili di legittimazione delle diverse Procure nazionali, come tale problematica investa essenzialmente il momento in cui il singolo pubblico ministero decida di esercitare l'azione penale, nel senso che il rinvio a giudizio può essere legittimamente chiesto solo dall'ufficio di Procura che opera presso il Tribunale adito, non essendo con-

sentito all'organo inquirente, invece, sollecitare un giudice che opera in un ufficio giudiziario avente sede territoriale diversa; al contempo, tuttavia, l'eventuale incompetenza territoriale, successivamente accertata, del pubblico ministero che indaga non incide sulla legittimazione di questi ad investigare ed infatti le relative risultanze sono, come prevede l'art. 54 *bis*, 4° comma, c.p.p., assolutamente utilizzabili da parte dell'ufficio inquirente cui gli atti siano trasmessi o che venga successivamente individuato come competente.

Questa impostazione non pare però operante nell'ambito dei rapporti fra EPPO e Procura nazionali. Infatti, va considerato che ai sensi art. 5, par. 3, del regolamento 2017/1939 ("Principi fondamentali delle attività"), "le indagini e le azioni penali a nome dell'EPPO sono disciplinate dal presente regolamento", il quale costituisce pertanto la fonte normativa primaria dell'attività della Procura europea mentre l'applicazione della legislazione processuale penale degli Stati membri subentra soltanto in via suppletiva ("il diritto nazionale si applica agli aspetti non disciplinati dal presente regolamento", art. 5, par. 3, seconda frase). Inoltre, nel caso in cui una data categoria di atti sia disciplinata, sia da norme del regolamento 2017/1939, che da disposizioni di diritto processuale penale di uno Stato membro, ed in particolare in caso di conflitto di norme, saranno le disposizioni del regolamento europeo a prevalere sulle corrispondenti norme nazionali di procedura penale, in applicazione del principio di supremazia del diritto dell'Unione sul diritto degli Stati membri. Ne consegue, dunque, che "l'art. 5, par 3, opera invece una netta ripartizione di legge applicabile fra il regolamento EPPO e la legislazione processuale penale degli Stati membri, che pertanto si applicherà iure proprio nelle aree di attività della Procura europea non regolate dalle prescrizioni del regolamento stesso"¹³.

Le conseguenze di questa considerazione sono di non poco momento. Mentre il trasferimento di un procedimento da una Procura italiana all'altra (o meglio il subentrare nella conduzione delle indagini di un ufficio di Procura ad uno che aveva originariamente investigato) non comporta una modifica nella disciplina processuale applicabile, posto che gli inquirenti coinvolti applicano le stesse regole di procedura penale in vigore nel nostro stato, così che non ha ragione di porsi (e non si pone) un problema di utilizzabilità degli elementi cognitivi raccolti dal primo pubblico ministero che poi si è rivelato

¹³ TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività*, cit., 64.

non competente per territorio, nel caso dei rapporti fra la Procura europea e una procura nazionale si assiste all'applicazione di norme processuali penali in parte diverse, essendo le indagini svolte dalla primo soggetto disciplinate, in forza dell'art. 5, par. 3, del regolamento EPPO sopra esaminato, in via prioritaria dalle disposizioni del regolamento stesso, mentre "il diritto nazionale si applica (unicamente) agli aspetti non disciplinati dal presente regolamento" per cui "non vi può essere equivalenza fra un'indagine condotta dalla Procura europea e un'indagine condotta da una procura nazionale, in quanto alcuni poteri d'azione di cui si possono avvalere l'uno o l'altro dei due pubblici ministeri sono diversi, *in primis* la possibilità per un procuratore delegato europeo "incaricato del caso" situato in uno Stato membro di ottenere misure investigative direttamente da un altro procuratore delegato europeo "incaricato di prestare assistenza" situato in un altro Stato membro, in applicazione dell'art. 31 del regolamento EPPO avente ad oggetto le indagini transfrontaliere"¹⁴.

La conclusione è ovvia. Laddove la Procura europea abbia condotto investigazioni in relazione a vicende di non sua competenza, si dovrebbe riconoscere (non solo una sua mancanza di legittimazione all'esercizio dell'azione penale in relazione ai reati contestati, ma) anche analoga carenza con riferimento all'attività investigativa con l'effetto di una potenziale inutilizzabilità di parte degli accertamenti acquisiti dal Ped.

6. Nell'ambito dei rapporti fra Procura europea e procure nazionali si è detto che potevano configurarsi due ipotesi, a seconda di quale ufficio esorbitasse delle proprie competenze. Si è esaminata l'ipotesi in cui tale "esondazione" sia attribuibile all'Eppo; ora verifichiamo quali siano le conseguenze in cui sia una Procura nazionale ad investigare ed esercitare l'azione penale sui reati richiamati dagli artt. 22 e 25 del Reg. Ue. – che è l'ipotesi considerata dalla sentenza in commento.

Per diversi profili, tale ipotesi parrebbe meno problematica rispetto alla precedente. Infatti, lo svolgimento di indagini e l'esercizio dell'azione penale sui reati di cui ai citati artt. 22 e 25 da parte della Procura della Repubblica che operi presso il giudice territorialmente competente per la decisione su quei fatti criminosi non comporta le conseguenze "eversive" per il sistema proces-

¹⁴ TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività*, cit., 64.

suale che invece si registrano nell'ipotesi inversa – quando cioè sia la Procura sovranazionale a procedere su reati attribuiti alla competenza delle Procure nazionali. Detto altrimenti, se un ufficio inquirente presso il tribunale territorialmente competente procede in luogo della Procura europea non gli sarà consentito di agire in cassazione superando le preclusioni di all'art. 608 c.p.p. ma ciò è conforme alla disciplina processuale italiana in tema di impugnazioni; del pari, al pubblico ministero italiano sarà impedito di esercitare le proprie funzioni requirenti sull'intero territorio nazionale, indipendentemente dalla sede di assegnazione, come consentito invece ai PED, ma anche in questo caso riconoscere la legittimazione del pubblico ministero ad esercitare l'azione penale solo laddove l'istanza sia rivolta al giudice presso cui ha sede l'ufficio di Procura cui appartiene è conclusione assolutamente coerente con i principi del nostro processo penale. Inoltre, anche la sottolineata diversità di disciplina applicabile dalla Procura europea e dagli uffici inquirenti nazionali, laddove siano quest'ultimi a procedere in luogo della prima, potrebbe non determinare conseguenze inaccettabili, considerando che la Procura italiana che precede applicherebbe la disciplina del codice di rito e quindi la sua azione rimarrebbe all'interno delle facoltà e dei poteri di indagini e di azione ordinariamente riservati dal codice nazionale ai pubblici ministeri italiani.

Non solo. A conferma della minore rilevanza - rispetto all'ipotesi inversa - in cui siano le Procure nazionali ad indagare su fatti che dovrebbero essere attribuiti alla cognizione dell'ufficio EPPO sta anche il dato normativo rappresentato dal più volte citato art. 9, comma 1, che nel conferire ai procuratori europei delegati in via esclusiva l'esercizio delle funzioni e i poteri spettanti ai pubblici ministeri nazionali, subordina questa attribuzione alla circostanza che, in relazione ad un determinato procedimento, la Procura europea abbia assunto la decisione di avviare o avocare l'indagine, sicché potrebbe sostenersi che in mancanza di questa – chiamiamola così – “manifestazione d'interesse” dell'ufficio EPPO, sussiste senza alcun dubbio la legittimazione ad indagare ed esercitare l'azione penale in capo al pubblico ministero individuato ai sensi dell'art. 51, comma 3, c.p.p.. In sostanza, diversamente da quanto può sostenersi con riferimento ai procedimenti in tema di criminalità organizzata di cui ai commi 3 bis e ss. dell'art. 51 c.p.p., in relazione ai quali deve operare indefettibilmente l'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente, anziché l'ufficio di Procura presso il giudice competente, nell'ambito dei rapporti fra EPPO e

pubblico ministero nazionale l'attribuzione in via esclusiva al primo delle funzioni inquirenti è subordinata alla circostanza che la Procura europea decida di procedere; in assenza di questa decisione, nulla impedisce di riconoscere la legittimazione ad agire in capo alla Procura nazionale¹⁵.

Vero ciò, va fatta tuttavia una precisazione. Se infatti può ritenersi consentito al pubblico ministero italiano di procedere per i fatti di cui all'art. 22 e 25 Reg. U.E. n. 1939 del 2017 in mancanza e fino a che non si riscontri una determinazione in senso contrario della Procura Europea, al contempo occorre considerare le problematiche che possono comunque determinarsi in questa ipotesi. Se, infatti, in un momento successivo all'apertura del procedimento ed allo svolgimento delle indagini da parte di una Procura italiana, l'ufficio inquirente europeo decidesse di avviare o avocare l'indagine, la più volte sottolineata significativa diversità di legislazione applicabile a seconda che proceda una Procura nazionale o quella Europea può comportare che gli atti di indagine compiuti dalla prima potrebbero essere non conformi alle regole processuali di diritto dell'Unione che condizionano la legittimità degli atti di indagine della Procura europea e quindi non utilizzabili nel procedimento oggetto del trasferimento. In questi casi, quindi, il procuratore europeo delegato che riceve, nella situazione sopra delineata di riassegnazione del procedimento, il fascicolo del caso, dovrebbe "riprendere l'indagine dall'inizio e condurla *ex novo* applicando in via prioritaria le norme del regolamento 2017/1939 e in via suppletiva il diritto dello Stato membro in cui il medesimo procuratore europeo delegato procede"¹⁶.

Insomma, le affermazioni della Cassazione che confinano la rilevanza della normativa presente nel d.lgs. n. 9 del 2021 ai soli rapporti interni tra le Procure nazionali e i Procuratori europei delegati sembrano tutt'altro che corrette.

¹⁵ In questo senso si è espresso l'Avvocato generale nella causa menzionata innanzi alla Corte di Giustizia C-407/25.

Secondo l'Avvocato generale, infatti, le disposizioni del Reg. Ue da un lato non ostano a che le autorità nazionali esercitino l'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali di uno Stato membro, anche qualora la Procura europea non sia stata informata del fatto che tali autorità avevano avviato e proseguito l'indagine su un reato per il quale la Procura europea avrebbe potuto essere competente e dall'altro le autorità nazionali devono informare la Procura europea dei procedimenti in corso relativi a reati in ordine ai quali la Procura europea può esercitare la propria competenza, qualora tali autorità nazionali non abbiano in precedenza informato la Procura europea delle loro indagini. In tali circostanze, la Procura europea può ancora esercitare il suo diritto di avocazione».

¹⁶ TRAVERSA, *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività*, cit., 68.

ARCHIVIO PENALE 2026, n. 3

CIRO SANTORIELLO