

Ugo Liberatore

**IL RUOLO DELLA COOPERAZIONE  
TRANSNAZIONALE DI POLIZIA IN EUROPA  
NEL SETTORE DELLA TUTELA  
DEGLI INTERESSI ECONOMICO-FINANZIARI  
DELL'UNIONE.**

**PUNTO DI SITUAZIONE E POSSIBILI  
DINAMICHE EVOLUTIVE, ANCHE ALLA LUCE  
DELL'ISTITUZIONE DELL'*EUROPEAN  
PUBLIC PROSECUTOR OFFICE***

**Quaderno della Rivista Trimestrale  
della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia**

**II/2021**

### *Comitato d'onore*

Prefetto LAMBERTO GIANNINI, Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza - Gen. C.A. TEO LUZI, Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri - Gen. C.A. GIUSEPPE ZAFARANA, Comandante Generale del Corpo della Guardia di Finanza - Pres. Dott. BERNARDO PETRALIA, Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

### *Comitato scientifico*

Prof. PAOLO BARGIACCHI - Prof. ENZO CANNIZZARO - Prof. MAURO CATENACCI - Dott.ssa NERIS CIMINI - Col. G. di F. t.ST ORIOL DE LUCA - Prof. ANTONIO FIORELLA - Prof. BRUNO FRATTASI - Prof. STEFANO GAMBACURTA - Proc. NICOLA GRATTERI - Prof. MARIA TERESA SEMPREVIVA - Primo Dir. P. di S. PIER FRANCESCO IOVINO - Cons. ANTONIO LAUDATI - Col. CC MICHELE LIPPIELLO - Prof. MARIO MORCELLINI - Prof. RANIERI RAZZANTE - Pres. VITO TENORE - Prof. UMBERTO TRIULZI.

### *Comitato di Redazione*

Prof. PAOLO BARGIACCHI - Prof.ssa MIHAELA GAVRILA - Prof. MASSIMILIANO MASUCCI - Gen. B. G. di F. GUSTAVO FERRONE - Dir. Sup. P. di S. ROSARIA D'ERRICO - Col. G. di F. t.SFP PAOLO OCCHIPINTI - V. Q. P. di S. MARCO RAGUSA - Ten. Col. G. di F. ALESSANDRO GIACOMETTO - Dir. Agg. P.P. SALVATORE PEDE.

### *Direttore responsabile*

Gen. D. CC GIUSEPPE LA GALA.

### *Segreteria di Redazione*

Ten. Col. G. di F. ALESSANDRO GIACOMETTO - ISP. P.P. GIULIANO PANICCIA.

**Ugo Liberatore**

Colonnello della Guardia di finanza, già frequentatore del XXXVI corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia

**IL RUOLO DELLA COOPERAZIONE  
TRANSNAZIONALE DI POLIZIA IN EUROPA  
NEL SETTORE DELLA TUTELA  
DEGLI INTERESSI ECONOMICO-FINANZIARI  
DELL'UNIONE.  
PUNTO DI SITUAZIONE E POSSIBILI  
DINAMICHE EVOLUTIVE, ANCHE ALLA LUCE  
DELL'ISTITUZIONE DELL'*EUROPEAN  
PUBLIC PROSECUTOR OFFICE***

**Quaderno della Rivista Trimestrale  
della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia**

**II/2021**



# INDICE - SOMMARIO

ABSTRACT	Pag.	5
CAPITOLO 1 - <i>Il budget europeo e le frodi lesive degli interessi economico-finanziari dell'Unione</i>		
	»	9
1.1. <i>Il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) e le spese dell'Unione europea</i>	»	9
1.2. <i>Le dinamiche di esecuzione e gestione delle spese</i>	»	12
1.3. <i>Le entrate</i>	»	15
1.4. <i>Le attività illecite lesive del budget europeo</i>	»	18
1.4.1. <i>Irregolarità e frodi nelle risorse proprie tradizionali</i>	»	22
1.4.2. <i>Irregolarità e frodi nella risorsa IVA</i>	»	24
1.4.3. <i>Irregolarità e frodi nella Politica Agricola Comune</i>	»	26
1.4.4. <i>Irregolarità e frodi nella Politica di Coesione e della Pesca</i>	»	29
1.4.5. <i>Irregolarità e frodi nel settore delle "Spese dirette"</i>	»	32
CAPITOLO 2 - <i>Fondamenti giuridici in materia di protezione degli interessi economico-finanziari dell'Unione europea e lotta antifrode</i>		
	»	37
2.1. <i>Principi cardine nei Trattati</i>	»	37
2.2. <i>Diritto derivato e atti di cooperazione intergovernativa</i>	»	39
2.2.1. <i>Il regolamento (CE) n. 2988/95</i>	»	39
2.2.2. <i>La convenzione sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea</i>	»	40
2.2.3. <i>Il regolamento (CE) n. 2185/1996</i>	»	40
2.2.4. <i>Il regolamento (CE) n. 515/1997</i>	»	42
2.2.5. <i>La Convenzione sulla mutua assistenza e la cooperazione tra le Amministrazioni doganali degli Stati membri</i>	»	43
2.2.6. <i>La decisione del Consiglio 2002/187/GAI</i>	»	44
2.2.7. <i>La decisione quadro del Consiglio 2002/465/GAI</i>	»	46
2.2.8. <i>Il regolamento (UE) n. 904/2010</i>	»	47
2.2.9. <i>Il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013</i>	»	47
2.2.10. <i>Il regolamento (UE) n. 794/2016</i>	»	49
2.2.11. <i>La direttiva n. 1371/2017</i>	»	50

2.2.12. <i>Il regolamento (UE) n. 2017/1939</i>	»	53
CAPITOLO 3 - <i>La lotta antifrode attraverso gli strumenti di “cooperazione diretta” amministrativa e di polizia</i>		
3.1. <i>Un rapido sguardo d’insieme</i>	»	61
3.2. <i>L’Ufficio europeo Lotta Anti-Frode (OLAF) e la sua peculiare azione di “coordinamento centrale amministrativo antifrode”</i>	»	63
3.3. <i>La novità degli Anti Fraud Coordination Services (A.F.C.O.S.) nazionali</i>	»	71
3.4. <i>L’azione di Europol</i>	»	75
3.4.1. <i>Il Centro europeo per la criminalità finanziaria ed economica (EFECC) di Europol</i>	»	82
3.5. <i>Le “squadre investigative comuni” nel diritto europeo</i>	»	87
3.6. <i>Il ruolo di Eurojust nella cooperazione giudiziaria in materia penale</i>	»	96
CAPITOLO 4 - <i>Attuale difformità delle azioni antifrode degli Stati membri e scenari futuri - nei settori penale e della cooperazione amministrativa - nell’ottica della necessaria omogeneizzazione</i>		
4.1. <i>Impatto economico delle irregolarità e delle frodi a livello europeo e nazionale. Elementi di analisi per una corretta ponderazione dei dati</i>	»	109
4.2. <i>Analisi comparata tra Stati membri e principali fattori di criticità: applicazione uniforme della normativa antifrode europea?</i>	»	113
4.3. <i>La nuova Direttiva PIF e l’istituzione dell’Ufficio del procuratore europeo (EPPO) come strumenti necessari (e sufficienti?) ai fini della necessaria uniformità della lotta antifrode</i>	»	117
4.4. <i>Il futuro scenario nel coordinamento antifrode tra OLAF, EUROPOL, EUROJUST, AFCOS (e law enforcements nazionali) ed EPPO</i>	»	123
CONCLUSIONI	»	133
BIBLIOGRAFIA	»	135
SITOGRAFIA	»	146

## Abstract

*Con la continua evoluzione e allargamento di quella che oggi conosciamo come Unione europea e con l'inizio del processo multidimensionale denominato "globalizzazione" (dai primi anni '90), il mondo si è trovato dinanzi a grandi sfide mondiali quali il cambiamento climatico, la recessione mondiale nonché la criminalità transfrontaliera internazionale.*

*Sono proprio i settori economici quelli più fortemente investiti dalla globalizzazione: basti pensare all'eliminazione delle barriere al commercio, alle comunicazioni, all'informazione in tempo reale e alla circolazione delle persone in uno spazio transnazionale in continua evoluzione, tutti processi che portano con sé altrettanti paradossi e problematiche.*

*In effetti, la globalizzazione economica, conduce gli Stati a confrontarsi con fenomeni che travalicano la dimensione territoriale alla quale essi, tuttavia, risultano ancora fortemente legati.*

*Da un lato, dunque, lo Stato si dimostra spesso incapace di dettare regole che possano da sole fornire una soluzione transnazionale, dall'altro, la diversità tra le molteplici tradizioni giuridiche e culturali dei sistemi giuridici presenti, come nel caso dell'Unione europea, ha permesso la formazione di lacune normative che offrono al crimine organizzato l'opportunità di inserirvisi per commettere gravi reati quali il traffico di droga, il riciclaggio di denaro e le diverse forme di frode e corruzione ai danni delle comuni risorse economiche.*

*Acquista così grande importanza nelle politiche e nelle strategie dell'Unione l'analisi delle legislazioni nazionali e la necessità inderogabile della loro armonizzazione, compito che svolge l'Unione stessa, in quanto sistema dotato di soggettività ed autonomia, anche basandosi sul principio di sussidiarietà (sancito dall'art. 5 del Trattato sull'Unione europea, TUE).*

*Tale principio stabilisce infatti che l'Unione sia legittimata ad agire nei settori di competenza condivisa con gli Stati membri, solo se gli obiettivi possono essere meglio realizzati a livello comunitario, secondo i criteri stabiliti dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.*

*Alcuni passi verso l'armonizzazione degli ordinamenti sono già stati compiuti in diversi settori, con lo scopo di attuare un mercato interno, un bilancio unico e definire strumenti normativi comuni per realizzare un'efficace repressione delle attività che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea.*

*L'UE è probabilmente l'unica istituzione politica al mondo, transnazio-*

nale, capace di costituire un efficace strumento di *governance* delle dinamiche della globalizzazione, benché non fosse questo il suo scopo iniziale; è importante che tale processo di integrazione progressiva dei Paesi europei prosegua anche in futuro, limitando la sovranità statale, che si riserva ancora strettamente la competenza in alcune materie.

Il presente lavoro si concentra su uno degli obiettivi primari dell'Unione europea, ovvero la tutela degli interessi finanziari dell'Unione stessa contro le minacce al benessere sociale dei cittadini rappresentate dalla criminalità transnazionale.

Attività illecite quali frodi, corruzione, evasione fiscale, riciclaggio di denaro e altri crimini finanziari costituiscono infatti un problema la cui importanza è attualmente in ascesa e che, quindi, non può che richiedere una soluzione sovranazionale.

L'elaborato è suddiviso in quattro capitoli:

– il primo capitolo illustra preliminarmente la tematica del budget dell'Unione europea, delineandone i tratti essenziali con riferimento ai settori entrate/uscite nonché le correlate dinamiche delle politiche europee di spesa, inscindibilmente connesse al così detto Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell'Unione. Sono, altresì, analizzate in chiave statistica e di valutazione d'impatto le attività illecite lesive del budget dell'Unione nell'ottica di breve e medio periodo;

– il secondo capitolo intende dare contezza dei fondamenti giuridici in materia di protezione degli interessi economico-finanziari dell'Unione europea e lotta antifrode, così come previsto nei Trattati istitutivi, nonché dei principali atti diritto derivato e di cooperazione intergovernativa adottati sin dalla seconda metà degli anni novanta;

– il terzo capitolo affronta la tematica della lotta antifrode attraverso i vigenti strumenti di "cooperazione diretta" di polizia ed amministrativa, anche alla luce dell'azione di coordinamento svolta dai principali organismi dell'Unione quali Europol e, soprattutto, OLAF nonché della recente istituzione – in tutti gli Stati membri – dei così detti *Anti Fraud Coordination Services* (AFCOS);

– il quarto e ultimo capitolo analizza, tentando di darne empirica dimostrazione, l'attuale (e per certi aspetti grave) difformità delle azioni anti-frode poste in essere dagli Stati membri e, quindi, illustra i possibili scenari futuri, specie nei settori penale e della cooperazione amministrativa, proprio nell'ottica della necessaria (e non più procrastinabile) omogeneizzazione di tali azioni.

\* \* \*

*After the ongoing development and enlargement of the European Union and after the beginning of the multifaceted process called “globalization” (since the beginning of the 90s) the world had to face important challenges at global level, such as the climate change, the worldwide recession as well as the international cross-border crime.*

*The economic sectors have been the most affected by globalization: the elimination of trade barriers, as well as communications, real-time information and the ongoing cross-border movement of people are to be mentioned to make some examples of phenomena which have brought about a lot of contradictions and problems.*

*As a matter of fact, economic globalization urges the States to face phenomena that pass over their national dimensions to which they are still strongly linked.*

*On the one hand, the States have been sometimes unable to set specific rules aimed at finding a solution at transnational level and, on the other, the differences among the several legal and cultural traditions of the existing legal systems, such as in the case of the European Union, brought about some legislative gaps which provided organized crime with the opportunity to perpetrate serious crimes, including drug trafficking, money laundering and different forms of fraud and corruption, thus damaging the ordinary economic resources.*

*In this framework, the analysis of the domestic legislations and the essential need to coordinate them acquire a crucial importance for EU policies and strategies. The European Union is fully engaged in implementing this task, since it can count on its own subjectivity and autonomy as well as on the principle of subsidiarity (defined in Article 5 of the Treaty on European Union - TUE).*

*Actually, it is the principle whereby the EU is entitled to take action in the areas that fall within a shared competence with the other Member States, only when the goals can be better achieved at EU level, according to the criteria established by the protocol on the implementation of the principles of subsidiarity and proportionality.*

*Some steps towards the harmonization among legislations have been already taken in different areas, with the purpose of creating an internal market, a single budget and with the aim of defining joint legislative instruments to fight against the activities which jeopardise EU financial interests.*

*European Union is probably the only political institution representing*

*an efficient tool of governance for the dynamics of globalization, although this was not its original purpose. It is important that this process of gradual integration among the European countries will continue also in the future, thus reducing the national sovereignty which still maintains its own competence in some fields.*

*This dissertation is focused on one of the main goals of the European Union, that is to say the protection of EU financial interests from the threats against the citizens' social welfare posed by transnational crime.*

*As a matter of fact, illegal activities, such as fraud, corruption, tax evasion, money laundering and other financial crimes, represent a problem of increasing importance which, therefore, needs a solution at transnational level.*

*This publication is divided into four chapters:*

*– the first chapter illustrates the topic concerning the EU budget and outlines its main aspects with reference to the revenues and expenditures as well as the related dynamics of European expenditure policies, which are strictly associated with the so-called EU Multiannual Financial Framework. Moreover, the illegal activities negatively affecting the EU budget in the short and medium term are analyzed, taking into account the statistical surveys and impact assessments;*

*– the second chapter deals with the legal bases concerning the protection of EU economic-financial interests and the fight against fraud, as it is provided for by the Founding Treaties. Moreover, it illustrates the main acts of secondary law and intergovernmental cooperation which have been adopted from the mid-1990s;*

*– the third chapter deals with the topic concerning the fight against fraud by means of the current instruments of “direct police and administrative cooperation”, also in the light of the coordination activities carried out by the main EU bodies, such as Europol and, above all, OLAF, as well as by the new Anti Fraud Coordination Services (AFCOS), which have been recently established in all Member States;*

*– the fourth and last chapter analyses and empirically describes the current (and in some extent serious) differences among the anti-fraud initiatives adopted by Member States, and then illustrates the possible future scenarios, especially in criminal matters and administrative cooperation area, in view of the necessary (and urgent) integration among said initiatives.*

## Il *budget* europeo e le frodi lesive degli interessi economico-finanziari dell'Unione

---

### 1.1. Il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) e le spese dell'Unione europea

Il bilancio dell'Unione è lo strumento per conseguire gli obiettivi prioritari delle politiche settoriali europee. Viene approvato annualmente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, su proposta della Commissione, nell'ambito e nel rispetto del relativo *Quadro finanziario pluriennale* (QFP).

Quest'ultimo documento è adottato ai sensi dell'art. 312 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (TFUE), ha durata non inferiore a un quinquennio e fissa, in relazione a ciascuna delle macro-aree d'intervento stabilite dall'Unione, il massimale degli stanziamenti comunitari per l'intero periodo e per i singoli anni.

All'inizio di ogni nuovo periodo del QFP, gli Stati membri decidono all'unanimità le tipologie e gli importi massimi delle risorse proprie che l'Unione può riscuotere nel corso di un anno.

Il 1° gennaio 2014, a seguito dell'approvazione da parte del Parlamento europeo di un pacchetto di provvedimenti legislativi, è entrata ufficialmente in vigore la nuova strategia globale di crescita dell'Unione denominata "*Europa 2020*", la cui validità è fissata fino al 31 dicembre 2020.

Punto di partenza della nuova strategia è il *Quadro Finanziario Pluriennale* (QFP) dell'Unione<sup>1</sup>, che, per il periodo 2014-2020, è contemplato dal regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio del 2 dicembre 2013.

Con il QFP l'Unione ha ripartito 959,988 miliardi di euro (i cosiddetti *massimali*, ai prezzi correnti 2011) per le attività da realizzare nel settennato 2014/2020.

---

1) <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/29/quadro-finanziario-pluriennale>.

Le risorse sono state suddivise tra le seguenti iniziative, tecnicamente definite *rubriche*:

- crescita intelligente ed inclusiva;
- crescita sostenibile, risorse naturali;
- sicurezza e cittadinanza;
- ruolo mondiale dell’Europa;
- amministrazione;
- compensazioni.

Dal QFP derivano, pertanto, una serie di interventi che vanno dalla Politica di coesione alla Politica agricola comune, fino ad arrivare ad altre forme di investimento nel campo della ricerca, della competitività delle piccole e medie imprese (PMI), della crescita e dell’occupazione.

Il 15 maggio 2019 la Commissione ha adottato l’adeguamento tecnico del QFP per il 2020, in linea con le variazioni dell’RNL dell’UE, conformemente al sistema europeo dei conti (SEC 2010). Il risultato di tale adeguamento tecnico ha portato il totale degli stanziamenti d’impegno per il 2020 (168.797 milioni di EUR) allo 0,99% dell’RNL dell’UE e il totale degli stanziamenti di pagamento (172.420 milioni di EUR) all’1,01% dell’RNL dell’UE. L’RNL per il 2020 è pari a 16.989.408 milioni di EUR a prezzi correnti per l’UE a 28.

Quadro finanziario pluriennale (UE-28) adeguato per il 2020 (milioni di EUR, prezzi correnti)

STANZIAMENTI DI IMPEGNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale 2014-2020
1. Crescita intelligente e inclusiva	52 756	77 986	69 304	73 512	76 420	79 924	83 661	513 563
2. Crescita sostenibile: risorse naturali	49 857	64 692	64 262	60 191	60 267	60 344	60 421	420 034
di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti	43 779	44 190	43 951	44 146	44 163	43 881	43 888	307 998
3. Sicurezza e cittadinanza	1 737	2 456	2 546	2 578	2 656	2 801	2 951	17 725
4. Europa globale	8 335	8 749	9 143	9 432	9 825	10 268	10 510	66 262
5. Amministrazione	8 721	9 076	9 483	9 918	10 346	10 786	11 254	69 584
di cui: spese amministrative delle istituzioni	7 056	7 351	7 679	8 007	8 360	8 700	9 071	56 224
6. Compensazioni	29	0	0	0	0	0	0	29

Il 2 maggio 2018, la Commissione ha presentato proposte legislative relative ad un QFP per il periodo 2021-2027. Ciò è avvenuto più tardi di quanto previsto nell’attuale regolamento sul QFP a causa del periodo di riflessione sul futuro dell’UE.

A seguito della crisi della COVID-19 e delle gravi ripercussioni economiche del necessario blocco delle attività delle società europee, il 27 e 28 maggio 2020 la Commissione ha pubblicato proposte relative a una significativa revisione del QFP per il periodo 2021-2027. Le proposte prevedono un importo complessivo per il QFP pari a 1.100 miliardi di EUR per il periodo 2021-2027 e uno strumento supplementare per la ripresa, che sarà denominato Next Generation EU<sup>2</sup>, avente una dotazione di 750 miliardi di EUR (a prezzi del 2018).

Il pacchetto prevede proposte legislative relative ad alcuni nuovi strumenti nonché modifiche a una serie di proposte legislative già presentate in relazione ai programmi nell'ambito del prossimo QFP. Il finanziamento del pacchetto supplementare sarà garantito mediante prestiti sui mercati finanziari. A tal fine la Commissione ha inoltre presentato emendamenti alla proposta di decisione relativa alle risorse proprie, che autorizzerebbe la concessione di prestiti per un importo massimo pari a 750 miliardi di EUR.

Onde garantire la maggiore attività di prestito, sono stati proposti un incremento del massimale delle risorse proprie per i pagamenti fino all'1,4% del RNL e un ulteriore aumento temporaneo dello 0,6% dell'RNL. Secondo la Commissione, il rimborso dei prestiti dovrebbe essere coperto, di preferenza, dal gettito derivante da nuove risorse proprie. La Commissione ha annunciato iniziative legislative tese a riformare il sistema delle risorse proprie con nuove risorse, da introdurre entro il 2024.

Infine il pacchetto della Commissione prevede un aumento del massimale per gli stanziamenti di impegno del 2020 all'interno dell'attuale QFP, al fine di mobilitare il sostegno già nel 2020. L'aumento proposto del massimale d'impegno è pari a 11,5 miliardi di EUR. I pagamenti risultanti sono compatibili con il massimale per i pagamenti in vigore nel 2020. Nella riunione del 17-21 luglio 2020, il Consiglio europeo ha adottato conclusioni relative allo sforzo di ripresa (Next Generation EU), al nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e alle risorse proprie.

Nelle conclusioni lo sforzo di ripresa approvato ammonta a 750 miliardi di EUR per il periodo 2021-2023, da finanziare mediante prestiti comuni, come da proposta della Commissione. La ripartizione tra sovvenzioni e prestiti, tuttavia, è stata significativamente modificata rispetto alla proposta della Commissione. La componente di sovvenzione è stata ridotta da

---

2) [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it).

500 a 390 miliardi di EUR, mentre la componente di prestito è stata aumentata da 250 a 360 miliardi di EUR. Il Consiglio europeo ha respinto la proposta della Commissione relativa a una soluzione ponte sotto forma, tra l'altro, di una revisione al rialzo dell'attuale QFP per il 2020 per un importo di 11,5 miliardi di EUR.

A seguito dell'approvazione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020, il Consiglio ha adottato il regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE per il periodo 2021-2027.

Il regolamento prevede un bilancio a lungo termine dell'UE di 1.074,3 miliardi di EUR per l'UE-27 a prezzi 2018, compresa l'integrazione del Fondo europeo di sviluppo. Insieme al già citato strumento per la ripresa Next Generation EU da 750 miliardi di EUR, consentirà all'UE di fornire nei prossimi anni finanziamenti senza precedenti pari a 1.800 miliardi di EUR a sostegno della ripresa dalla pandemia di COVID-19 e delle priorità a lungo termine dell'UE nei diversi settori d'intervento.

#### MFF 2021-2027 total allocations per heading

	MFF	NEXT GENERATION EU	TOTAL
1. Single Market, Innovation and Digital	132.8	106	143.4
2. Cohesion, Resilience and Values	377.8	721.9	1 099.7
3. Natural Resources and Environment	356.4	17.5	373.9
4. Migration and Border Management	22.7	-	22.7
5. Security and Defence	13.2	-	13.2
6. Neighbourhood and the World	98.4	-	98.4
7. European Public Administration	73.1	-	73.1
<b>TOTAL MFF</b>	<b>1 074.3</b>	<b>750.0</b>	<b>1 824.3</b>

*All amounts in EUR billion.  
Source: European Commission.*

## 1.2. Le dinamiche di esecuzione e gestione delle spese

Le disposizioni per l'esecuzione e la gestione del bilancio generale dell'Unione europea sono previste in numerosi provvedimenti.

Attualmente, le norme di base della gestione di bilancio e finanziaria e le norme che riguardano la contabilità e la rendicontazione, la responsabilità degli ordinatori (soggetti responsabili della fase di ordinazione della spesa), dei contabili e dei revisori interni sono definite dal regolamento

(UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 e dal conseguente regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione del 29 ottobre 2012, in base ai quali l'esecuzione del bilancio viene espletata dalla Commissione europea nel rispetto dei limiti degli stanziamenti autorizzati, secondo i seguenti metodi:

a) *gestione concorrente* con gli Stati membri, nel qual caso l'esecuzione è affidata a questi ultimi, sebbene la Commissione ne mantenga comunque la responsabilità finale, attuando procedure di liquidazione dei conti o meccanismi di rettifiche finanziarie. I fondi previsti – che rappresentano il principale canale di spesa dell'Unione – sono messi a disposizione, *in primis*, nell'ambito delle Politiche di coesione, della Politica comune della pesca e della politica agricola comune e sono gestiti dalle autorità statali, regionali e locali di ciascun Stato membro, in base a una programmazione approvata dall'Unione;

b) *gestione non concorrente*, vale a dire senza l'intermediazione degli Stati membri. In tali circostanze, la Commissione procede:

– direttamente (cosiddetta *gestione diretta*), a opera degli stessi servizi della Commissione o tramite le agenzie esecutive di cui all'art. 62 del citato Reg. n. 966/2012, ove da quest'ultima delegate;

– indirettamente (cosiddetta *gestione indiretta*), affidando i compiti d'esecuzione alle categorie di soggetti elencate nell'art. 58 del predetto Reg. n. 966/20124 (Paesi terzi e organismi da questi designati, organizzazioni internazionali e rispettive agenzie, Banca europea per gli investimenti, ecc.), sulla scorta delle regole dettate nell'art. 60.

I “fondi strutturali e di investimento europei” (così detti fondi SIE) e il “fondo di coesione” – rientranti nell'ambito dei “finanziamenti indiretti” – attuano la politica di coesione (definita anche “politica regionale” dell'Unione europea) con la finalità di diminuire le disparità economiche, sociali e territoriali tra le varie regioni europee.

La politica regionale dell'Unione europea è finanziata dal fondo europeo di sviluppo regionale - FESR<sup>3</sup>, dal fondo sociale europeo - FSE<sup>4</sup> e

---

3) La maggior parte delle risorse sarà destinata a: ricerca e sviluppo, 39,9 miliardi di euro; PMI, 32,8 miliardi; economia a basse emissioni di carbonio, 30,1 miliardi; trasporti e infrastrutture per l'energia, 25,6 miliardi.

4) Il FSE interviene principalmente su un numero ristretto di priorità, ovvero: occupazione - 30 miliardi di euro; inclusione sociale - 21,3 miliardi di euro; capacità istituzionale - 3,6 miliardi di euro.

dal fondo di coesione - FS<sup>5</sup> i quali, insieme al fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - FEASR<sup>6</sup> e al fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca - FEAMP<sup>7</sup>, rappresentano la gran parte dei finanziamenti comunitari e la maggior parte del totale della spesa dell'UE.

Gli Stati membri sono chiamati ad elaborare piani strategici contenenti le priorità di investimento che riguardano i cinque fondi strutturali e di investimento europei: questi piani sono denominati accordi di partenariato (AP). I dettagli inerenti agli obiettivi da raggiungere attraverso le risorse disponibili vengono indicati nei programmi operativi nazionali (PON) e/o regionali (POR) ovvero nei programmi di sviluppo rurale (PSR) per il FEASR.

Per ciascun “programma operativo” lo Stato membro deve nominare un'autorità di gestione, un'autorità di certificazione deputata a certificare le dichiarazioni di spesa e le domande di pagamento prima del loro invio alla Commissione nonché un'autorità di audit, funzionalmente indipendente dall'autorità di gestione e dall'autorità di certificazione, responsabile della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo.

Nei finanziamenti indiretti si instaura un rapporto “indiretto” tra la Commissione europea ed il beneficiario finale, atteso che la programmazione, in concreto (interventi, emanazione di bandi e gestione delle risorse comunitarie finanziate dalla Commissione europea), è rimessa alle autorità nazionali, regionali o locali.

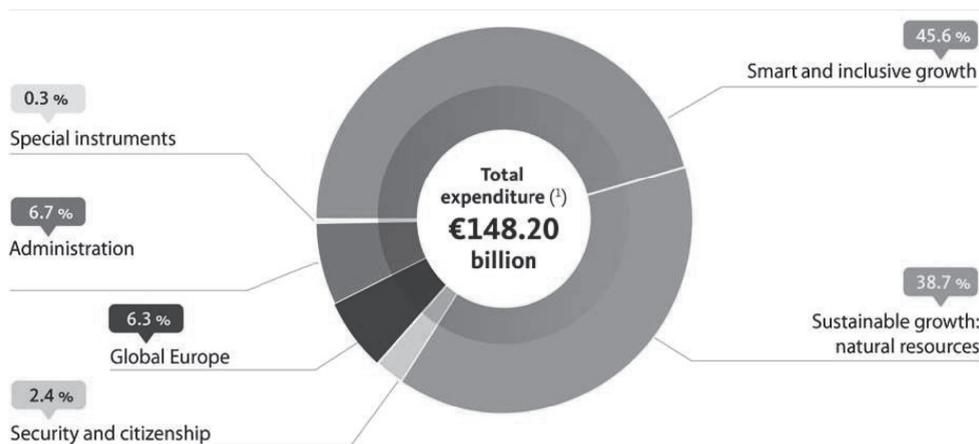
I così detti “fondi a gestione diretta” sono invece gestiti direttamente dalle diverse direzioni generali della Commissione europea (ricerca,

- 
- 5) Possono accedere al fondo di coesione esclusivamente i Paesi con un reddito nazionale lordo (RNL) *pro capite* inferiore al 90% della media dell'Unione europea ovvero Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. La struttura di finanziamento prevista è così suddivisa: trasporti e infrastrutture per l'energia - 33 miliardi di euro; tutela dell'ambiente - 17,2 miliardi di euro; economia a basse emissioni di carbonio - 7 miliardi di euro.
- 6) Il FEASR è un meccanismo di finanziamento che opera nel quadro della politica agricola comune (PAC) e dispone di una dotazione finanziaria pari a 95,57 miliardi di euro imperniata su tre obiettivi trasversali: competitività dell'agricoltura; gestione sostenibile delle risorse naturali e azioni per il clima; sviluppo territoriale equilibrato delle zone rurali.
- 7) Con una dotazione finanziaria pari a 5,7 miliardi di euro per la programmazione 14/20, il FEAMP promuove la pesca e l'acquacoltura sostenibili. Inoltre, sostiene la creazione di posti di lavoro e la diversificazione delle comunità dipendenti dalla pesca, oltre a favorire l'attuazione della politica marittima integrata.

istruzione, ambiente, trasporti, ecc.) o da agenzie da essa delegate le quali, quindi, instaurano un rapporto diretto con il beneficiario finale (la Commissione europea trasferisce gli importi direttamente ai beneficiari del progetto).

Si tratta, quindi, di sovvenzioni o versamenti di natura non commerciale, che devono essere integrati da risorse proprie dei beneficiari e che, di norma, richiedono la costituzione di partenariati transnazionali.

Mentre, quindi, nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei le proposte di progetto vanno presentate a livello centrale o locale alle autorità nazionali o regionali competenti e possono essere finalizzate anche ad ottenere il finanziamento di opere "infrastrutturali", nei "fondi diretti" le proposte di progetto vanno presentate direttamente alle direzioni generali della Commissione europea che gestiscono le singole linee finanziarie o alle agenzie esecutive da essa delegate e queste sono essenzialmente finalizzate ad ottenere il finanziamento di idee innovative, scambi di esperienze, migliori pratiche oppure l'organizzazione di seminari e convegni, studi, da realizzare in partenariato con altri Paesi.



### 1.3. Le entrate

Il bilancio dell'Unione europea si basa sul sistema di finanziamento delle risorse proprie dell'Unione europea, costituito da determinate voci di imposta.

Il trattato di Lisbona ribadisce che il bilancio sia finanziato integralmente tramite risorse proprie e mantiene il potere del Consiglio di adottare,

all'unanimità e previa consultazione del Parlamento, una decisione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione[6]. Esso ha introdotto la possibilità di istituire nuove categorie di risorse proprie o di sopprimere una categoria esistente. Ha altresì stabilito che il Consiglio può adottare le misure di esecuzione relative a tali decisioni solo previa approvazione del Parlamento.

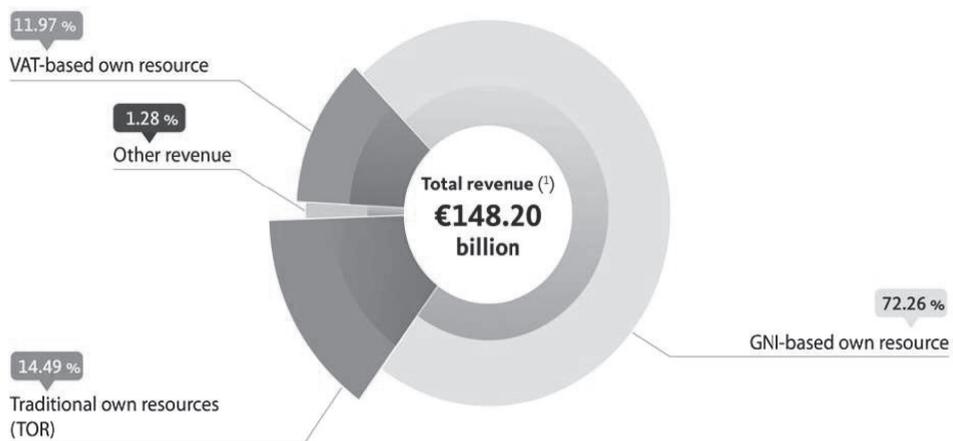
Costituiscono risorse proprie della Comunità europea:

- i prelievi riscossi sulle importazioni di prodotti agricoli, cioè tutti i prelievi, supplementi, importi supplementari o compensatori, importi o elementi addizionali ed altri diritti fissati dalle istituzioni comunitarie sugli scambi con i Paesi non membri, nel quadro della politica agricola comune, nonché i contributi e altri diritti previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero;

- i dazi doganali, ossia quelli della tariffa doganale comune e gli altri diritti fissati dalle Comunità sugli scambi con i Paesi non membri;

- i proventi dell'IVA, ottenuti mediante applicazione di un tasso inizialmente pari all'1%; secondo quanto stabilito nel corso del Consiglio europeo di Berlino (24-25 marzo 1999) il suddetto tasso è passato allo 0,75% nel 2002 e allo 0,5% nel 2004;

- l'ultima risorsa (quarta risorsa), istituita con l'Accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio del 1988, ha carattere complementare e consiste in contributi versati dagli Stati membri nell'ipotesi in cui le precedenti risorse non risultassero sufficienti a garantire la copertura del bilancio comunitario. Tali contributi vengono calcolati in percentuale sul prodotto nazionale lordo dei singoli Stati membri (si parla, infatti, a questo proposito di "risorsa PNL"), mediante l'applicazione di un'aliquota che ammontava originariamente a 1,15%, passata poi a 1,20% nel 1993 e attualmente fissata – per il periodo 2000-2006 – a 1,27%. Successivamente, nella programmazione finanziaria 2007-2013, questa risorsa è stata ricalcolata, a parità di gettito, nel 1,24% del Reddito Nazionale Lordo degli Stati dell'Unione. Posto che in macroeconomia il Prodotto Nazionale Lordo ed il Reddito Nazionale Lordo indicano la stessa cosa, il passaggio dal 1,27% al 1,24% è derivato dal fatto che la contabilità di riferimento utilizzata per il calcolo dei RNL segue i criteri SEC95 (Sistema europeo conti nazionali e regionali), le cui risultanze sono state ritenute più attendibili rispetto alle contabilità nazionali.



Il 28 maggio 2020, la Commissione ha proposto di contrarre prestiti per 750 miliardi di EUR mediante l'emissione di obbligazioni sui mercati internazionali per conto dell'UE con scadenze tra 3 e 30 anni, onde finanziare un QFP rivisto e un piano di ripresa e resilienza (sovvenzioni e prestiti ai Paesi dell'UE).

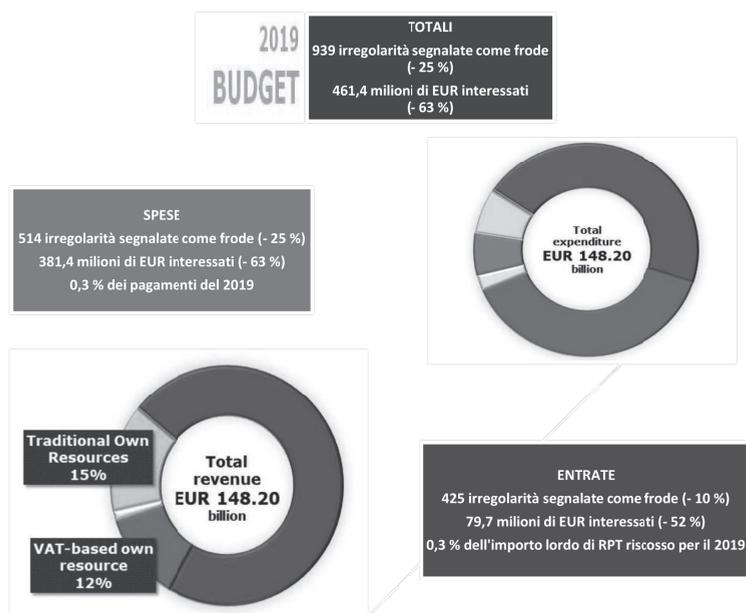
Al fine di sostenere le passività sostenute dall'UE per rimborsare infine i fondi raccolti sul mercato, la Commissione ha proposto di aumentare il massimale delle risorse proprie in via eccezionale e temporaneamente dello 0,6% dell'RNL dell'UE.

Ciò si aggiungerebbe all'aumento permanente proposto dall'1,2% all'1,4% dell'RNL al fine di tenere conto del nuovo contesto economico. Secondo la Commissione, tale contesto rafforza gli argomenti a favore di una riforma sostanziale delle modalità di finanziamento del bilancio dell'UE.

Oltre alla semplificazione della risorsa propria basata sull'IVA e ai contributi nazionali, nonché a nuove risorse proprie basate sui rifiuti non riciclati di imballaggi in plastica, le possibilità di nuove risorse proprie includono un'estensione delle risorse proprie basate sul sistema di scambio delle quote di emissione al fine di includere i settori marittimo e aereo, un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera, una risorsa propria basata sulle operazioni delle grandi imprese e un'imposta digitale sulle società con un fatturato annuo globale superiore a 750 milioni di EUR.

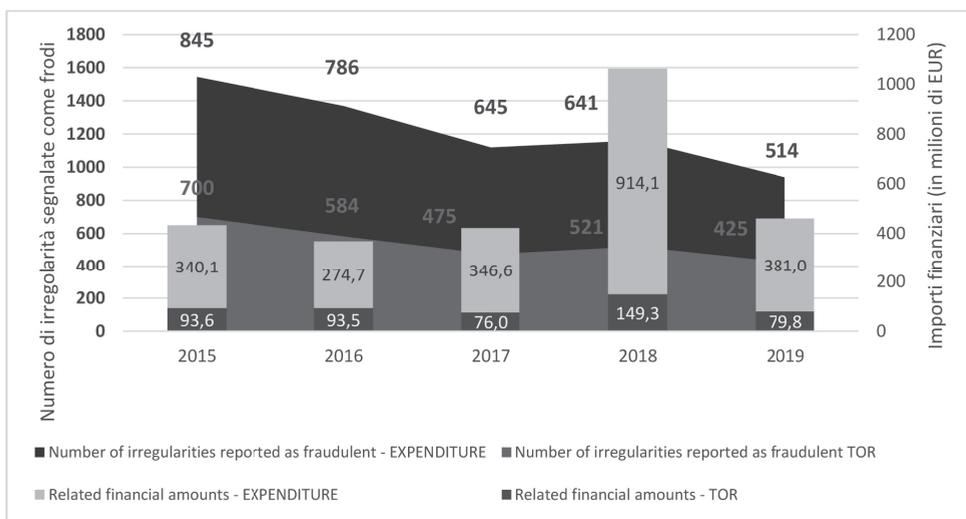
## 1.4. Le attività illecite lesive del *budget* europeo

Nel 2019<sup>8</sup> sono state complessivamente segnalate come frode 939 irregolarità (ossia l'8 % del totale delle irregolarità individuate e segnalate), per un importo di circa 461,4 milioni di EUR (pari al 28 % degli importi finanziari totali oggetto di irregolarità), riguardanti tanto le spese quanto le entrate, come riportato nella figura che segue. Il numero di irregolarità fraudolente segnalate nel 2019 e i relativi importi finanziari sono diminuiti notevolmente rispetto al 2018.



Considerando un periodo di cinque anni (2015-2019), il numero delle irregolarità fraudolente segnalate è diminuito del 40% rispetto al 2015 e del 25% rispetto alla media quinquennale. L'incidenza finanziaria di tali irregolarità fluttua notevolmente (cfr. figura di sotto), in quanto sugli importi possono influire in particolare singoli casi che comportano somme elevate.

8) Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Trentunesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2019) - COM(2020) 363 final, Bruxelles, 3.9.2020, p. 13 e seguenti.



Il 29 aprile 2019 la Commissione europea ha adottato una nuova strategia antifrode (Commission Anti-Fraud Strategy – CAFS)<sup>9</sup>, destinata a sostituire la strategia adottata il 24 giugno 2011, al fine di migliorare la prevenzione e l'individuazione delle frodi, nonché le indagini ad esse relative, e di far sì che un sistema adeguato di sanzioni, recupero e dissuasione figuri tra le priorità della Commissione<sup>10</sup>.

La nuova strategia è basata su una valutazione dei rischi che ha individuato come principali aree di miglioramento da un lato la raccolta e l'analisi dei dati sulle frodi, dall'altro la cooperazione tra i servizi della Commissione secondo un sistema più centralizzato, con l'integrazione di nuove tecnologie nei processi di controllo.

La nuova strategia antifrode della Commissione riserva particolare attenzione al rafforzamento della lotta contro le frodi in danno delle entrate del bilancio UE, prevedendo il potenziamento delle misure antifrode nei settori delle risorse proprie tradizionali e dell'imposta sul valore aggiunto (IVA).

9) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Corte dei conti, *Strategia antifrode della Commissione: un'azione più incisiva a tutela del bilancio dell'UE*, Bruxelles, 29.4.2019, COM (2019) 196 final.

10) V. la Trentesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2018), COM (2019) 444 final dell'11 ottobre 2019, p. 13.

Tale obiettivo assume maggiore rilevanza, rispetto alla CAFS 2011, in ragione dei rilevanti rischi individuati in tale settore. Negli ultimi due anni considerati nella strategia, infatti, l'incidenza finanziaria delle frodi nel settore delle risorse proprie tradizionali è stata superiore all'incidenza rilevata per le spese (rispettivamente 0,33%, contro 0,21% nel 2016; 0,30% contro 0,29% nel 2017)<sup>11</sup>.

Le frodi doganali commesse mediante contrabbando, falsa dichiarazione e sottovalutazione causano perdite ingenti al bilancio dell'UE e sono particolarmente esposte alle minacce rappresentate dalla criminalità organizzata.

Per quanto attiene all'IVA, è stato calcolato che le frodi transfrontaliere (come ad esempio, la cd. frode "carosello"<sup>12</sup>, o la frode dell'"operatore fantasma"<sup>13</sup>) provochino perdite per un totale di circa 50 miliardi di euro l'anno<sup>14</sup>.

Peraltro, le risorse complessive in tal modo sottratte all'erario europeo comportano conseguenze su tutti gli Stati membri, dal momento che esse devono essere "compensate" dagli altri Stati con contributi di risorsa complementare (contributi RNL) proporzionalmente più alti.

Nuove azioni adottate di recente dalla Commissione sono parimenti

---

11) Cfr. la Comunicazione COM (2019) 196 final, cit., p. 10 e il documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD (2019) 171, allegato alla prima.

12) La frode carosello si basa sul meccanismo secondo cui l'IVA va corrisposta nello Stato in cui il bene è consumato. In tale tipologia di frode, un operatore nazionale cede, in regime di esenzione imposta, un bene ad un operatore fittizio (cd. società cartiera) di un altro Paese, il quale, anziché rivendere il bene nel proprio Paese lo cede nuovamente ad altro operatore del Paese di partenza, che lo immetterà sul mercato dei consumatori. Spesso i beni non si muovono neppure dal Paese di partenza, ma il meccanismo consente all'acquirente fittizio di incamerare il valore dell'imposta. L'indebito profitto si traduce o in un inesistente credito di imposta, o in una anomala riduzione del prezzo sul mercato del consumo. L'operazione può essere resa più complicata dalla presenza, accanto alla società cartiera, di ulteriori società filtro, che hanno il solo scopo di rendere il meccanismo fraudolento più difficile da scoprire.

13) L'operatore fantasma sfrutta lo scambio intracomunitario di beni in esenzione IVA per rivendere gli stessi beni sul mercato interno ad un prezzo competitivo, scomparendo successivamente, così da rendere impossibile la riscossione dell'imposta nello Stato in cui i beni sono consumati.

14) V. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, del 7 aprile 2016, relativa al piano d'azione sull'IVA, COM (2016) 148, p. 3.

indirizzate a finalità di contrasto all'illecito: si veda, ad esempio, il nuovo piano di azione del 7 dicembre 2018 contro il contrabbando di sigarette e altre forme di commercio illecito dei prodotti del tabacco, che ogni anno sottraggono all'UE e agli Stati membri circa 10 miliardi di entrate pubbliche<sup>15</sup>.

Nel 2019<sup>16</sup>, le indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta anti-frode (OLAF) hanno spaziato dallo svelare complesse frodi riguardanti macchinari acquistati utilizzando fondi dell'UE e procedure di appalto manipolate, fino a importanti operazioni doganali congiunte riguardanti beni di consumo e sigarette. Un numero crescente di casi riguarda progetti legati all'ambiente, in linea con la maggiore attenzione dell'UE alle politiche verdi e sostenibili.

L'OLAF ha concluso 181 indagini, formulando 254 raccomandazioni alle autorità nazionali e dell'UE competenti ai fini del recupero di 485 milioni di euro al bilancio dell'UE ed ha 223 nuove indagini (a seguito di 1.174 analisi preliminari di informazioni condotte da esperti dell'OLAF).

La dimensione transnazionale del suo lavoro consente all'OLAF di formarsi una visione unica nell'ambito del mutevole quadro delle frodi in Europa.

Alcune delle tendenze più sorprendenti rivelate dalle indagini dell'OLAF nel corso del 2019 hanno confermato aspetti peraltro già emersi negli ultimi anni:

- collusione e manipolazione degli appalti;
- schemi transfrontalieri che rendono più difficile l'individuazione;
- frequente targeting di progetti in Paesi terzi;
- continua attenzione sui finanziamenti della ricerca;
- contrabbando e contraffazione che coinvolgono reti transfrontaliere complesse.

Oltre alle indagini e ai casi di coordinamento, nel 2019 l'OLAF ha co-organizzato o fornito sostegno a 13 operazioni doganali congiunte e ha compiuto progressi significativi nei suoi sforzi per combattere il commercio illecito di prodotti del tabacco aiutando le autorità nazionali a sequestrare oltre 251,4 milioni di sigarette.

---

15) Cfr. COM(2019) 444 final, cit., *ibidem*.

16) The OLAF report 2019 - Twentieth report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2019.

Appare chiaro, pertanto, come in un mondo sempre più interconnesso i truffatori operano a livello transfrontaliero e i loro schemi di frode sono diventati sempre più sofisticati e difficili da individuare per le autorità nazionali che, spesso, intendono agire da sole.

Pertanto, le attività di cooperazione fra tutte le competenti Istituzioni ed Organismi investigativi deve (e dovrà sempre più essere) messa al centro non solo delle operazioni condotte da OLAF ma anche (o soprattutto) delle strategie di coordinamento delle autorità nazionali, anche al fine di sviluppare approcci comuni di prevenzione e contrasto a livello europeo.

La cooperazione diventa elemento fondamentale in particolare per il lavoro delle forze di polizia soprattutto al fine di soddisfare il crescente e comune fabbisogno di accesso rapido e affidabile a dati ed informazioni per analizzarli e sfruttarli a fini operativi oltre che per analisi strategiche.

#### **1.4.1. Irregolarità e frodi nelle risorse proprie tradizionali**

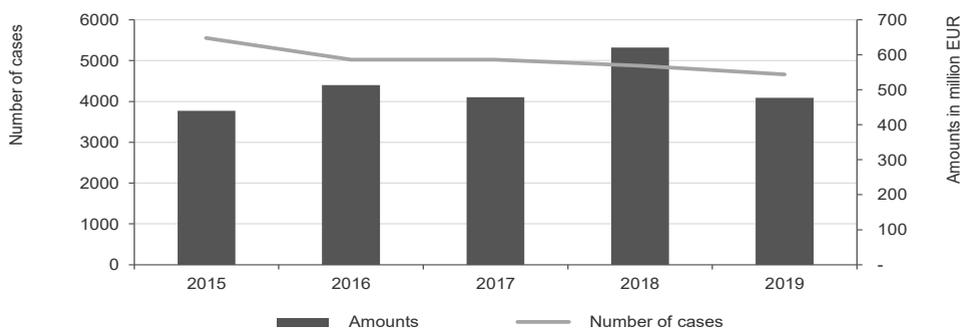
La Trentunesima relazione annuale in materia di lotta contro la frode presenta alcuni dati generali relativi alle irregolarità e frodi individuate nel settore delle entrate per il 2019<sup>17</sup>, con particolare riferimento alle risorse proprie tradizionali. I casi di frode e irregolarità in questo settore vengono segnalati dalle amministrazioni doganali degli Stati membri attraverso la banca dati OWNRES.

Il numero di casi segnalati tramite OWNRES per il 2019 (4662 è inferiore di circa il 7% rispetto al numero medio di casi di casi irregolari segnalati per il periodo 2015-2019 (5025). L'importo totale stimato e stabilito delle RPT coinvolte (477 milioni di EUR) è inferiore di circa il 6% rispetto all'importo medio stimato e stabilito per gli anni 2015-2019 (506 milioni di EUR).

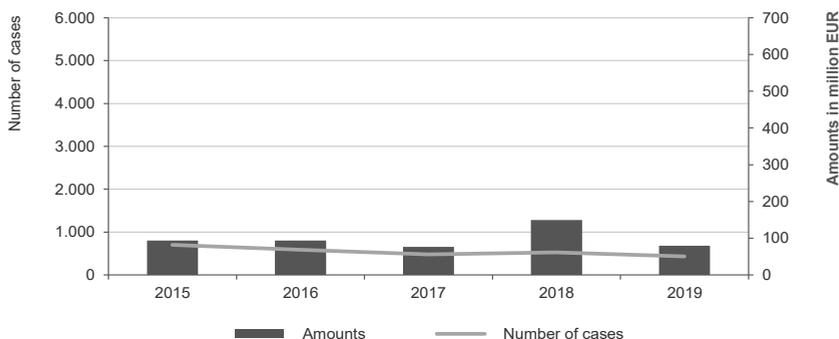
---

17) Commission Staff Working Document - Statistical evaluation of irregularities reported for 2019: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure - Accompanying the document 31st Annual Report on the protection of the European Union's financial interests Fight against fraud - 2019 - SWD(2020) 160 final - Part 1/3 - p. 5 e seguenti.

Il numero di casi segnalati come fraudolenti registrati in OWNRES per il 2019 (425) è attualmente inferiore del 21% rispetto al numero medio di casi segnalati per il periodo 2015-2019 (541). L'importo totale stimato e stabilito delle RPT coinvolte (80 milioni di EUR) rappresenta una diminuzione del 19% dell'importo medio stimato e stabilito per gli anni 2015-2019 (98 milioni di EUR).



Alla data limite (15 marzo 2020), il 9% di tutti i casi rilevati nel 2019 è stato classificato come fraudolento. La percentuale è leggermente diminuita rispetto al 2018 (11%). Allo stesso tempo, il numero di casi non segnalati come fraudolenti comunicati tramite OWNRES per il 2019 (4 237) è stato inferiore del 6% rispetto al numero medio segnalato per il 2015-2019 (4 484). L'importo totale stimato e stabilito delle RPT (397 milioni di EUR) era inferiore del 3% rispetto all'importo medio stimato e stabilito per gli anni 2015-2019 (407 milioni di EUR).



Nel 2019 sono stati altresì registrati 132 casi di sigarette di contrabbando (codice NC 18 24 02 20 90) per un TOR stimato di circa 14 milioni di EUR. Nel 2018 il numero di casi di sigarette di contrabbando è stato di 169, per un totale di circa 20 milioni di EUR.

Nel 2019, l'importo stimato e stabilito era inferiore a 100000 EUR in 328 casi segnalati come fraudolenti (77% di tutti i casi di frode), mentre era superiore a 100000 EUR in 97 casi (23%). L'importo totale stimato e stabilito nei casi segnalati come fraudolenti, in cui l'importo in questione era superiore a 100000 EUR, ammontava a 62 milioni di EUR (77% dell'importo totale stimato e stabilito per i casi segnalati come fraudolenti).

Amount, EUR	N	Estimated and established amount, EUR
< 100 000	328	18.134.731
>= 100 000	97	61.619.478
<b>Total</b>	<b>425</b>	<b>79.754.209</b>

#### 1.4.2. Irregolarità e frodi nella risorsa IVA

La Commissione ha di recente pubblicato le stime del gap dell'IVA, riferite al periodo 2014-2017, per i 28 Paesi membri dell'Unione<sup>18</sup>. Con tale espressione si designa il divario tra il gettito IVA potenziale stimato e quello effettivamente riscosso.

Questo studio contiene le stime del divario dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) per il 2018, stime rapide utilizzando una metodologia semplificata per il 2019, anno immediatamente precedente l'analisi, e comprende stime riviste per il 2014-2017. Include anche i risultati aggiornati ed estesi di analisi econometrica delle determinanti del VAT Gap avviata nel 2018. Come novità, l'analisi econometrica intende prevedere il potenziale impatto della crisi derivante dal COVID-19 e della conseguente recessione sull'evoluzione del divario IVA per il 2020.

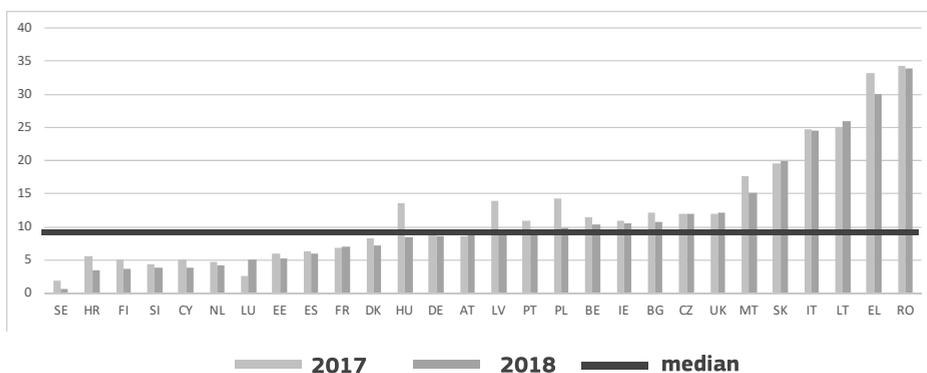
Gli Stati membri dell'Unione europea stanno perdendo miliardi di euro di gettito IVA a causa della frode fiscale e dell'inadeguatezza dei sistemi di riscossione delle imposte. Il vat gap, che è la differenza tra le entrate IVA previste e l'IVA effettivamente riscossa, fornisce una stima delle perdite di entrate dovute a frode fiscale, evasione fiscale ed elusione fiscale, ma anche a causa di fallimenti, insolvenze finanziarie o errori di calcolo.

18) Cfr. *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final report*, settembre 2020.

I Paesi dell'Unione europea hanno perso circa 140 miliardi di EUR di entrate dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) nel 2018. Sebbene sia ancora estremamente elevato, il “divario IVA” complessivo – o la differenza tra le entrate previste negli Stati membri dell'UE e le entrate effettivamente riscosse – è migliorato marginalmente negli ultimi anni.

In termini nominali, il divario complessivo dell'UE in materia di IVA è leggermente diminuito di quasi 1 miliardo di EUR a 140,04 miliardi di EUR nel 2018, rallentando da una diminuzione di 2,9 miliardi di EUR nel 2017.

### HOW DO EU MEMBER STATES FARE? (% of VAT revenues lost)

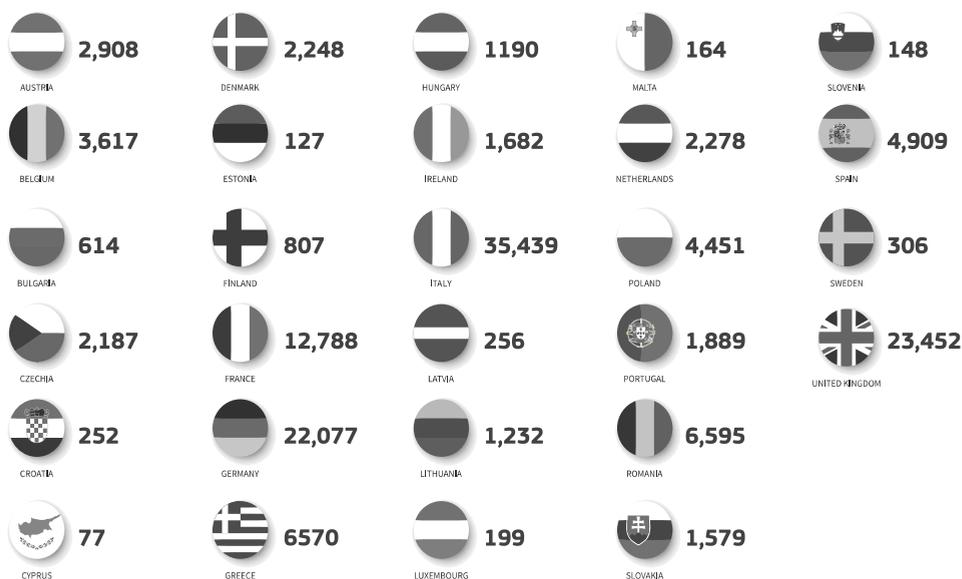


Tuttavia, i dati per il 2020 prevedono un'inversione di tendenza, con una potenziale perdita di 164 miliardi di EUR nel 2020 a causa degli effetti della pandemia di coronavirus sull'economia.

Come nel 2017, la Romania ha registrato il più alto divario iva nazionale con il 33,8% delle entrate IVA mancanti nel 2018, seguita dalla Grecia (30,1%) Lituania (25,9%). I divari più bassi si sono attraverso Svezia (0,7%), Croazia (3,5%) e Finlandia (3,6%). In termini assoluti, i divari IVA più elevati sono stati registrati in Italia (35,4 miliardi di euro), Regno Unito (23,5 miliardi di euro) e Germania (22 miliardi di euro).

Le prestazioni individuali degli Stati membri variano ancora in modo significativo. Nel complesso, nel 2018 la metà degli Stati membri dell'UE-28 ha registrato un divario superiore alla mediana del 9,2%, anche se 21 Paesi hanno registrato diminuzioni rispetto al 2017, il più significativo in Ungheria (-5,1%), Lettonia (-4,4%) e Polonia (-4,3%). L'incremento maggiore si è registrato in Lussemburgo (+2,5%), seguito da aumenti marginali in Lituania (+0,8%) e Austria (+0,5%).

## VAT GAP IN 2018 (EUR million)



**Total EU-28**

**140,042**

Le variazioni delle stime del divario IVA tra gli Stati membri riflettono le differenze esistenti negli Stati membri in termini di conformità fiscale, frode, elusione, fallimenti, insolvenze e amministrazione fiscale.

Altre circostanze potrebbero avere un impatto sull'entità del divario IVA, quali gli sviluppi economici e la qualità delle statistiche nazionali.

### 1.4.3. Irregolarità e frodi nella Politica Agricola Comune

La politica agricola comune (PAC) è articolata in due componenti principali:

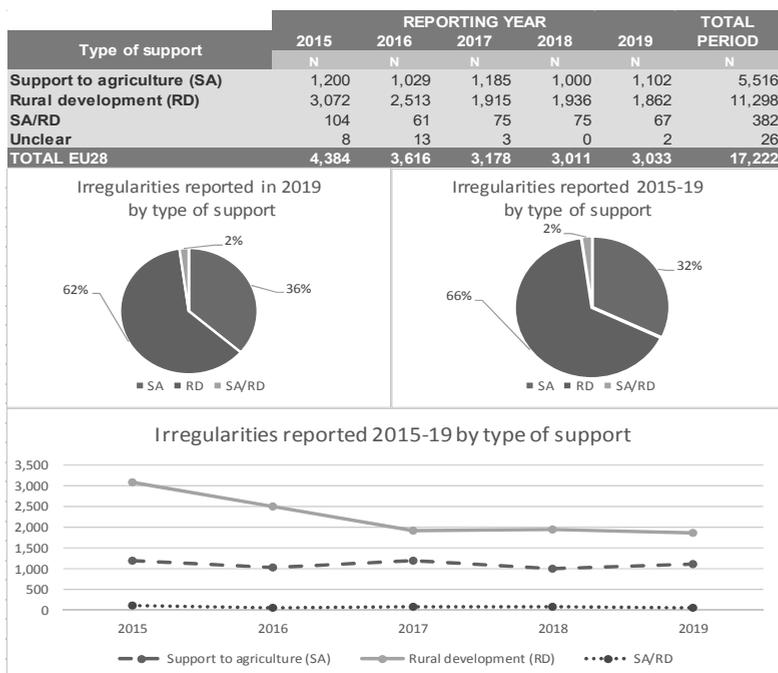
a) sostegno diretto, tramite pagamenti diretti agli agricoltori (“sostegno diretto”) e misure di sostegno del mercato (“misure di mercato”), finanziato dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e

b) sviluppo rurale, finanziato principalmente dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Il FEAGA segue un ciclo di attuazione annuale, mentre il FEASR finanzia programmi pluriennali.

Dopo un calo significativo, il numero di irregolarità relative alla politica agricola comune è rimasto stabile dal 2017. Il numero di irregolarità individuate ha seguito un andamento stabile per il sostegno diretto, mentre è diminuito per lo sviluppo rurale in ragione di una diminuzione del numero di irregolarità relative al periodo di programmazione (PP) 2007-2013. Sono state registrate fluttuazioni significative degli importi finanziari interessati da irregolarità.

Nel 2019<sup>19</sup> gli importi finanziari complessivi sono stati relativamente stabili, ma il sostegno diretto e lo sviluppo rurale hanno seguito andamenti opposti. Gli importi finanziari irregolari nel contesto dello sviluppo rurale sono diminuiti del 4%, mentre quelli nell'ambito del sostegno diretto sono aumentati del 10% in particolare in ragione di un numero esiguo di irregolarità di valore significativo che hanno inciso sulle misure di mercato. Tali misure hanno registrato altresì gli importi finanziari medi più elevati rilevati come irregolari.



19) Commission Staff Working Document - Statistical evaluation of irregularities reported for 2019: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure - Accompanying the document 31st Annual Report on the protection of the European Union's financial interests Fight against fraud - 2019 - SWD(2020) 160 final - Part 1/3 - p. 28 e seguenti.

I due tipi di supporto (RD e SA) sono forniti secondo due diverse modalità. SA segue un'implementazione annuale. Negli ultimi cinque anni, il numero di irregolarità SA ha oscillato tra 1.000 e 1.200 (vedere il grafico associato alla tabella che precede), quindi l'aumento del 2019 non è fuori schema.

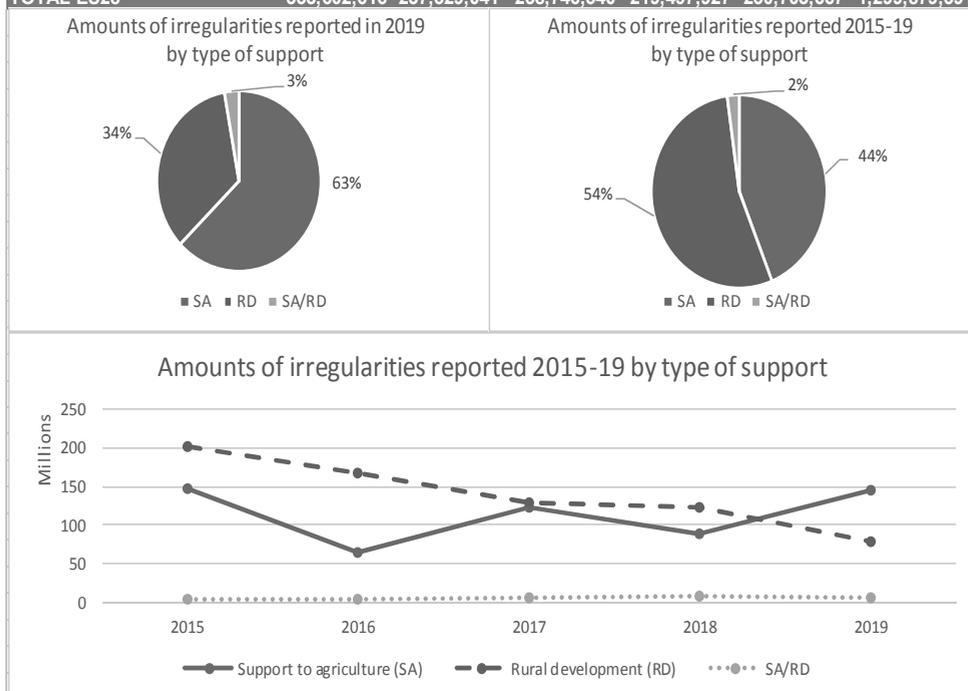
L'andamento delle irregolarità rilevate e segnalate in relazione alla RD è influenzato dal fatto che la RD è finanziata da programmi in un contesto pluriennale; la tendenza è stata quindi simile a quella dei fondi SIE, anch'essi attuati attraverso programmi pluriennali.

Di conseguenza, le irregolarità relative alla RD sono notevolmente aumentate fino al 2015, per poi diminuire a un ritmo piuttosto costante e sostenuto nel 2016-2017, per poi stabilizzarsi nel 2018 e nel 2019.

Nel complesso, la diminuzione rispetto al picco del 2015 è stata di circa -40%. Infatti, durante il 2015-2019, le rilevazioni relative al PP 2007-2013 (chiuso nel 2015) e al PP 2014-2020 (in corso di implementazione) si sono sovrapposte e la tendenza al ribasso della RD è stata dovuta al calo dei casi PP 2007-2013, che è stata essere atteso.

L'andamento degli importi finanziari deve essere valutato tenendo presente che può essere fortemente influenzato da singoli eventi di valore significativo. Durante il periodo 2015-2019, i casi che hanno coinvolto importi finanziari superiori a 1 milione di EUR rappresentavano meno dell'1% in termini di numeri, ma il 34% in termini di importi.<sup>49</sup> Il 54% di questi casi `` oltre 1 milione `` riguardava RD, mentre 45 % interessato SA.

Type of support	REPORTING YEAR					TOTAL PERIOD
	2015	2016	2017	2018	2019	
	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR
Support to agriculture (SA)	146,574,641	65,480,767	123,795,097	89,769,676	144,648,606	570,268,787
Rural development (RD)	201,906,815	166,991,667	129,444,635	122,369,288	79,439,660	700,152,065
SA/RD	4,252,726	4,663,887	5,458,094	7,358,963	6,587,894	28,321,564
Unclear	868,434	192,720	48,514	0	27,507	1,137,175
<b>TOTAL EU28</b>	<b>353,602,616</b>	<b>237,329,041</b>	<b>258,746,340</b>	<b>219,497,927</b>	<b>230,703,667</b>	<b>1,299,879,591</b>



#### 1.4.4. Irregolarità e frodi nella Politica di Coesione e della Pesca

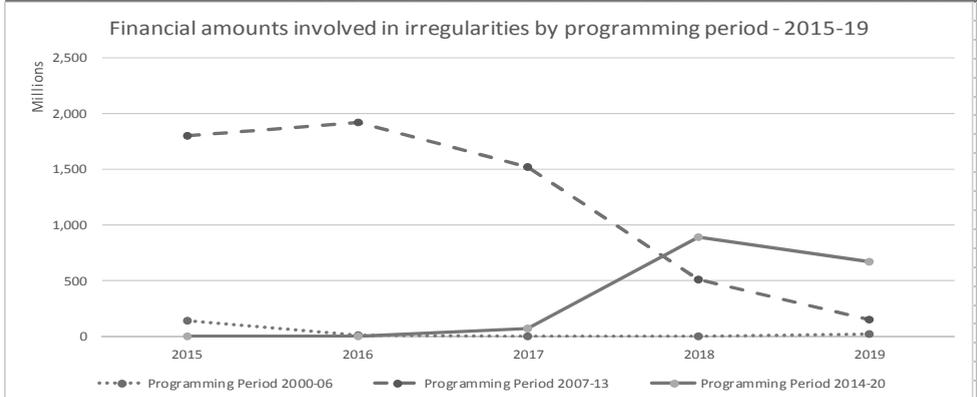
L'analisi della politica di coesione è più complessa rispetto agli altri settori di bilancio perché le irregolarità segnalate si riferiscono a periodi di programmazione diversi e a norme in parte diverse. Inoltre i periodi di programmazione sono pluriennali, il che incide notevolmente sulle tendenze sottostanti.

Il numero di irregolarità individuate nel periodo di programmazione 2007-2013 ha continuato a diminuire rispetto al picco del 2015, anno di chiusura del periodo, mentre il numero di irregolarità individuate per il periodo di programmazione 2014-2020 è in aumento. Tali tendenze opposte sono dovute alle diverse fasi che tali periodi di programmazione stavano attraversando.

Le irregolarità segnalate nel 2019<sup>20</sup> riguardano gli ultimi tre periodi di programmazione e più di tre quarti di esse sono relative al periodo di programmazione 2014-2020. Gli importi finanziari segnalati sono notevolmente inferiori rispetto al 2018 (che, tuttavia, è stato un anno eccezionale).

Considerando congiuntamente i due ultimi periodi di programmazione, si conferma la continua tendenza al rialzo dell'importo finanziario medio per il Fondo di coesione, mentre nel 2019 si è registrato un rallentamento per gli altri fondi.

FUND / PROGRAMMING PERIOD	REPORTING YEAR					TOTAL PERIOD
	2015	2016	2017	2018	2019	
	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR
Programming Period 2014-20	166,544	5,180,421	74,021,774	890,882,695	671,312,521	1,641,563,955
CF	0	671,052	9,434,500	82,228,900	487,880,048	580,214,500
ERDF	15,872	3,152,621	56,949,632	759,470,631	135,157,087	954,745,843
ESF	150,672	1,188,820	7,359,759	47,378,676	44,425,327	100,503,254
EMFF	0	167,928	277,883	1,804,488	3,850,059	6,100,358
Programming Period 2007-13	1,800,471,417	1,923,407,572	1,520,323,303	507,897,892	154,114,668	5,906,214,852
CF	287,705,157	389,701,060	276,843,531	31,809,378	56,360,613	1,042,419,739
ERDF	1,367,246,742	1,366,313,768	1,123,475,222	415,875,874	86,978,589	4,359,890,195
ESF	124,339,890	138,730,887	93,952,232	57,725,628	5,012,974	419,761,611
EFF	21,179,628	28,661,857	26,052,318	2,487,012	5,762,492	84,143,307
Programming Period 2000-06	136,379,226	12,438,335	4,038,015	3,816,070	15,828,702	172,500,348
CF	1,332,039	3,412,302	1,915,597	0	0	6,659,938
ERDF	85,109,540	5,252,772	827,746	3,789,430	15,443,614	110,423,102
ESF	48,474,206	137,061	1,228,806	26,640	0	49,866,713
FIFG	857,372	0	0	0	0	857,372
GUID	606,069	3,636,200	65,866	0	385,088	4,693,223
Programming Period 1994-1999	474,024	6,430	0	0	0	480,454
ERDF	474,024	6,430	0	0	0	480,454
<b>TOTAL EU28</b>	<b>1,937,491,211</b>	<b>1,941,032,758</b>	<b>1,598,383,092</b>	<b>1,402,596,657</b>	<b>841,255,891</b>	<b>7,720,759,609</b>



In generale, per tutti i fondi e i periodi, gli importi finanziari medi delle irregolarità fraudolente sono stati notevolmente più elevati rispetto

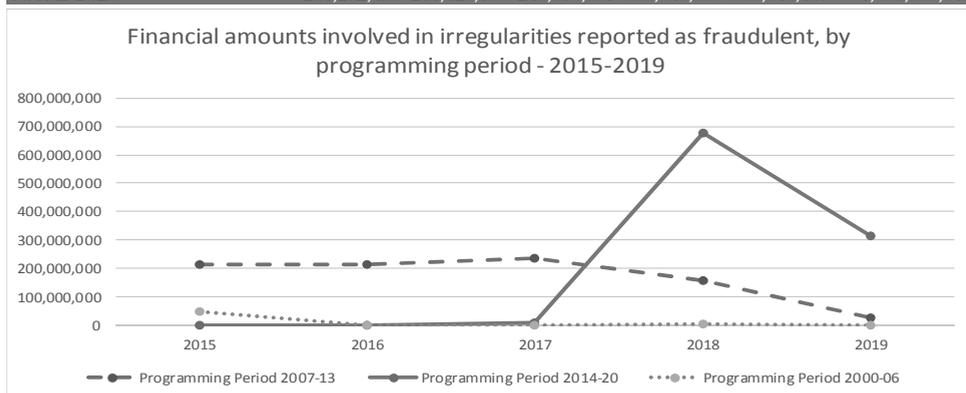
20) Commission Staff Working Document - Statistical evaluation of irregularities reported for 2019: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure - Accompanying the document 31st Annual Report on the protection of the European Union's financial interests Fight against fraud - 2019 - SWD(2020) 160 final - Part 2/3 - p. 86 e seguenti.

agli importi finanziari medi delle irregolarità non fraudolente; ciò evidenzia la minaccia posta dalla frode e l'importanza della cooperazione con le autorità giudiziarie.

La tendenza degli Stati membri a concentrarsi sulle irregolarità fraudolente sembra essere più marcata per il periodo 2014-2020. Nonostante tale tendenza, escludendo i casi "eccezionali", gli importi finanziari interessati da irregolarità fraudolente sono diminuiti per tutti i fondi, anche per il periodo di programmazione 2014-2020 nel 2019. Tale flessione per il periodo di programmazione 2014-2020 non era attesa e, pertanto, la Commissione sta ponendo massima attenzione sul dato tendenziale nonché sulle cause sottostanti.

A prescindere dalle considerazioni che precedono e senza considerare i valori anomali, il numero delle irregolarità e gli importi finanziari segnalati come fraudolenti nel periodo di programmazione 2014-2020 sono stati in linea con quelli rilevati nel periodo di programmazione 2007-2013 una volta trascorso un tempo comparabile rispetto all'inizio del periodo corrispondente.

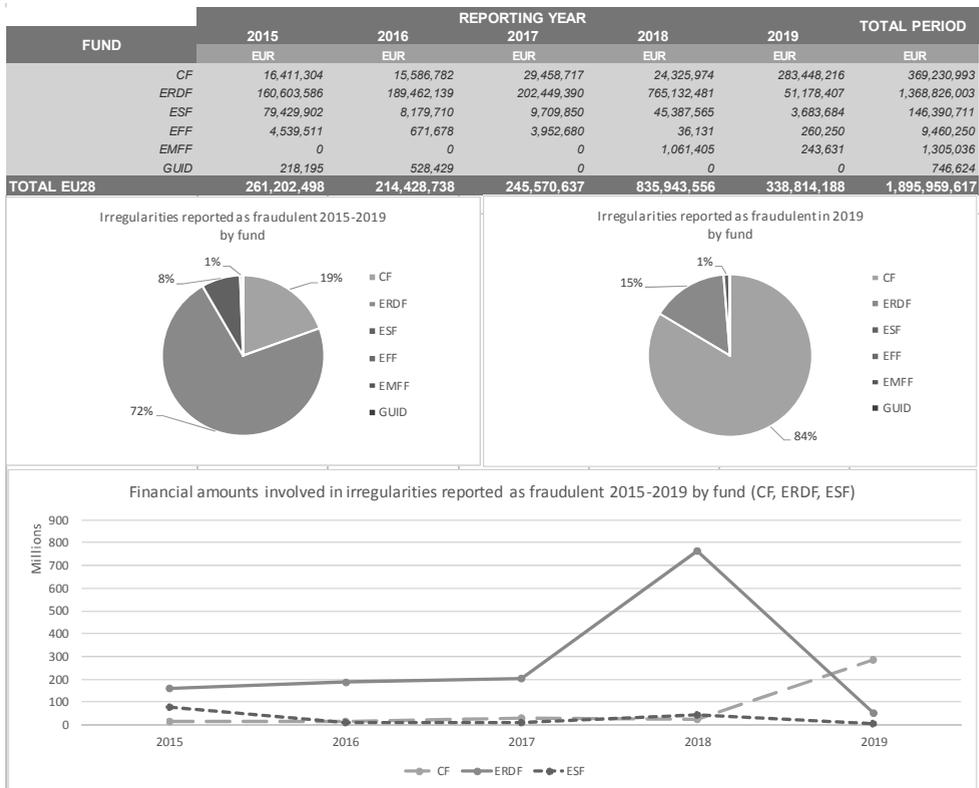
FUND / PROGRAMMING PERIOD	REPORTING YEAR					TOTAL PERIOD
	2015	2016	2017	2018	2019	
	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR
<b>Programming Period 2014-20</b>	<b>150,672</b>	<b>382,136</b>	<b>8,843,835</b>	<b>677,428,884</b>	<b>312,516,534</b>	<b>999,322,061</b>
CF	0	0	0	17,523,349	280,584,360	298,107,709
ERDF	0	0	5,232,154	652,052,972	28,430,034	685,715,160
ESF	150,672	382,136	3,611,681	6,791,158	3,258,509	14,194,156
EMFF	0	0	0	1,061,405	243,631	1,305,036
<b>Programming Period 2007-13</b>	<b>212,949,381</b>	<b>213,294,026</b>	<b>236,428,266</b>	<b>155,822,966</b>	<b>26,297,654</b>	<b>844,792,293</b>
CF	16,411,304	15,586,782	29,458,717	6,802,626	2,863,856	71,123,285
ERDF	160,542,289	189,237,992	197,217,236	110,387,802	22,748,373	680,133,692
ESF	31,456,277	7,797,574	5,799,633	38,596,407	425,175	84,075,066
EFF	4,539,511	671,678	3,952,680	36,131	260,250	9,460,250
<b>Programming Period 2000-06</b>	<b>48,102,445</b>	<b>752,576</b>	<b>298,536</b>	<b>2,691,706</b>	<b>0</b>	<b>51,845,263</b>
ERDF	61,297	224,147	0	2,691,706	0	2,977,150
ESF	47,822,953	0	298,536	0	0	48,121,489
GUID	218,195	528,429	0	0	0	746,624
<b>TOTAL EU28</b>	<b>261,202,498</b>	<b>214,428,738</b>	<b>245,570,637</b>	<b>835,943,556</b>	<b>338,814,188</b>	<b>1,895,959,617</b>



Il FESR è stato il fondo interessato dal maggior numero di casi segnalati come fraudolenti e quello che ha presentato l'importo finanziario irregolare corrispondente più elevato. Tuttavia, nel 2019 si è registrato un calo significativo, anch'esso inatteso.

Dal 2015 le irregolarità fraudolente relative al Fondo sociale europeo (FSE) sono diminuite, fatta eccezione per una risalita isolata nel 2018. Dal 2010 sono state segnalate periodicamente irregolarità fraudolente concernenti il Fondo di coesione. Si registrano tuttavia fluttuazioni significative degli importi rispetto a tali casi, in ragione del minor numero di casi e degli importi elevati interessati.

Gli Stati membri hanno mostrato modelli di segnalazione diversi in termini di tendenza a individuare irregolarità fraudolente con importi finanziari elevati.



### 1.4.5. Irregolarità e frodi nel settore delle “Spese dirette”

Le statistiche riguardanti la gestione diretta si basano sugli ordini di

recupero emessi dai servizi della Commissione e registrati nel sistema di contabilità per competenza (Accrual-Based Accounting System - ABAC) della Commissione.

Per l'esercizio 2019<sup>21</sup>, i servizi della Commissione hanno registrato 1.815 voci di recupero nel proprio sistema contabile (ABAC) che sono state qualificate come irregolarità per un valore finanziario totale di 65,92 milioni di EUR. Tra questi elementi di recupero, 37 sono stati segnalati come fraudolenti, che comportano importi irregolari per un totale di 10,57 milioni di EUR.

L'analisi seguente fornisce una panoramica dei dati di ripristino registrati nel sistema ABAC negli ultimi cinque anni. Tra il 2015 e il 2019, il numero medio di elementi di recupero qualificati come "irregolarità segnalate come fraudolente" 194 era di 51 all'anno.

Il minor numero di recuperi e gli importi di recupero corrispondenti più bassi sono stati segnalati nel 2015. Il rapporto tra gli importi relativi alle "irregolarità segnalate come fraudolente" e le relative spese sono prossimi a zero (0,039%) per tutto il periodo di cinque anni. Questo rapporto è rimasto stabile per molti anni adesso. Le cifre sono presentate nella tabella di seguito.

Year	Payments	Irregularities reported as fraudulent		Irregular amounts/ Payments
	EUR million	EUR million	N	%
2015	16,321	2.17	23	0.013
2016	18,896	6.69	79	0.035
2017	20,124	12.37	72	0.061
2018	20,816	6.17	44	0.030
2019	20,630	10.57	37	0.051
<b>TOTAL</b>	<b>96,788</b>	<b>37.96</b>	<b>255</b>	<b>0.039</b>

21) Commission Staff Working Document - Statistical evaluation of irregularities reported for 2019: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure - Accompanying the document 31st Annual Report on the protection of the European Union's financial interests Fight against fraud - 2019 - SWD(2020) 160 final - Part 2/3 - p. 183 e seguenti.

La tabella fornisce una panoramica delle statistiche sulle irregolarità per settore politico per il 2019. Nell'esercizio finanziario 2019, il maggior numero di voci di recupero qualificate come "irregolarità non segnalate come fraudolente" è stato registrato nel settore "Ricerca e innovazione" (718), così come gli importi irregolari più elevati (18,14 milioni di EUR).

Il secondo maggior numero di voci di recupero e relativi importi finanziari è stato registrato nel settore "Reti di comunicazione, contenuti e tecnologia" (con 276 voci di recupero e 9,26 milioni di EUR di importi finanziari correlati). Il terzo maggior numero di voci di recupero e relativi importi finanziari è stato registrato nel settore "Cooperazione e sviluppo internazionale" (7,1 milioni di EUR).

Questi tre settori rappresentano il 62% degli importi complessivi di recupero irregolare per l'anno 2019. Nel 2019, 37 elementi di recupero sono stati registrati come "irregolarità segnalate come fraudolente". I tre settori politici con il maggior numero di irregolarità segnalate sono stati "Reti di comunicazione, contenuti e tecnologia" (10 punti), "Ricerca e innovazione" (10 punti) e "Mercato interno" (7 punti). Il totale degli importi irregolari correlati nel 2019 è stato di 10,57 milioni di EUR, di cui il solo settore "Cooperazione e sviluppo internazionale" rappresenta il 42% (4,4 milioni di EUR).

Policy area	Payments 2019	Irregularities not reported as fraudulent		Irregularities reported as fraudulent	
	EUR million	EUR million	N	EUR million	N
Agriculture and rural development	345	0.02	2	0.00	0
Communication	80	0.00	0	0.00	0
Communications networks, content and technology	1754	9.26	276	1.48	10
Direct research	109	0.00	1	0.00	0
Economic and financial affairs	1561	0.10	2	0.00	0
Education and culture	1433	2.32	109	0.21	2
Employment, social affairs and inclusion	182	0.18	25	0.00	0
Energy	734	0.87	17	0.00	0
Environment	286	0.23	17	0.92	3
Foreign policy instruments	286	1.22	53	0.00	0
Health and food safety	303	0.03	5	0.00	0
Humanitarian aid and civil protection	771	1.58	66	0.05	1
Internal market, industry, entrepreneurship and SMEs	432	2.94	89	0.67	7
International cooperation and development	1604	7.10	122	4.40	3
Justice and consumers	134	0.66	31	0.00	0
Maritime affairs and fisheries	222	0.01	2	0.00	0
Migration and home affairs	620	1.64	41	0.00	0
Mobility and transport	2117	4.00	15	0.00	0
Neighbourhood and enlargement negotiations	1734	4.43	117	1.20	1
Regional and urban policy	145	0.04	3	0.00	0
Research and innovation	5456	18.14	718	1.63	10
Taxation and customs union	118	0.03	25	0.00	0
Other policy areas	204	0.54	42	0.00	0
<b>TOTAL</b>	<b>20 630</b>	<b>55.35</b>	<b>1778</b>	<b>10.57</b>	<b>37</b>

La tabella presenta altresì una panoramica delle statistiche sull'irregolarità per settore politico negli ultimi cinque anni.

Su un periodo di cinque anni, è nel settore “Reti di comunicazione, contenuto e tecnologia” che sono stati registrati gli importi aggregati di recupero più elevati (18,37 milioni di EUR – che rappresentano circa la metà degli importi totali) in relazione alle “irregolarità segnalate come fraudolente”.

Seguono a distanza i settori “Cooperazione internazionale e sviluppo” (6,09 milioni di EUR), “Istruzione e cultura” (3,86 milioni di EUR) e “Ricerca e innovazione” (3,80 milioni di EUR).

Per quanto riguarda le “irregolarità non segnalate come fraudolente”, gli importi aggregati di recupero più elevati negli ultimi cinque anni sono stati registrati nel settore “Ricerca e innovazione” (86,10 milioni di EUR). Seguono i settori “Mobilità e trasporti” (69,07 milioni di EUR) e poi “Reti di comunicazione, contenuti e tecnologia” (49,61 milioni di EUR).

Questi tre rappresentano più della metà (55%) degli importi totali di recupero relativi a “irregolarità non segnalate come fraudolente” negli ultimi cinque anni. Rispetto ai pagamenti complessivi effettuati negli ultimi cinque anni per tutti i campi, il tasso di rilevamento delle irregolarità rimane basso, in media 0,42% (0,385% + 0,039%).

Policy area	Payments 2015-2019	Irregularities not reported as fraudulent	Irregular amounts/ Payments	Irregularities reported as fraudulent	Irregular amounts/ Payments
	EUR million	EUR million	%	EUR million	%
Agriculture and rural development	1,051	0.02	0.002	0.00	0.000
Communication	423	0.24	0.057	0.00	0.000
Communications networks, content and technology	9,007	49.61	0.551	18.37	0.204
Direct research	516	0.09	0.018	0.00	0.000
Economic and financial affairs	7,665	0.10	0.001	0.00	0.000
Education and culture	6,522	19.45	0.298	3.86	0.059
Employment, social affairs and inclusion	728	1.35	0.186	0.00	0.000
Energy	3,596	6.70	0.186	0.00	0.000
Environment	1,388	8.28	0.597	0.92	0.067
Foreign policy instruments	1,258	19.75	1.570	1.18	0.094
Health and food safety	1,461	6.87	0.470	0.00	0.000
Humanitarian aid and civil protection	3,825	12.62	0.330	0.37	0.010
Internal market, industry, entrepreneurship and SMEs	2,248	15.35	0.683	0.67	0.030
International cooperation and development	9,615	33.20	0.345	6.09	0.063
Justice and consumers	565	3.35	0.592	0.00	0.000
Maritime affairs and fisheries	984	0.39	0.039	0.02	0.002
Migration and home affairs	2,708	9.02	0.333	0.00	0.000
Mobility and transport	9,352	69.07	0.739	0.00	0.000
Neighbourhood and enlargement negotiations	7,590	25.31	0.333	1.46	0.019
Regional and urban policy	530	0.05	0.009	0.00	0.000
Research and innovation	24,314	86.10	0.354	3.80	0.016
Taxation and customs union	528	0.10	0.019	0.00	0.000
Other policy areas	912	6.04	0.662	1.20	0.132
<b>TOTAL</b>	<b>96788</b>	<b>373.06</b>	<b>0.385</b>	<b>37.96</b>	<b>0.039</b>



## Fondamenti giuridici in materia di protezione degli interessi economico-finanziari dell'Unione europea e lotta antifrode

---

### 2.1. Principi cardine nei Trattati

La lotta contro le attività illecite che ledono il budget dell'Unione europea s'inserisce a pieno titolo all'interno del quadro della "Cooperazione Giudiziaria in materia penale e di polizia" di cui al Titolo V del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE) il quale, ovviamente, per sua natura, ricomprende in generale tutti i settori aventi profili d'interesse penale per l'Unione e direttamente connessi alla prevenzione e lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione.

Tale base giuridica, risulta esplicitata nelle disposizioni afferenti:

– il capo IV del TFUE e concernenti, in generale, la "Cooperazione giudiziaria in materia penale" (artt. 82, 83 e 84) e, nello specifico, "Eurojust" (art. 85) e la "Procura europea" (art. 86);

– il capo V del TFUE e, in particolare, quelle concernenti la "cooperazione di polizia" (art. 87) – "struttura, funzionamento, sfera d'azione e compiti di Europol" (art. 88) – "condizioni e limiti entro i quali le autorità competenti degli Stati membri possono operare nel territorio di un altro Stato membro in collegamento e d'intesa con le autorità di quest'ultimo" (art. 89).

Tuttavia, contemporaneamente, il perseguimento delle condotte illecite (in generale) e criminali (in particolare) che colpiscono specificamente gli interessi economico-finanziari europei costituisce anche una materia a sé stante, specifica e determinata, perché ad essere aggredite sono le risorse economico-finanziarie europee e, dunque, si colpiscono direttamente anche gli Stati membri ed i suoi cittadini/contribuenti.

In merito, possiamo rinvenire i principi fondamentali inerenti la pro-

tezione degli interessi economico-finanziari dell'Unione europea direttamente nell'art. 325 del TFUE che, nel dettaglio:

- impone agli Stati membri di combattere la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione mediante misure che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri (comma 1);

- reca il così detto principio di “assimilazione” secondo cui i medesimi Stati, per la tutela del *budget* europeo, devono adottare le stesse misure di cui essi normalmente si avvalgono per proteggere il proprio bilancio nazionale (comma 2);

- contempla il principio di “collaborazione”, in virtù del quale gli Stati concordano l'azione a tutela degli interessi finanziari dell'Unione contro le frodi organizzando, assieme alla Commissione, una intensa e regolare cooperazione fra i competenti uffici delle rispettive amministrazioni (comma 3);

- prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria (la così detta “codecisione”<sup>22</sup>) e previa consultazione della Corte dei conti, adottino le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione (comma 4).

I principi fondanti della cooperazione di polizia, quindi, così come rivenienti dei Capi IV e V del TFUE, trovano (o dovrebbero trovare), nell'art. 325 TFUE (in particolare al punto 3) ulteriore ed ancor più pregnante stimolo direttamente connesso alla finalità di proteggere il budget europeo avverso – *in primis* – tutte quelle attività che, connotate dal carattere fraudolento e quindi criminale, risultano particolarmente lesive proprio degli interessi economico-finanziari dell'Unione.

---

22) La procedura di codecisione è stata introdotta nel 1992 ed il suo utilizzo è stato ampliato nel 1999. Con l'adozione del Trattato di Lisbona la codecisione è stata ribattezzata procedura legislativa ordinaria ed è diventata la principale procedura decisionale utilizzata per adottare la legislazione UE. Essa si applica a circa 85 settori politici. Tale procedura prevede, in buona sostanza, il necessario accordo, su un testo di legge, tra il Parlamento ed il Consiglio: quindi, se una proposta legislativa viene respinta in una fase della procedura o se il Parlamento e il Consiglio non giungono ad un compromesso, la proposta non è adottata e la procedura si conclude.

## 2.2. Diritto derivato e atti di cooperazione intergovernativa

In relazione ai principi direttamente previsti nei Trattati, il quadro giuridico per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea è stato, nel tempo, definito dal diritto derivato e da atti di cooperazione intergovernativa adottati sin dalla seconda metà degli anni novanta.

A tal riguardo, appaiono meritevoli di essere evidenziati:

**2.2.1. Il regolamento CE n. 2988/95**, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, che contempla la definizione di irregolarità in danno del bilancio comunitario e fonda su di essa un primo *corpus* di regole di diritto punitivo amministrativo. Ai sensi dell'art. 1, par. 2, è definita irregolarità “qualsiasi violazione delle norme comunitarie posta in essere da un operatore economico (attraverso qualsiasi comportamento, anche omisivo, intenzionale o colposo) che arreca o possa determinare un pregiudizio al bilancio dell'UE attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita”.

L'irregolarità, quindi, si configura in esito ad una violazione di una disposizione del diritto comunitario; è tuttavia pacifico che le disposizioni nazionali necessarie affinché la norma comunitaria possa dispiegare la sua piena efficacia vadano, a loro volta, assimilate<sup>23</sup> a norme che tutelano gli interessi finanziari dell'UE.

L'art. 2 del medesimo regolamento prevede, inoltre, i fondamentali criteri di effettività, proporzionalità e dissuasività che devono caratterizzare i controlli e le misure e sanzioni amministrative, onde assicurare un'adeguata tutela degli interessi finanziari della Comunità europea.

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 8 e 9, infine, è rimessa in prima battuta agli Stati membri l'adozione delle misure necessarie per assicurare la regolarità e l'effettività delle operazioni che coinvolgono gli interessi finanziari della Comunità nonché, in particolare, il compito di pre-

---

23) Le norme nazionali, infatti, devono intendersi come parte integrante del dispositivo volto a tutelare gli interessi finanziari dell'UE ai sensi del regolamento CE n. 2988/95, con la conseguenza che la portata del concetto d'irregolarità deve essere valutata in funzione della disciplina legislativa a tutela degli interessi finanziari comunitari, variabile a seconda del settore considerato.

venire ed individuare le irregolarità; in via sussidiaria, la Commissione europea può effettuare controlli e verifiche sul posto alle condizioni previste dalle normative settoriali. In ogni caso, prima di effettuare tali controlli, la Commissione deve informarne lo Stato membro interessato in modo da ottenere tutta l'assistenza necessaria;

**2.2.2. La convenzione sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea**<sup>24</sup> (cd. convenzione "PIF") che fornisce una definizione di frode comune a tutti gli Stati membri, impegnando le parti a sanzionare penalmente tali comportamenti, secondo parametri comuni.

È definita "frode" lesiva degli interessi finanziari dell'UE in materia di uscite, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse;
- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;
- alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi;

**2.2.3. Il regolamento CE n. 2185/1996**, relativo ai controlli ed alle verificazioni sul posto effettuati dalla Commissione per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea contro le frodi ed altre irregolarità, ai sensi del quale la Commissione può procedere a controlli e verifiche sul posto:

- nel caso in cui occorra ricercare irregolarità gravi, transnazionali o irregolarità in cui possono essere implicati operatori economici che espli-

---

24) La convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee è stata adottata il 26 luglio 1995; è completata da tre protocolli: il primo (27 settembre 1996) è relativo alla corruzione dei funzionari comunitari; il secondo (19 giugno 1997) dispone in tema di responsabilità delle persone giuridiche e relative sanzioni, di riciclaggio e confisca, di cooperazione tra i servizi della Commissione europea e gli Stati nonché di protezione dei dati; il terzo (29 novembre 1996) affida alla Corte di giustizia la competenza a interpretare la convenzione tramite rinvio pregiudiziale. L'Italia si è adeguata alla convenzione, al primo e al terzo protocollo a seguito dell'autorizzazione alla ratifica e dell'ordine di esecuzione intervenuti con l. 300/2000. Il secondo protocollo è stato eseguito e autorizzato alla ratifica con l. 135/2008.

cano la loro attività in più Stati membri (è immediatamente intuibile il valore aggiunto che un controllo della Commissione ha rispetto ad un controllo meramente domestico e, quindi, limitato al territorio nazionale);

– oppure quando occorra ricercare irregolarità qualora in uno Stato membro la situazione esiga, in un caso particolare, il rafforzamento di controlli e verifiche sul posto per migliorare l'efficacia della tutela degli interessi finanziari e assicurare così un livello di protezione equivalente all'interno della Comunità (è questa, evidentemente, l'ipotesi in cui la Commissione ritenga che i servizi di controllo nazionale non stiano *performando* secondo gli standard medi europei).

I controlli e le verifiche sul posto sono preparati e svolti dalla Commissione in stretta collaborazione con le autorità competenti dello Stato membro interessato, le quali sono informate in tempo utile in modo da poter fornire tutta l'assistenza necessaria (a tal fine gli agenti dello Stato membro possono partecipare ai controlli sul posto ovvero, qualora lo Stato membro lo desideri, i controlli medesimi possono essere effettuati congiuntamente).

I controllori della Commissione hanno accesso, alle medesime condizioni dei controllori amministrativi nazionali e nel rispetto delle legislazioni nazionali, a tutte le informazioni e alla documentazione relativa alle operazioni sottoposte a controllo. Le relazioni finali di controllo, con acclusi gli elementi materiali e di prova raccolti, costituiscono, alla stessa stregua e alle medesime condizioni di quelle predisposte dai controllori amministrativi nazionali, elementi di prova che possono essere ammessi nei procedimenti amministrativi o giudiziari dello Stato membro in cui risulti necessario utilizzarle.

Per facilitare l'esercizio dei controlli e delle verifiche, gli operatori economici sono tenuti a permettere l'accesso ai locali, terreni, mezzi di trasporto e altri luoghi adibiti ad uso professionale. Qualora essi si oppongano, lo Stato membro interessato deve prestare ai controllori della Commissione l'assistenza necessaria per consentire lo svolgimento della loro missione in base alle disposizioni nazionali.

È importante precisare, dunque, che sulla base delle previsioni del regolamento CE n. 2185/1996 i controllori della Commissione non dispongono, soprattutto nel caso in cui il singolo operatore economico nazionale si opponga al controllo, di poteri propri bensì potendo (e dovendo) attingere di volta in volta dalle prerogative contemplate dalle normative nazionali. È questo il caso dei così detti accessi "coattivi" che, in linea generale, tutti

i Paesi europei dovrebbero poter garantire ai controllori della Commissione qualora un operatore economico ne rifiuti l'accesso nei propri locali.

Sempre alle norme nazionali occorre fare riferimento, altresì, in relazione alla valenza probatoria dei così detti rapporti finali di controllo.

Proprio in relazione a tali questioni e a distanza (ormai) di oltre un ventennio dall'adozione dei regolamenti citati sussista ancora, nello scenario europeo, una notevole e per certi versi sostanziale disomogeneità applicativa tra gli Stati membri che determina, a valle, una efficacia dell'azione antifrode complessiva per così dire "a macchia di leopardo" e, quindi, tutt'altro che equivalente;

**2.2.4. Il regolamento (CE) n. 515/1997** del Consiglio del 13 marzo 1997, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri, per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola.

Il regolamento (CE) n. 515/97 sulla mutua assistenza amministrativa in materia doganale è l'atto legislativo che definisce le modalità di cooperazione tra gli organi amministrativi degli Stati membri e tra essi e la Commissione europea nella lotta alle frodi doganali. Tale regolamento pone un accento particolare sullo scambio reciproco di informazioni, comprese le informazioni su movimenti sospetti di merci e mezzi di trasporto e sui luoghi presso i quali le merci sono immagazzinate.

Data la natura transnazionale della frode doganale, è essenziale che le autorità doganali degli Stati membri cooperino tra loro per prevenire, indagare e perseguire le violazioni delle regolamentazioni doganale e agricola.

Il regolamento (UE) 2015/1525, che modifica il regolamento (CE) n. 515/97, ha introdotto altre due banche dati, ossia il repertorio dei messaggi sullo status dei container (CSM, Container Status Messages) e il repertorio importazioni, esportazioni e transito (IET). Inoltre fa progredire il quadro di cooperazione e accelera le indagini dell'OLAF fissando scadenze che gli Stati membri devono rispettare per la trasmissione di documenti relativi alle indagini, nonché facilitando l'uso delle informazioni ottenute sulla base dell'assistenza reciproca come prove nei procedimenti giudiziari nazionali.

Nel 2019 è stato avviato un processo di valutazione del regolamento (CE) n. 515/97. Dopo la pubblicazione della tabella di marcia e l'istituzione di un gruppo direttivo interservizi (ISSG) all'interno della Commissione,

è stata avviata una consultazione mirata delle parti interessate per valutare il grado di utilità del regolamento (CE) n. 515/97 in passato in termini di prevenzione delle frodi doganali;

**2.2.5. La Convenzione sulla mutua assistenza e la cooperazione tra le Amministrazioni doganali degli Stati membri**, nota come Convenzione “Napoli 2”, siglata a Bruxelles il 18 dicembre 1997 e ratificata in Italia con la legge 30 dicembre 2008, n. 217.

Gli Stati membri si assistono reciprocamente nel quadro di questa convenzione al fine di prevenire e accertare le violazioni delle disposizioni doganali nazionali nonché perseguire e punire le violazioni delle disposizioni doganali comunitarie e nazionali. Per quanto concerne le indagini penali, la convenzione introduce procedure che consentono alle amministrazioni doganali di agire in comune e di scambiarsi dati, spontaneamente o su richiesta, relativi ai traffici illeciti.

Le domande sono presentate per iscritto in una delle lingue ufficiali dello Stato membro dell'autorità richiesta o in una lingua concordata con quest'ultima. In un formulario è definita la norma per la comunicazione delle informazioni. Le autorità interessate comunicano tutte le informazioni che possono fornire assistenza alla prevenzione, all'accertamento e al perseguimento delle violazioni. Si scambiano dati personali, vale a dire qualsiasi informazione concernente una persona fisica identificata o identificabile.

Nell'assistenza da fornire, l'autorità richiesta o l'autorità competente cui quest'ultima si rivolge procede come se agisse per conto proprio o su richiesta di un'altra autorità del proprio Stato membro.

Il prontuario della convenzione relativa alla mutua assistenza e alla cooperazione tra amministrazioni doganali (convenzione di Napoli II) si divide in tre parti, che contengono:

- le disposizioni generali<sup>25</sup>;
- le schede nazionali aggiornate al 2016<sup>26</sup>;
- gli allegati, compresi i formulari standard per la comunicazione di informazioni<sup>27</sup>;

---

25) Doc. 13615/05 ENFOCUSTOM 61 + COR 1 (CZ).

26) Doc. 15429/16 JAI 1082 ENFOCUSTOM 238.

27) Doc. 13615/05 ENFOCUSTOM 61 ADD 1.

**2.2.6. La decisione del Consiglio 2002/187/GAI** concernente l'istituzione dell'unità di cooperazione Eurojust come organo dell'Unione europea nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale.

Tale atto ha indubbiamente costituito non solo un importante tassello nella prospettiva del perseguimento dell'obiettivo della costruzione di quello spazio di libertà, sicurezza e giustizia stabilito nei Trattati, ma anche una delle più originali costruzioni concepite dal legislatore in tema di lotta al crimine transnazionale<sup>28</sup>.

Lo sviluppo di nuove e sempre più diffuse forme di criminalità, grave e organizzata, di dimensioni transfrontaliere, indubbiamente facilitate nel loro operare dall'abolizione delle frontiere, dall'uso di enormi risorse finanziarie e dalle comunicazioni informatiche, ha posto i sistemi penali nazionali davanti ai propri limiti ed ha determinato, viste le diverse modalità di tempo e di luogo che caratterizzano le attività criminali contemporanee, molteplici iniziative, soprattutto in materia di giustizia penale internazionale, in un'epoca in cui la globalizzazione si impone come chiave di lettura per la comprensione dei fenomeni criminali<sup>29</sup>.

È proprio in questo contesto che si spiega la creazione di Eurojust, nella sequenza di un lungo percorso, in cui si stagliano la definizione di un quadro comune per lo scambio di magistrati di collegamento<sup>30</sup> e la crea-

---

28) Sul tema: F. FALATO, *Appunti di cooperazione giudiziaria*, ESI, Napoli, 2012, p. 169 e ss.; F. SPIEZIA, *Crimine transnazionale e procedure di cooperazione giudiziaria. Fonti normative, soggetti e rapporti giurisdizionali con le autorità straniere. Aggiornato con le leggi "Eurojust", mandato di arresto europeo e con le principali convenzioni del 2005*, in *Guida al diritto*, il Sole 24 Ore, Milano, 2006, p. 136 e ss.; AA.VV., *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale* (a cura di Catalano), Giappichelli, Torino, 2003, p. 125 e ss.; T. RAFARACI (a cura di), *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 283 e ss.; C.M. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Utet, Torino, 2011, p. 443 e ss.; R. KOSTORIS, *Manuale di procedura penale europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 189 e ss.; M. PANZAVOLTA, *Eurojust: il braccio giudiziario dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2005.

29) Così, in dottrina, M. CHIAVARIO, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 974; G. DE AMICIS, *Commento alla decisione istitutiva di Eurojust*, in *Guida dir.*, 2002, n. 24, p. 8; C.M. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Utet, Torino, 2011, p. 433; F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust*, in *Cass. pen.*, 5, 2010, p. 1990.

30) L'azione comune 96/277/GAI del 1996 approvata dal Consiglio delinea un quadro per lo scambio di magistrati o funzionari esperti in materia di cooperazione giudiziaria sulla

zione di una Rete giudiziaria europea<sup>31</sup> e in cui si profilano, ora, altri importanti sviluppi conseguenti al rafforzamento dell'organismo, determinato dall'adozione della decisione 2009/426/GAI del Consiglio del 16 dicembre 2008.

Ad oggi, l'istituzione di Eurojust rappresenta una delle ultime tappe di un articolato percorso procedurale avviato negli anni '90 al fine di rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata attraverso un'opera di consolidamento, anche a livello strutturale, organizzativo ed operativo assai più elevato delle precedenti, limitate, esperienze giudiziarie avviate nell'ambito dell'Unione europea.

Non vi è dubbio, infatti, che l'istituzione di Eurojust, ispirata ad una logica di vera e propria integrazione tra gli Stati membri, abbia rappresentato una novità di assoluto rilievo per la collaborazione giudiziaria europea in materia penale<sup>32</sup>;

---

base di accordi bilaterali o multilaterali tra gli Stati membri. Così, al fine di accrescere la velocità e l'efficacia della cooperazione e dello scambio di informazioni, i magistrati di collegamento sono preposti a svolgere qualsiasi attività volta a facilitarne il perseguimento. Sul tema si rinvia a F. FALATO, *Appunti di cooperazione giudiziaria*, ESI, Napoli, 2012, p. 165; F. SPIEZIA, *Crimine transnazionale e procedure di cooperazione giudiziaria. Fonti normative, soggetti e rapporti giurisdizionali con le autorità straniere. Aggiornato con le leggi "Eurojust", mandato di arresto europeo e con le principali convenzioni del 2005*, in *Guida al diritto*, il Sole 24 Ore, Milano, 2006, p. 128 e ss.; C.M. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Utet, Torino, 2011, p. 431 e ss.; R. KOSTORIS, *Manuale di procedura penale europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 184 e ss.

31) La Rete giudiziaria europea, istituita nel 1997, è un sistema di punti di contatto degli Stati membri scelti tra le autorità giudiziarie aventi competenze specifiche in tema di cooperazione giudiziaria internazionale. La Rete giudiziaria di collegamento, che trae origine dal progetto belga del 1996 e, successivamente, dalla Raccomandazione n.21 del Capo IV del Piano di azione contro la criminalità organizzata del 1997, trova la sua disciplina prima nell'azione comune 98/428/GAI e, poi, nella decisione-quadro 2008/976/GAI. Sul tema si rinvia a F. FALATO, *Appunti di cooperazione giudiziaria*, ESI, Napoli, 2012, p. 165 e ss.; F. SPIEZIA, *Crimine transnazionale e procedure di cooperazione giudiziaria. Fonti normative, soggetti e rapporti giurisdizionali con le autorità straniere. Aggiornato con le leggi "Eurojust", mandato di arresto europeo e con le principali convenzioni del 2005*, in *Guida al diritto*, il Sole 24 Ore, Milano, 2006, p. 129 e ss.; C.M. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Utet, Torino, 2011, p. 431 e ss.; R. KOSTORIS, *Manuale di procedura penale europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 185 e ss.

32) Eurojust è, infatti, il primo organismo europeo nel settore a carattere sopranazionale.

### **2.2.7. La decisione quadro del Consiglio 2002/465/GAI relativa alle Squadre Investigative Comuni (SIC).**

Il ricorso alle squadre investigative comuni trae origine dalla necessità di superare i tradizionali limiti della cooperazione interstatale, investigativa e giudiziaria, specialmente nel contesto del contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso, della lotta contro il terrorismo internazionale e dei cd. “cross-border crimes”.

Oggi, la criminalità organizzata si connota per il ricorso a forme sempre più sofisticate di cooperazione fra gruppi criminali di nazionalità diverse, finalizzata alla gestione di mercati criminali comuni. È sufficiente richiamare l’attenzione sulle modalità operative delle organizzazioni criminali transnazionali dedite al traffico di stupefacenti e di armi, alla tratta di esseri umani, alla pedopornografia, al terrorismo, alla criminalità informatica per rilevare come il potenziamento e l’affinamento delle sinergie criminali su scala internazionale, con il conseguente frazionamento delle correlate attività delittuose in Paesi sottoposti a diverse giurisdizioni nazionali, costituisce un oggettivo freno alla capacità investigativa degli organi inquirenti.

Pertanto, qualora un’indagine penale all’interno dell’Unione europea richieda un’azione coordinata e concertata, almeno due Paesi dell’UE possono costituire una SIC.

A tal fine, le autorità competenti dei Paesi dell’UE interessati concludono un accordo che stabilisce la procedura da seguire da parte della squadra. La squadra comune deve essere costituita per:

- uno scopo specifico;
- un periodo limitato (che può essere prorogato con l’accordo di tutte le parti coinvolte).

I Paesi dell’UE che costituiscono la squadra ne decidono la composizione, le finalità e la durata; essa è guidata da una persona di uno dei Paesi dell’Unione europea in cui si svolge l’indagine.

Può inoltre essere consentito a rappresentanti di Europol, Eurojust, OLAF e a rappresentanti di Paesi extra-UE di partecipare alle attività; a tal riguardo tutti i membri della squadra devono svolgere i propri compiti nel rispetto delle leggi del Paese in cui operano.

Si può costituire una SIC anche con e tra Paesi al di fuori dell’UE, a condizione che esista una base giuridica, come ad esempio un accordo internazionale o una legge nazionale;

**2.2.8. Il regolamento (UE) n. 904/2010** relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto, così come recentemente modificato nel quadro giuridico afferente la cooperazione amministrativa e la lotta contro la frode, mediante il regolamento (UE) n. 2018/1541 del Consiglio.

Il regolamento stabilisce delle procedure per consentire alle autorità dei Paesi dell'Unione di collaborare e condividere informazioni sul tema dell'imposta sul valore aggiunto e la lotta contro la frode IVA.

È rivolto pertanto ad assicurare:

- la corretta quantificazione e applicazione dell'IVA;
- l'individuazione e la prevenzione della frode dell'IVA;
- la protezione del gettito fiscale derivante dall'IVA.

Nell'ottobre 2018, è stato approvato il regolamento (UE) n. 2018/1541 del consiglio, tra le cui misure si segnalano:

– l'introduzione dello strumento dell'indagine amministrativa congiunta tra due o più amministrazioni fiscali per esaminare le operazioni transfrontaliere di uno o più soggetti passivi collegati (joint audit);

– il potenziamento del ruolo di eurofisc in materia di scambio rapido di informazioni per il contrasto alle nuove tipologie di frodi e alle frodi su larga scala, nonché la possibilità di trasmettere a europol e all'olaf le informazioni eurofisc sulle tendenze, i rischi e i casi di frode iva, per finalità di controllo incrociato;

– la condivisione, prevista a partire dal 1° gennaio 2020, delle informazioni relative ai cd. regimi doganali 42 e 6381 tra le autorità fiscali degli stati membri di importazione ed esportazione per rilevare casi di sottovalutazione.

Ulteriori disposizioni applicative relative alla cooperazione amministrativa in materia di IVA transfrontaliera sono state introdotte dal recente regolamento di esecuzione (UE) n. 2019/1129 della Commissione<sup>82</sup>, avente la finalità di rafforzare ulteriormente lo scambio di informazioni in materia doganale e di immatricolazione di veicoli.

È invece ancora in corso di discussione il pacchetto proposto dalla Commissione nella primavera del 2018<sup>83</sup>, relativo all'introduzione di misure tecniche dettagliate per il funzionamento del sistema IVA definitivo negli scambi tra Stati membri;

**2.2.9. Il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013**, relativo alle indagini

svolte dall'Ufficio per la lotta anti frode della Commissione europea (meglio noto con l'acronimo di "OLAF") così come recentemente modificato dal Reg. (UE, Euratom) n. 2020/2223 per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio stesso.

Istituito nel 1999 l'OLAF, con sede a Bruxelles, rappresenta l'unico organismo dell'Unione incaricato di contrastare le frodi, la corruzione ed ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione stessa. Pur essendo un'articolazione della Commissione europea (ne costituisce una direzione generale), l'OLAF svolge le proprie indagini esclusivamente sotto l'autorità del proprio direttore generale in totale indipendenza da qualsiasi Governo o istituzione, organo o organismo dell'UE<sup>33</sup>.

Ai sensi del regolamento UE n. 883/2013, le attività d'indagine svolte dall'OLAF comprendono: audizioni; ispezioni di locali, controlli in loco; operazioni di informatica forense; missioni d'indagine in Paesi terzi. Al termine delle indagini il direttore generale formula così dette "raccomandazioni" in merito alle azioni da avviare, le quali possono distinguersi in raccomandazioni giudiziarie, disciplinari, finanziarie, amministrative le quali, quindi, vengono trasmesse alle competenti istituzioni, agli organi o agli organismi dell'UE o degli Stati membri interessati.

Il recentissimo Reg. (UE, Euratom) n. 2020/2223 prevede importanti novità riferite, in particolare, all'efficacia delle indagini dell'Ufficio stesso ed alla futura cooperazione con l'Ufficio del procuratore europeo, ovvero:

- norme chiare in materia di rendicontazione in modo che nessun caso corra il rischio di non essere trattato: l'OLAF riferirà all'EPPO ogni caso considerato di competenza dell'ufficio, mentre l'EPPO informerà l'OLAF dei casi relativi ad attività illegali che riguardano il bilancio dell'UE che esulano dal suo mandato;

- definizione chiara dei ruoli complementari tra OLAF ed EPPO: l'OLAF si concentrerà sulle misure necessarie per recuperare i fondi frodati o sulle misure amministrative per proteggere il bilancio dalle frodi, mentre l'EPPO si concentrerà sullo svolgimento di indagini volte a stabilire la responsabilità penale degli autori;

- norme semplificate per i controlli e le ispezioni in loco per con-

---

33) A tal riguardo si consideri che il direttore generale ha la possibilità di intentare un'azione contro la Commissione stessa dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

sentire all'Ufficio di esercitare i suoi poteri investigativi in modo più efficace ed efficiente in tutti gli Stati membri;

- nuove norme sull'accesso alle informazioni sui conti bancari, spesso cruciali nelle indagini antifrode, da parte dell'OLAF tramite le autorità nazionali competenti;

- norme rafforzate sui servizi centrali di coordinamento antifrode negli Stati membri (così detti Anti Fraud Coordination Services - AFCOS) e sulla cooperazione tra l'OLAF e le autorità nazionali competenti prima, durante e dopo un'indagine;

- maggiori garanzie per le persone interessate dalle indagini dell'OLAF attraverso la creazione di un "controllore" competente a trattare le denunce relative all'applicazione delle garanzie procedurali e delle norme applicabili alle indagini, nonché l'accesso dell'interessato alla relazione finale dell'OLAF nel caso di indagini che si concludono in raccomandazioni giudiziarie;

**2.2.10. Il regolamento (UE) n. 794/2016** del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI.

L'obiettivo di Europol è sostenere e rafforzare l'azione delle autorità competenti degli Stati membri preposte alla prevenzione e alla lotta contro la criminalità, e la loro cooperazione reciproca intesa a prevenire e combattere la criminalità organizzata, il terrorismo e altre forme gravi di criminalità che interessano due o più Stati membri. A tal fine, Europol raccoglie, conserva, tratta, analizza e scambia informazioni e intelligence criminale.

Ogni Stato membro designa un'unità nazionale (UNE) che funge da organo di collegamento tra Europol e le autorità competenti negli Stati membri. Le UNE svolgono compiti connessi alla condivisione di informazioni e intelligence pertinenti. Ogni unità nazionale distacca almeno un ufficiale di collegamento che costituisce l'ufficio di collegamento nazionale presso Europol e rappresenta gli interessi dell'unità nazionale. Gli ufficiali di collegamento sono incaricati della condivisione di informazioni, da un lato, tra gli Stati membri e l'Europol, e, dall'altro, a livello bilaterale tra altri Paesi. Tali scambi bilaterali possono riguardare reati che esulano dal mandato di Europol.

Il regolamento Europol introduce un nuovo concetto per il trattamento dei dati, comunemente indicato come concetto di gestione integrata dei dati (Integrated Data Management Concept - IDMC). L'IDMC può essere definito come la possibilità di utilizzare le informazioni relative alla criminalità per molteplici fini commerciali quali indicati dal proprietario dei dati, consentendone una gestione e un trattamento integrati e tecnologicamente neutrali. In base alla decisione del Consiglio che istituiva Europol, il trattamento dei dati era strutturato attorno a sistemi.

Il regolamento Europol non contiene più riferimenti a sistemi, ma richiede invece l'indicazione delle finalità del trattamento. Per agevolare una transizione fluida, gli utenti possono continuare a operare con i sistemi esistenti in un modo che sia conforme al nuovo quadro giuridico.

L'unità nazionale è responsabile della comunicazione con il sistema di informazione Europol (SIE) utilizzato per il trattamento dei dati necessari per lo svolgimento dei compiti di Europol. Le unità nazionali, gli ufficiali di collegamento e il personale di Europol debitamente autorizzato hanno il diritto di introdurre e reperire dati nei sistemi. Le informazioni inserite nel SIE sono considerate in generale come fornite a fini di controlli incrociati (articolo 18, paragrafo 2, lettera a), del regolamento) e di analisi strategiche/tematiche (articolo 18, paragrafo 2, lettera b), del regolamento);

### **2.2.11. La direttiva n. 1371/2017** *“relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale”.*

La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2017/1371/UE, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 28 luglio 2017, n. 198L, sostituirà la menzionata Convenzione del 26 luglio 1995, ed i relativi protocolli (del 27 settembre 1996, del 29 novembre 1996 e del 19 giugno 1997).

La nuova direttiva, pur confermando essenzialmente il quadro già delineato dalla convenzione PIF, prosegue nel percorso di allargamento delle competenze in campo penale, come delineatesi a partire dal Trattato di Lisbona e apporta alcune importanti novità, da cui emerge la previsione di un vero e proprio subsistema penale UE.

Essa, infatti, elenca una serie di reati, con l'indicazione della condotta, così come norme generali di diritto penale sostanziale, quali i limiti minimi e massimi di pena, norme sulla prescrizione, sulla responsabilità degli Enti, sul tentativo e sul concorso di persone nel reato, sulle circostanze aggra-

vanti, sul congelamento o sulla confisca, per le quali se ne prescrive l'introduzione in tutto lo spazio giuridico europeo.

Si registra, altresì, l'allargamento dei reati interessati dalla normativa, oltre quelli tipici della Convenzione PIF e dei suoi protocolli (frode, corruzione e riciclaggio), sono ricomprese le fattispecie fraudolente negli appalti comunitari o nelle procedure di assegnazione di Fondi e l'appropriazione indebita commessa da pubblici ufficiali, sempre in danno delle finanze comunitarie, che ricomprende anche la "distrazione" per scopi diversi da quelli previsti.

Inoltre, in ordine alla responsabilità delle persone giuridiche e degli Enti, per la commissione di tali reati la nuova direttiva sottolinea la natura della condotta, ascrivibile alla mancata sorveglianza o al mancato controllo da parte di un soggetto fra quelli individuati al paragrafo 1 (ex art. 6) che abbiano reso possibile la commissione a vantaggio di tale persona giuridica.

Più nel dettaglio, l'art. 3 della stessa fornisce la nuova definizione di frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, che però sostanzialmente ricalca quella contenuta nella anzidetta Convenzione PIF.

La novità di rilievo in tema di spese è la distinzione per quelle relative ad appalti, per le quali, a differenza delle altre, si richiede che la frode sia commessa "al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione".

Di particolare interesse è poi l'art. 4, ai sensi del quale gli Stati membri, qualora non sia stata già contemplata dal loro Codice penale, devono introdurre i reati di corruzione attiva e passiva e l'appropriazione indebita da parte del pubblico funzionario (dell'Unione o nazionale), intendendo per tale anche colui che, pur non ricoprendo un incarico formale, sia tuttavia investito di funzioni di pubblico servizio e le eserciti in maniera analoga, relativamente a Fondi dell'Unione, come i contraenti coinvolti nella gestione di tali Fondi.

Si prevede poi espressamente (art. 5) che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché siano punibili come reato l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso nella commissione di uno dei predetti reati, nonché la tentata frode e il tentativo di appropriazione indebita.

Vanno inoltre segnalati gli articoli della direttiva che si occupano di sanzioni per le persone fisiche (art. 7) e giuridiche (art. 9), nonché dei termini prescrizionali (art. 12).

Nei riguardi delle persone fisiche, infatti, la direttiva stabilisce anzi-

tutto che gli Stati membri assicurano che i reati già citati (oltre al riciclaggio) siano puniti con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive e che gli stessi – eccetto l’istigazione, il favoreggiamento, il concorso e il delitto tentato – siano punibili con una pena massima che preveda la reclusione e, in particolare, con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione qualora ne derivino danni o vantaggi considerevoli.

Le segnalazioni devono essere effettuate alla Commissione se il danno è di entità pari o superiore a 10.000 euro, qualora la frode comporti un danno o un vantaggio inferiore a tale somma, gli Stati possono prevedere sanzioni di natura diversa da quella penale (art. 7 comma 4).

La definizione di “danno” o “vantaggio considerevole” non è lasciata alla discrezionalità del legislatore nazionale o all’interpretazione del giudice interno, perché per tutte le frodi, per il riciclaggio, la corruzione e l’appropriazione indebita, eccetto le frodi all’IVA, i danni o vantaggi derivanti dal compimento dei reati si presumono considerevoli qualora il danno o il vantaggio sia di valore superiore a 100.000 euro. Per le frodi all’IVA, invece, ai fini dell’applicazione della direttiva (cfr. criteri sopra citati), i danni o i vantaggi si presumono sempre considerevoli.

Particolarmente interessante è l’art. 9 che prevede, in caso di responsabilità delle persone giuridiche, accanto all’obbligo per gli Stati membri di introdurre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, comprensive sia di sanzioni pecuniarie penali che non penali, la direttiva dispone l’adozione di ulteriori sanzioni quali:

- l’esclusione dal godimento di un beneficio o di un aiuto pubblico;
- l’esclusione temporanea o permanente dalle procedure di gara pubblica;
- l’interdizione temporanea o permanente di esercitare un’attività commerciale;
- l’assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;
- provvedimenti giudiziari di scioglimento;
- la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

Esse si presentano particolarmente efficaci e possono costituire elemento di deterrenza visto che potranno incidere, in modo penetrante, sull’attività imprenditoriale.

La direttiva prevede poi che gli Stati membri adottino le misure necessarie a prevedere un termine di prescrizione che consenta di condurre

le indagini, esercitare l'azione penale, svolgere il processo e prendere la decisione giudiziaria entro un congruo lasso di tempo successivamente alla commissione dei reati citati, calcolato in un periodo di almeno cinque anni (l'art. 3 reg (CE) n. 2988/1995 prevedeva quattro anni) dal momento in cui il reato è stato commesso qualora la pena massima sia di almeno quattro anni di reclusione (art. 12). Gli Stati possono fissare un termine di prescrizione più breve di cinque anni, ma non inferiore a tre anni, purché si preveda che tale termine sia interrotto o sospeso in caso di determinati atti<sup>329</sup>.

Va altresì rilevato che l'art. 13 sottolinea l'importanza del recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito della commissione dei reati.

Le misure indicate, seppur connotate da particolare coerenza, devono essere considerate solo minimali, riservandosi il legislatore comunitario di intervenire qualora i singoli Stati membri non dovessero tradurre i principi ivi affermati in disposizioni connotate da effettività, proporzionalità e dissuasività;

**2.2.12. Il regolamento UE n. 2017/1939** relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea (ovvero l'*European Public Prosecutor Office*, meglio conosciuto con l'acronimo di "EPPO").

Nel quadro della implementazione della cooperazione in materia penale di metà anni novanta, venne promosso, alla luce e sulla scia della citata Convenzione per gli interessi finanziari dell'Unione europea<sup>34</sup>, uno studio circa la possibilità di sviluppare una più forte cooperazione nel medesimo settore istituendo, anche un organo che ne curasse l'attuazione.

Da tale studio promosso dal Parlamento europeo, nel 1997 nacque un progetto contenente 35 articoli di diritto penale e processuale volti alla salvaguardia degli interessi finanziari comunitari, denominato, in onore alla celebre raccolta legislativa giustiniana, *Corpus Juris*<sup>35</sup> (che si pronunciò anche sulla previsione della Procura europea ripresa sia dal Trattato Costituzionale e dal Trattato di Lisbona)<sup>36</sup>.

---

34) Cfr. punto b) *supra*.

35) AA.VV., *Corpus Juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, a cura di M. Delmas-Marty, Economica, Paris, 1997.

36) Sul tema, in dottrina, si rinvia a G. DE AMICIS, *Riflessioni su Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2002, 11, p. 3617; G. DE AMICIS, *La costruzione di Eurojust nell'ambito del "Terzo Pilastro" dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 1964; F. DE LEO, *Da Eurojust al Pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, 2003, 4, p. 1433..

In particolare, l'articolo 18 del Progetto, rubricato *Status and structure of the European Public Prosecutor* (ovverosia il pubblico ministero europeo), stabiliva che ai fini dell'investigazione, prosecuzione, accusa ed esecuzione concernenti le sentenze riguardanti i crimini di cui agli articoli 1-8 del medesimo testo, i territori degli Stati membri costituiscono un'unica area legale<sup>37</sup>. La medesima norma, al secondo comma, presentava il pubblico ministero europeo come un'autorità della Comunità europea, responsabile per le attività di cui sopra ed indipendente tanto dalle autorità nazionali che dalle istituzioni europee<sup>38</sup>. Al terzo comma, poi, veniva delineata la struttura, composta da un Direttore con sede a Bruxelles a cui fanno riferimento pubblici ministeri "delegati" nelle rispettive capitali nazionali e nelle città in cui ha sede una corte competente a norma dell'art. 26<sup>39</sup>. Dal testo si evince che le caratteristiche del pubblico ministero europeo dovrebbero essere l'indivisibilità e l'interdipendenza.

In ogni caso, essendo evidente il passaggio da un'idea di una più profonda cooperazione interstatale ad uno spazio giuridico comune, il Parlamento europeo, con due risoluzioni<sup>40</sup>, affidò alla Commissione uno studio sulla fattibilità del Corpus Juris che si concretizzò nel 2000 con il documento *Suivi de Corpus Juris*<sup>41</sup>. Al di là degli enormi passi in avanti risultava

---

37) Art. 18, co. 1, *Corpus Juris*.

38) Sul tema si rinvia a M. BARGIS, *Il Pubblico Ministero nella prospettiva di un ordinamento europeo*, in *Riv. it. dir. pen. proc.*, 2004.

39) Si stabilisce che il processo deve svolgersi nello Stato membro la cui giurisdizione appaia la più appropriata nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia. A tal fine vengono elencati i criteri di scelta: a) lo Stato in cui si trovano la maggior parte delle prove; b) lo Stato di residenza o nazionalità dell'imputato (o degli imputati principali); c) lo Stato in cui l'impatto economico del reato è maggiore. A dirimere i casi di conflitto di competenza è chiamata la Corte di giustizia. Si rinvia sul tema a AA.VV., *Corpus Juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, a cura di M. Delmas-Marty, Economica, Paris, 1997, pp. 114-118.

40) Risoluzione sulla creazione di uno spazio giuridico e giudiziario europeo per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea contro la criminalità di dimensione internazionale, in GUCE C200, del 30 giugno 1997, p. 157; Risoluzione sulla relazione annuale 1996 della Commissione, in COM(97) 200 e il suo programma di lavoro 1997-1998 sulla protezione degli interessi finanziari della Comunità e la lotta contro le frodi COM(97) 199, in GUCE C 339, 10 novembre 1997, p. 68.

41) Si veda sul punto AA.VV., *L'attuazione del Corpus Juris negli Stati membri. Disposizioni penali per la tutela delle Finanze dell'Europa*, a cura di M. Delmas-Marty - J.A.E. Vervaele, in [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/fwk-green-papercorpus/corpus\\_juris\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/fwk-green-papercorpus/corpus_juris_it.pdf).

sempre più evidente, però, che la tutela degli interessi finanziari comunitari doveva impegnarsi a reprimere anche le minacce interne.

Come risultato del progetto *Corpus Juris*, o almeno della prima fase dello stesso, la previsione della istituzione della Procura europea avrebbe dovuto già essere inclusa nelle conclusioni dei negoziati per la revisione dei Trattati, che avrebbe portato al Trattato di Nizza del 2000. Ciò, però, non avvenne<sup>42</sup>.

Peraltro, come molti ricordano, negli stessi anni l'evoluzione del processo di integrazione portò alla istituzione della Convenzione che doveva scrivere il progetto di Trattato Costituzionale per l'Europa. Ebbene, in esso l'istituzione della Procura europea trovò spazio nel testo finale del 2004, all'art. III-274.

Tutti ugualmente ricordano che tale testo non entrò mai in vigore a causa dell'esito negativo dei referendum popolari per la sua approvazione in Francia e Paesi Bassi nel corso del 2005.

Il processo di revisione dei Trattati verso una maggiore integrazione, tuttavia, non si fermò e nel giro di due anni, a dicembre 2007, fu approvato il Trattato di Lisbona. Questo riconfermò l'idea della istituzione della Procura europea nell'art. 86 del nuovo Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

Dopo l'entrata in vigore del Trattato, nel dicembre 2009, la Commissione europea si è, quindi, prontamente attivata per concretizzare le previsioni di quest'ultimo articolo. I due uffici più direttamente coinvolti nella materia, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode, l'OLAF, e la Direzione generale giustizia, con l'ovvio coordinamento del Servizio legale della Commissione e del Segretariato generale, si sono quindi organizzati per la creazione di un team incaricato di redigere materialmente il testo della proposta di regolamento, che ha visto la luce il 17 luglio 2013 (documento COM(2013)534) in un pacchetto del quale faceva parte anche una proposta di regolamento per la modifica di Eurojust.

Nell'ottobre 2013 sono, quindi, iniziati i negoziati presso il Consiglio dell'Unione per l'approvazione della proposta; gli stessi si sono conclusi con il voto finale, il consenso del Parlamento europeo, del 5 ottobre 2017, il successivo varo del testo finale da parte del Consiglio e, come detto in

---

42) A. VENEGONI - M. MINÌ, *I nodi irrisolti della nuova Procura europea*, in *Giurisprudenza penale web*, 2017, 12.

apertura, la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione il 31 ottobre scorso. Il regolamento è entrato in vigore il 20 novembre 2017.

È anche noto a tutti coloro che si sono occupati della questione che, nel corso dei negoziati, non si è raggiunta l'unanimità sulla istituzione della Procura europea. Si è quindi proceduto attraverso la c.d. cooperazione rafforzata, secondo quanto previsto dallo stesso art. 86 TFUE, che ha raccolto il consenso, comunque, di ben venti Stati, un numero certamente non irrilevante.

Non hanno, infatti, aderito alla istituzione del nuovo ufficio la Polonia, Malta, la Svezia e l'Ungheria, oltre a Danimarca, Irlanda e, a maggior ragione oggi dopo la c.d. "Brexit", il Regno Unito (Paesi, questi ultimi tre, che già in virtù del Trattato di Lisbona godono di un particolare trattamento nel campo della giustizia e affari interni).

Non hanno, infine, aderito – e qui la sorpresa può essere maggiore, ma solo per chi non ha partecipato ai negoziati e non ha chiare le dinamiche interne a ciascuno Stato della UE – i Paesi Bassi, e ciò desta inevitabilmente un certo rammarico, trattandosi di uno dei Paesi fondatori della originaria Comunità economica europea.

Il testo del regolamento si compone di centoventi articoli. Peraltro, fin da una primissima lettura, balza subito agli occhi che, di essi, solo i primi quarantatré sono dedicati alla struttura, alla competenza ed allo svolgimento delle indagini del nuovo organo, e cioè a regolare gli aspetti fondamentali dello stesso.

Per quanto riguarda la competenza dell'EPPO, l'art. 22 del regolamento espressamente rinvia alla sopracitata direttiva la quale include anche le frodi all'IVA (limitatamente alle ipotesi in cui le relative condotte siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro), le condotte di corruzione attiva e passiva e quelle di appropriazione indebita che ledano gli interessi finanziari dell'Unione, nonché quelle di partecipazione ad un'organizzazione criminale<sup>43</sup> la cui attività sia incentrata sulla commissione dei "reati PIF".

Sul versante strutturale, il testo del regolamento dispone all'art. 3 che la Procura europea sia un nuovo organo indipendente e dotato di personalità giuridica con una duplice anima: centrale, costituita dal collegio, da un procuratore capo europeo e da due suoi sostituti, dalle camere permanenti, dai

---

43) Di cui alla decisione quadro 2008/841/GAI.

procuratori europei e dal direttore amministrativo; decentrata, composta dai procuratori europei delegati (PED) aventi sede negli Stati membri (art. 8). Emerge in tal modo il sistema del cd. “doppio cappello”<sup>44</sup>: infatti, i PED saranno pubblici ministeri incardinati nei sistemi nazionali mentre saranno sottoposti all’autorità esclusiva del procuratore europeo quando agiranno come membri dell’EPPD e si atterranno alle sue sole istruzioni, linee guida e decisioni (art. 13).

A livello domestico, l’art. 4 della legge n. 117 del 2019 - legge di delegazione europea 2018, ha delegato il Governo all’adeguamento dell’ordinamento nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939, istitutivo della Procura europea. Gli obblighi di adeguamento previsti dall’articolo 4 riguardano l’armonizzazione del diritto interno con il nuovo ufficio inquirente europeo, le nuove figure istituzionali e le relative competenze, i rapporti con le autorità inquirenti nazionali nonché gli aspetti procedurali della cooperazione.

Dopo l’esame parlamentare dello schema di decreto legislativo AG 204, sul quale hanno espresso il proprio parere le commissioni Giustizia di Camera e Senato, il Governo ha emanato il decreto legislativo n. 9 del 2021.

In sintesi il provvedimento:

- a) indica il CSM quale autorità competente a designare i candidati al posto di procuratore europeo e di procuratore europeo delegato e detta la disciplina relativa al procedimento di designazione;
- b) disciplina lo status del procuratore europeo nell’ambito dell’ordine giudiziario nazionale e al suo trattamento economico;
- c) individua nel Ministro della giustizia l’autorità competente a concludere con il procuratore capo europeo l’accordo volto a individuare il numero dei procuratori europei delegati, nonché la ripartizione funzionale e territoriale delle competenze tra gli stessi;

---

44) Ogni Paese è chiamato ad organizzare la propria struttura di procuratori delegati nel modo più consono alle proprie esigenze, assicurando la presenza di almeno due procuratori delegati per Stato in modo da garantire una efficiente ed efficace conduzione delle indagini. I procuratori delegati rivestono un ruolo centrale nell’EPPD in quanto saranno loro a condurre in concreto le indagini: queste saranno svolte, infatti, prevalentemente a livello decentrato a partire dalla iscrizione della notizia di reato. Resta tuttavia il controllo e la supervisione a livello centrale del procuratore europeo della stessa provenienza geografica del Paese in cui il PED starà conducendo le indagini.

d) contiene la disciplina dei provvedimenti conseguenti alla nomina dei procuratori europei delegati, con particolare riguardo all'assegnazione degli stessi alle sedi e all'esonero dal carico di lavoro ordinario;

e) individua il contenuto delle informazioni che il CSM deve richiedere alla Procura europea in merito ai procuratori europei delegati e il contenuto degli obblighi informativi dei procuratori europei delegati nei confronti del procuratore generale presso la Corte di cassazione e il Ministro della giustizia;

f) contiene la disciplina del trattamento retributivo, previdenziale e pensionistico dei procuratori europei delegati;

g) attribuisce ai procuratori europei delegati le funzioni e i poteri spettanti ai pubblici ministeri nazionali in relazione alle indagini di competenza della Procura europea, sottraendoli alle direttive dei procuratori della Repubblica e alla vigilanza del procuratore generale presso la corte d'appello;

h) detta disposizioni sulla valutazione di professionalità dei magistrati che svolgono le funzioni di procuratori europei delegati, individuando nel Consiglio giudiziario della Corte d'appello di Roma l'organo preposto all'espressione del parere motivato sul quale si fonda la valutazione del Consiglio superiore della magistratura;

i) prevede la previa comunicazione alla Procura europea di ogni provvedimento inerente lo status del procuratore europeo delegato che il CSM intenda adottare per ragioni estranee alle funzioni svolte in base al Regolamento;

j) disciplina il procedimento disciplinare nei confronti dei procuratori europei delegati, per fatti connessi alle loro responsabilità derivanti dal regolamento EPPO e stabilisce che l'azione disciplinare in Italia possa essere promossa solo con il consenso della Procura europea;

k) prevede la trasmissione, senza ritardo, al procuratore europeo delegato di tutte le denunce redatte dai pubblici ufficiali e dagli incaricati di un pubblico servizio in relazione a reati per i quali la Procura europea ha deciso di avviare o avocare un'indagine;

l) individua nel procuratore generale presso la Corte di cassazione l'autorità chiamata a decidere sull'attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale in caso di contrasti tra Procura europea e procure della Repubblica nazionali;

m) autorizza i procuratori europei delegati a richiedere e disporre intercettazioni e consegne controllate di merci, nei limiti e in base ai presup-

posti previsti dalla normativa vigente. Demanda poi al Governo la comunicazione alla Procura europea del catalogo dei reati per i quali il nostro ordinamento consente l'uso dei suddetti due mezzi di ricerca della prova;

n) designa il procuratore generale presso la Corte di cassazione come autorità nazionale competente a interagire con EPPO per quanto riguarda le decisioni in tema di riparto di competenze per l'esercizio dell'azione penale;

o) prevede l'applicazione delle disposizioni del codice di procedura sull'assunzione dei procedimenti penali dall'estero alle indagini che, originariamente di competenza EPPO, vengono trasferite alla competenza dell'autorità giudiziaria nazionale e alle indagini che, pur restando di competenza EPPO, vengono trasferite da un procuratore europeo delegato estero a uno avente sede in Italia.

In relazione al punto c), il 23 marzo u.s. il Plenum del Csm, in seduta straordinaria, ha approvato a maggioranza il parere della Sesta Commissione sulla proposta di accordo con il Procuratore capo europeo formulata dal Ministro della giustizia per la determinazione del numero e della distribuzione funzionale e territoriale dei procuratori europei delegati in Italia.

In particolare, la proposta individua nove sedi di servizio: in sette è prevista la presenza di due Ped, in due, aventi maggiori dimensioni, di tre Ped.

Le sedi, disegnate aggregando due o più distretti di Corte d'appello, sono: Roma (tre Ped), per i distretti di Roma, Perugia, Cagliari e L'Aquila; Milano (tre Ped), per i distretti di Milano e Brescia; Napoli (due Ped), per i distretti di Napoli e Salerno; Bologna (due Ped) per i distretti di Bologna, Ancona e Firenze; Palermo (due Ped) per i distretti di Palermo Catania, Caltanissetta e Messina; Venezia (due Ped), per i distretti di Venezia, Trieste e Trento; Torino (due Ped), per i distretti di Torino e Genova; Bari (due Ped), per i distretti di Bari, Lecce e Campobasso; Catanzaro (due Ped), per i distretti di Catanzaro, Reggio Calabria e Potenza.

Il parere mette in evidenza come il maggior numero di procedimenti per reati di competenza della Procura europea "(comunque, nell'ordine di poche decine per anno), è stato trattato da alcune Procure del Sud Italia, mentre risulta pressoché scarsa o nulla la pendenza di tali procedimenti negli uffici, anche di rilevanti dimensioni, del Centro e del Nord Italia".

Il documento del Csm sottolinea alcune criticità: "I due-tre Ped che opereranno presso le varie sedi si troveranno ad esercitare le proprie fun-

zioni almeno in due distretti, in alcuni casi addirittura quattro (come i Ped assegnati alla sede di Roma, che accorpa i distretti di Cagliari, L'Aquila, Perugia, oltre che Roma; o alla sede di Palermo, che egualmente accorpa quattro distretti), comprendenti numerosi uffici giudiziari dislocati anche in regioni diverse”.

Non solo ma “ciò comporterà che i Ped dovranno coordinare le indagini in ambiti territoriali molto vasti, ma soprattutto garantire la presenza in udienza, in primo e secondo grado, presso numerosi uffici giudiziari, tra loro distanti, e non sempre raggiungibili con i mezzi di trasporto in dotazione all'Amministrazione della Giustizia (si pensi ai Ped assegnati alla sede di Roma che comprende anche la Sardegna)”.

Per il Csm, “in ogni caso, in questa fase di avvio delle attività della Procura europea – e allo stato dell'esperienza e delle informazioni disponibili – appare condivisibile la soluzione proposta dal Ministro, potendo comunque essere avanzata, occorrendo, una successiva richiesta di rinegoziazione dell'accordo ove, in concreto, le scelte compiute non dovessero rivelarsi completamente adeguate”.

Ma il Csm, “allo stato, tuttavia, difettando una dettagliata ipotesi di proposta di accordo integrativo ritiene di non poter formulare compiutamente il parere positivamente richiesto, riservandosene la formulazione all'esito della effettiva presentazione della proposta ministeriale”.

## La lotta antifrode attraverso gli strumenti di “cooperazione diretta” amministrativa e di polizia

---

### 3.1. Un rapido sguardo d’insieme

In un contesto operativo sempre più pervaso dai fenomeni di globalizzazione dei mercati e internazionalizzazione delle transazioni finanziarie e commerciali, al fine di contrastare efficacemente una criminalità sempre più mutevole e capace di adattarsi in breve tempo alle nuove situazioni geo-economiche, risulta indispensabile lo scambio di informazioni fra tutte le autorità preposte ai controlli.

Il quadro di riferimento dell’Unione ed internazionale è in costante evoluzione verso meccanismi di semplificazione nell’interscambio informativo e di facilitazione nell’utilizzabilità dei dati.

Le forme della cooperazione sono essenzialmente riconducibili alle seguenti categorie: di polizia, informale (o d’intelligence) e amministrativa, cui si aggiunge quella di matrice giudiziaria attivata su richiesta della magistratura procedente.<sup>45</sup>

Tali forme di cooperazione si fondano, in larga parte, su strumenti giuridici e convenzionali che forniscono la base giuridica per lo scambio d’informazioni che assumono, pertanto, il valore legale loro attribuito dalla normativa internazionale di riferimento.

Sul fronte della cooperazione di polizia, lo scambio di notizie avviene su base legale-convenzionale, attraverso:

– (a livello UE) l’Agenzia europea di Polizia (Europol), il cui mandato, attualmente previsto dal regolamento (UE) n. 794/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 maggio 2016, è, tra l’altro, quello di “fornire sostegno alle attività di scambio di informazioni, operazioni e indagini transfrontaliere degli Stati membri, nonché alle squadre investigative comuni...”;

---

45) Lotta alle frodi in danno delle uscite di bilancio dell’Unione europea - Documento di Analisi n. 17 - Ufficio valutazione impatto del Senato della Repubblica.

– (a livello extra-UE) l’International Criminal Police Organization che assicura e sviluppa, nel quadro della legislazione vigente nei diversi Paesi, la più ampia assistenza reciproca tra le autorità di polizia.

Nell’ambito della cooperazione informale o d’intelligence, invece, i dati vengono scambiati in forma riservata e confidenziale mediante rapporti con Organismi di molteplici Paesi (anche extra UE) e, talvolta, anche in maniera maggiormente strutturata per mezzo di appositi memoranda d’intesa.

La cooperazione a livello di intelligence viene perseguita e praticata principalmente laddove non siano disponibili ulteriori efficaci forme di scambio di informazioni; gli elementi così ottenuti hanno valore di orientamento dell’attività d’indagine, ma per l’utilizzabilità procedimentale o processuale necessitano di riscontri basati sulle potestà investigative conferite dalla normativa nazionale.

Essa costituisce, pertanto, uno strumento assai valido per l’attività investigativa in caso di assenza di idonei strumenti giuridici finalizzati a una mutua assistenza amministrativa.

Per quanto riguarda la cooperazione amministrativa, la disciplina è rinvenibile in specifiche fonti normative (ad esempio, regolamenti e direttive dell’Unione, Convenzioni bilaterali e multilaterali), i cui strumenti sono in concreto azionabili sia a tutela delle risorse proprie (dazi doganali e IVA) che per le erogazioni finanziarie a carico della Politica agricola comune.

Relativamente a quest’ultimo ambito, le norme di riferimento sono rappresentate dal regolamento (CE) n. 515/1997 del Consiglio del 13 marzo 1997<sup>46</sup>, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri, per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola e dalla Convenzione sulla “Mutua Assistenza e la Cooperazione tra le Amministrazioni doganali degli Stati membri”, nota come Convenzione “Napoli 2”, siglata a Bruxelles il 18 dicembre 1997 e ratificata in Italia con la legge 30 dicembre 2008, n. 217.

Il menzionato Reg. (CE) n. 515/1997 è attualmente utilizzabile nell’ambito delle attività di contrasto alle frodi concernenti le risorse del Fondo

---

46) Successivamente modificato e integrato da vari provvedimenti, tra cui, in maniera più significativa, dal regolamento (CE) n. 766/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008.

Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) e degli altri strumenti finanziari previsti dalla PAC<sup>47</sup>.

Nel comparto dei Fondi strutturali e delle spese dirette nonché nel settore della Politica comune della pesca, in assenza di specifica disciplina in materia di mutua assistenza amministrativa diretta tra Stati membri, le richieste di collaborazione possono esclusivamente essere veicolate all'OLAF.

La collaborazione con l'OLAF rappresenta quindi, ad oggi, l'unico "canale di cooperazione" in via amministrativa attivabile con riferimento ai casi investigativi relativi al comparto dei fondi strutturali e della politica comune della pesca (quest'ultima oggi rientrante nell'alveo dei Fondi SIE), rispetto ai quali – come detto – non esiste, allo stato, alcuno strumento di cooperazione amministrativa diretta tra gli Stati membri.

Il superamento di tale lacuna rappresenta da tempo uno dei temi chiavi dell'azione antifrode nazionale, tanto che l'Italia, durante il semestre di presidenza del Consiglio dell'Unione europea (1° luglio - 31 dicembre 2014), si è fatta parte attiva per l'adozione di uno strumento legale di cooperazione amministrativa diretta in relazione agli strumenti finanziari della politica strutturale di investimento, attribuendo a tale iniziativa carattere prioritario nell'ambito dei lavori del GAF (Gruppo Anti-Frode) del Consiglio dell'Unione.

### **3.2. L'Ufficio europeo Lotta Anti-Frode (OLAF) e la sua peculiare azione di "coordinamento centrale amministrativo antifrode"**

Come già accennato, negli ultimi anni si è accentuata sempre di più l'attenzione alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e, in particolar modo, alla lotta alle frodi che ledono tutti i settori (sia entrate che uscite) del budget dell'Unione<sup>48</sup>.

---

47) Tale provvedimento, in particolare, fa riferimento a tutte le informazioni che consentono di assicurare l'osservanza delle disposizioni previste dalle regolamentazioni doganale e agricola relative all'applicazione dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente, nonché dei prelievi agricoli e di altre imposizioni previste nel quadro della politica agricola comune o in quello dei regimi specifici applicabili ad alcune merci derivanti dalla trasformazione di prodotti agricoli.

48) A. PALMA, *Il coordinamento investigativo sovranazionale: i rapporti di collaborazione e le sinergie operative tra Eurojust, Europol ed OLAF*, in *Internazionale penale*, 26 luglio 2019.

Infatti, sia la crescente gravità dei fenomeni fraudolenti, i quali hanno ormai assunto dimensioni transfrontaliere, sia i successi conseguiti dalle apposite strutture istituite nell'ambito della Commissione europea, hanno favorito l'adozione nel tempo di sempre più incisivi strumenti di coordinamento per la tutela degli interessi finanziari<sup>49</sup>.

Del resto, in un contesto connotato da una delle più gravi crisi dell'economia mondiale, la corretta ed efficace gestione delle risorse finanziarie comuni rappresenta un'assoluta necessità ed un preciso dovere per tutte le pubbliche Istituzioni.

Per l'importanza del tema, non a caso, i settori della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e della lotta contro la frode delineano un'area di responsabilità condivisa tra la stessa Unione e gli Stati membri disciplinata, come già detto, dall'art. 325 TFUE, che sancisce non solo un principio di assimilazione, secondo il quale tutti gli Stati membri devono adottare, per la lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE, le stesse misure di cui normalmente si avvalgono per combattere le frodi che ledono i propri interessi finanziari nazionali, ma anche la necessità di un costante coordinamento dell'azione tra Unione europea e autorità nazionali e l'importanza che il Parlamento europeo e il Consiglio assumano, a tal fine, ogni utile iniziativa in questo settore vitale per l'Unione garantendo, così, anche una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri.

In questa ottica, alla fine di un percorso iniziato tempo addietro, è in funzione da giugno del 1999, l'Ufficio europeo Lotta Antifrode quale principale strumento comunitario per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Situato a Bruxelles, l'ufficio è impegnato nelle indagini amministra-

---

49) Così, in dottrina, G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 31; V. PACILEO, *I rapporti dell'Olaf con le autorità giudiziarie nazionali: forme e modalità di assistenza*, Relazione al Convegno di studi organizzato dal CSM con la Commissione europea, sul tema "Cooperazione tra Olaf e autorità giudiziarie nazionali, utilizzabilità degli atti d'indagine e salvaguardia delle garanzie processuali", Roma 13-15 novembre 2006, in [www.csm.it](http://www.csm.it); C. M. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Utet, Torino, 2011, p. 435; A. PERDUCA - F. PRATO, *Le indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ed i rapporti con le autorità giudiziarie*, in *Cass. pen.*, 2006, p. 42; B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 183.

tive dirette e nel coordinamento dei vari organismi nazionali, in tema di lotta alle frodi che ledono gli interessi dell'Unione europea, nonché contro la corruzione e ogni altra attività illecita che avvenga all'interno delle istituzioni e degli organismi comunitari.

Fino al 1987 la cooperazione in questo settore si basava su una serie di "Task force di coordinamento della lotta antifrode", tuttavia, nell'88, a seguito di insistenti richieste del Parlamento europeo aventi ad oggetto proprio il potenziamento del contrasto alle frodi in danno del bilancio comunitario, la Commissione europea istituì, in seno al Segretariato Generale, l'Unità di coordinamento della lotta antifrode, denominata UCLAF, che per tutto il primo decennio d'azione ha promosso lo sviluppo delle reti<sup>50</sup> e delle banche dati informative antifrode, nonché raccolto ed analizzato le informazioni necessarie all'attività investigativa.

Tuttavia, già nel 1998 la Corte dei Conti, in una relazione speciale<sup>51</sup>, aveva evidenziato le carenze nella lotta alle frodi, prime fra tutte la non perfetta linearità e trasparenza delle procedure interne e la debolezza operativa dell'UCLAF; a ciò fecero peraltro seguito i risultati della prima relazione del Comitato di esperti indipendenti<sup>52</sup>, incaricato dal Parlamento<sup>53</sup> di fare chiarezza sulle ipotesi di corruzione di alcuni membri della Commissione.

Tali circostanze determinarono la Commissione ad approvare una serie di misure d'emergenza, pubblicate in un pacchetto antifrode<sup>54</sup>, tra le quali emerse l'istituzione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (l'*Of-*

---

50) Curando, tra l'altro, la gestione operativa del sistema doganale informatizzato denominato "Scent": System Customs Enforcement Network mediante il quale è possibile ricevere e trasmettere informazioni in tempo reale sia tra le varie Amministrazioni doganali sia tra queste e la Commissione europea.

51) Relazione speciale n. 8/98 sui servizi della Commissione incaricati specificamente della lotta alle frodi, in particolare «l'Unità di coordinamento della lotta antifrodi» (UCLAF) corredata delle risposte della Commissione (in conformità dell'articolo 188 C, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE), in GUCE C 230, del 22 luglio 1998, pp. 1-44.

52) Comitato di esperti indipendenti. Prima relazione sui presunti casi di frode, cattiva gestione e nepotismo in seno alla Commissione europea (15 marzo 1999), consultabile sul sito internet: [http://www.europarl.europa.eu/experts/default\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/experts/default_it.htm).

53) Risoluzione sulla «Commissione Prodi» (Risoluzione sul miglioramento della gestione finanziaria della Commissione), in GUCE C 104, del 14 aprile 1999, p. 106.

54) L. DOMINICI, *Da Uclaf a Olaf come cambia la lotta alle frodi in ambito Ue*, in <http://www.fiscooggi.it/analisi-e-commenti/articolo/da-uclaf-olaf-come-cambia-lalotta-alle-frodi-ambito-ue-9>, 3 novembre 2006.

*fice européen de lutte antifraude* o OLAF con un mandato investigativo indipendente ai sensi della decisione della Commissione 1999/352)<sup>55</sup> e la normativa di contorno<sup>56</sup>.

L'OLAF<sup>57</sup> è un ente puramente amministrativo, le cui competenze non possono dirsi né investigative in termini di polizia giudiziaria, né tanto meno giurisdizionali e, ad oggi, la base normativa su cui l'OLAF agisce è l'art. 325 TFUE, mentre la concreta disciplina è rinvenibile nel già citato regolamento 883/2013, che ha abrogato e sostituito i precedenti atti in materia<sup>58</sup>.

- 
- 55) Decisione della Commissione 1999/352/CE, CECA, Euratom, del 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), in GUCE L 136, 31 maggio 1999. Sul tema si rinvia a G. DE AMICIS - A. D'AMATO, *La cooperazione internazionale nell'esercizio della funzione giurisdizionale. Dalle rogatorie alle squadre investigative comuni in attuazione dei principi del "Terzo Pilastro" del Trattato sull'Unione europea*, in AA.VV., *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale* (a cura di Catalano), Giappichelli, Torino, 2003, p. 31; V. PACILEO, *I rapporti dell'Olaf con le autorità giudiziarie nazionali: forme e modalità di assistenza*, Relazione al Convegno di studi organizzato dal CSM con la Commissione europea, sul tema "Cooperazione tra Olaf e autorità giudiziarie nazionali, utilizzabilità degli atti d'indagine e salvaguardia delle garanzie processuali", Roma 13-15 novembre 2006, in [www.csm.it](http://www.csm.it); C. M. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Utet, Torino, 2011, p. 435; F. PERDUCA - A. PRATO, *Le indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ed i rapporti con le autorità giudiziarie*, in *Cass. pen.*, 2006, p. 4242; B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 183.
- 56) Regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF), pp. 1-7; regolamento Euratom n. 1074/1999 del Consiglio, 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF), pp. 8-14; Accordo interistituzionale, 25 maggio 1999, tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione delle Comunità europee relativo alle indagini interne svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) pp. 15-19. Tutti gli atti qui elencati si trovano in GUCE L 316, del 31 maggio 1999.
- 57) In tema si rinvia a F. SPIEZIA, *Crimine transnazionale e procedure di cooperazione giudiziaria. Fonti normative, soggetti e rapporti giurisdizionali con le autorità straniere. Aggiornato con le leggi "Eurojust", mandato di arresto europeo e con le principali convenzioni del 2005*, in Guida al Diritto, il Sole 24 Ore, Milano, 2006, p. 134 e ss.; C.M. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Utet, Torino, 2011, p. 435 e ss.; R. KOSTORIS, *Manuale di procedura penale europea*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 169 e ss.
- 58) In particolare il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF), in GUCE L 136, del 31 maggio 1999, p. 1 e ss.

L'OLAF<sup>59</sup> è una Direzione generale della Commissione europea ma, pur essendo incardinato in seno al suo apparato burocratico, esso ne è tuttora indipendente<sup>60</sup>, godendo di piena autonomia tanto amministrativa che di bilancio, ed essendo totalmente svincolato dalle sue indicazioni nello svolgimento delle sue funzioni investigative: a conferma di ciò basti considerare la previsione della facoltà, attribuita al suo Direttore generale, di intentare un'azione contro la Commissione stessa dinanzi alla Corte di giustizia.

All'OLAF è attribuito il compito di svolgere indagini amministrative sia all'esterno che all'interno delle istituzioni comunitarie, al fine di contrastare fenomeni di frode, di corruzione e di qualsiasi altra condotta illecita lesiva degli interessi finanziari europei. L'OLAF provvede, altresì, ad accertare i fatti gravi relativi all'esercizio di attività professionali, che possano costituire un inadempimento degli obblighi dei funzionari e degli agenti della Comunità perseguibile in sede disciplinare o penale, oppure un inadempimento di obblighi analoghi dei membri delle Istituzioni e degli organi, dei dirigenti, degli organismi o del personale cui non si applica lo statuto dei funzionari delle Comunità europee o il regime applicabile agli altri agenti.

Circa l'azione volta alla prevenzione delle frodi, finalizzata ad un più veloce e completo scambio informativo, nonché ad una più efficiente incisività dell'operato dell'Ufficio nel perseguimento dei propri obiettivi strategici, meritano di essere ricordati il Sistema d'informazione antifrode (AFIS)<sup>61</sup> ed i programmi Hercules<sup>62</sup> e Pericle<sup>63</sup> di sostegno alla lotta antifrode.

---

59) Della cui configurazione e compiti si rinvia, per un'esautiva panoramica, a B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 66 e ss.; B. PIATTOLI, *Criminalità transnazionale e nuovi ambiti giudiziari in Europa: quale struttura per un p.m. centrale?*, in AA.VV., *Corpus Juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale*, atti del convegno, Alessandria, 19-21 ottobre 2001, a cura di M. Bargis - S. Nosengo, Giuffrè, Milano, 2003, p. 217.

60) Si veda sul punto A. NICASTRO, *Diritto penale europeo e ordinamento italiano, le decisioni quadro dell'Unione europea: dal mandato d'arresto alla lotta al terrorismo*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 90; L. SALAZAR, *L'Unione europea e la lotta alla criminalità organizzata da Maastricht ad Amsterdam*, in *Doc. giust.*, 1999, p. 410.

61) Esso offre strumenti intesi a migliorare la cooperazione con i partners, quali le altre istituzioni, gli Stati membri, le organizzazioni internazionali e i Paesi terzi.

62) Programma destinato a contrastare la frode, la corruzione ed ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'UE. Decisione 804/2004/CE del Parlamento europeo e

Per svolgere tali compiti, l'OLAF agisce attraverso indagini esterne ed interne, attraverso il coordinamento delle autorità nazionali e l'assistenza nei procedimenti penali svolti dalle stesse.

Le indagini di OLAF, disciplinate dal regolamento 2013/883, oggi si articolano in più momenti che potremmo individuare: – nella decisione del Direttore generale sulla base di un parere fornitogli dall'unità che specificatamente analizza, seleziona e rivede le informazioni ottenute da un ente pubblico o privato e che, a seconda o meno che essa rientri nelle competenze dell'Ufficio, consiglia l'avvio delle indagini o l'archiviazione della notizia; – nel porre in essere l'attività investigativa, secondo modalità ben precise, tutte le volte in cui il Direttore si sia dichiarato favorevole; – in una fase conclusiva in cui da una parte il Direttore emana o meno raccomandazioni circa le misure da intraprendere nel caso concreto e, dall'altra, negli adempimenti che dovranno essere presi dalle autorità nazionali o dagli organi comunitari a cui sono rivolte.

L'attività investigativa interessa tutto il territorio europeo, tanto per gli organi ed i dipendenti comunitari, quanto per le agenzie private che vi abbiano collaborato. Le investigazioni possono riguardare, data la centralità dell'elemento soggettivo, ciascun caso che abbia avuto luogo in un qualsiasi Stato membro o in altra parte del mondo e che abbia aspetti transnazionali.

In egual modo, l'Olaf procede anche con controlli circa l'inosservanza di doveri commessi da membri delle istituzioni, dai dirigenti di uffici e dai componenti dei suddetti enti che non siano soggetti ai regolamenti interni. Le investigazioni interne, dunque, riguardano tutto il personale

---

del Consiglio, del 21 aprile 2004, che istituisce un programma d'azione comunitaria per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari della Comunità ("programma HERCULE"), in GUUE L 143, del 30 aprile 2004, pp. 9-14. Fu poi sostituito con Hercule II, con decisione 878/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2007, che modifica e proroga la decisione 804/2004/CE che istituisce un programma d'azione comunitaria per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari della Comunità (Programma Hercule II), in GUUE L 193, del 25 luglio 2007, pp. 18-22, infine seguito da Hercule III, con regolamento 250/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 che istituisce un programma per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (programma Hercule III) e che abroga la decisione 804/2004/CE, in GUUE L 84/6, del 20 marzo 2014.

63) Programma in materia di scambi, assistenza e formazione volto a rafforzare la protezione delle banconote e monete in euro in Europa e nel mondo, con un budget annuale di circa un milione di €.

dell'Unione europea, senza che possa rilevare il grado o la funzione dell'essere dipendenti in senso stretto o semplicemente consulenti esterni. Sono, inoltre, sottoposti al controllo dell'OLAF sia i componenti delle istituzioni politiche comunitarie (Commissione, Parlamento europeo), sia i membri di quelle giudiziarie (Corte di Giustizia, l'Ombudsman<sup>64</sup>). In questi casi la materia dell'inchiesta verte sul mancato sviluppo di progetti per i quali siano stati già stanziati finanziamenti, su violazioni del dovere di discrezione e confidenzialità, sul compimento di azioni a pregiudizio dell'interesse comunitario, sulla falsa dichiarazione o il falso in documento pubblico, sull'infedeltà basata su pressioni di uno Stato membro o di organi sovranazionali e sul conflitto di interessi. In concreto, la maggior parte delle inchieste condotte con l'ausilio della polizia o delle autorità giudiziali locali vengono svolte a Bruxelles o a Lussemburgo.

Verso l'esterno, l'OLAF, in base alla competenza assegnatagli dalla Commissione con il regolamento 2185/96<sup>65</sup>, può, secondo gli accordi stipulati, estendere la sua attività investigativa sia negli Stati membri sia in Paesi terzi ed in organizzazioni internazionali.

Tali indagini esterne devono essere svolte con l'ausilio delle autorità locali e osservando le norme e le prassi nazionali nonché le garanzie procedurali previste dall'articolo 9 del regolamento 883/2013.

Le indagini interne, invece, sono regolate dagli atti comunitari, primo fra tutti il Regolamento, ed hanno ad oggetto le istituzioni europee stesse, alle cui informazioni e dati l'OLAF ha l'autorizzazione di avere accesso senza preavviso né ritardo, così come ha la possibilità di interrogare oralmente le persone informate dei fatti. Qualora le indagini vengano portate avanti sia in ambito esterno che interno, si procederà, seguendo la disciplina prevista dagli articoli 3 e 4, in conformità al dettato comune di entrambe le norme.

---

64) Ossia il Mediatore europeo. Ad esso sono rivolte le denunce, sperte dai cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea e le persone in esso residenti, che concernano casi di cattiva amministrazione che coinvolgono istituzioni e organismi dell'Unione europea. Possono anche sporgere denuncia al Mediatore le imprese, le associazioni e altri soggetti con sede nell'Unione europea.

65) Regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996 relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità, in GUCE L 292, del 15 novembre 1992, pp. 2-5.

Alla fine delle indagini viene redatta una relazione riassuntiva delle operazioni investigative svolte e dell'oggetto delle medesime, delle risultanze emerse, della loro qualificazione giuridica preliminare nonché, tenuto conto dell'ordinamento interno degli Stati interessati, dei provvedimenti da adottare nel caso concreto (misure disciplinari<sup>66</sup>, amministrative<sup>67</sup>, finanziarie<sup>68</sup> e/o giudiziarie<sup>69</sup>).

Del resto, l'OLAF, non avendo il potere di imporre direttamente sanzioni e non potendo agire nei confronti dei soggetti indagati, può solo muoversi attraverso una relazione che funge quale elemento di prova nell'ambito dei procedimenti nazionali di tipo amministrativo o giudiziario.

Nel considerando n.13 del regolamento relativo alle indagini del 25 maggio 1999 si afferma che spetta alle autorità competenti nei vari ordinamenti nazionali, o eventualmente, a seconda del caso oggetto di indagine, alle istituzioni ed organismi comunitari, decidere, in base alla relazione redatta dall'Ufficio, sul tipo di provvedimenti da adottare a seguito delle indagini svolte, e che sussiste comunque l'obbligo per il direttore dell'Ufficio di trasmettere direttamente alle autorità giudiziarie dello Stato membro interessato le informazioni – costituenti elementi di prova nei relativi procedimenti amministrativi o giudiziari – raccolte in occasione delle indagini interne sui fatti penalmente perseguibili<sup>70</sup>.

Rinviando al paragrafo conclusivo di questo capitolo per un'approfondita analisi delle relazioni intercorrenti tra OLAF e le altre istituzioni, per il momento è opportuno accennare che oltre ad un dialogo interistituzionale sia con Eurojust che Europol e, in ottica futura, con EPPO, OLAF deve (e dovrà sempre più) essere in grado di sviluppare un costante ed efficace scambio di informazioni con tutte le amministrazioni ed autorità antifrode dei Paesi membri.

---

66) Rimproveri, retrocessioni o licenziamenti.

67) Rettifica dei contratti, modifiche alle regole o irrigidimento delle procedure di assunzione.

68) Recupero dei fondi, sanzioni pecuniarie o esclusione dalle procedure di approvvigionamento.

69) Riferendone al pubblico ministero nazionale. Olaf, quindi, non dispone difatti di alcun vero e proprio strumento di diritto penale. In questo senso si rinvia a H. SATGER - F. ZIMMERMAN, *The protection of EC financial interests by means of penal law*, in AA.VV., *European cooperation in penal matters: issues and perspectives*, a cura di M.C. Bassiouni - V. Militello - H. Satzeger, Cedam, Padova, 2008, p. 176.

70) A. PERDUCA - F. PRATO, *Le indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ed i rapporti con le autorità giudiziarie*, in *Cass. pen.*, 2006, p. 4247.

Anzi, è proprio l'elevato numero di autorità presenti nei diversi Paesi anche a causa dei plurimi e diversi settori d'interesse ad imporre una razionalizzazione del flusso informativo con OLAF da porre auspicabilmente in essere attraverso organismi nazionali di coordinamento che possano interloquire con OLAF possibilmente con una sola voce.

Per far fronte a tale problematica, è stata di recente prevista l'istituzione *Anti Fraud Coordination Services* in tutti gli Stati membri sulla scorta del Reg. 883/2013 di cui si accennerà nel paragrafo seguente.

### **3.3. La novità degli *Anti Fraud Coordination Services* (A.F.C.O.S.) nazionali**

Con l'approvazione del Reg. 883/2013, è stato posto in essere un deciso e fondamentale passo in avanti in relazione alla tematica dello scambio di informazioni tra OLAF ed i competenti uffici antifrode degli Stati membri nonché all'annoso problema del supporto operativo da questi eventualmente prestato in sede di svolgimento da parte di OLAF dei così detti controlli sul posto ("on the spot checks"), che OLAF ha facoltà di svolgere con proprio personale direttamente presso le sedi dei beneficiari di fondi UE dislocate nei diversi Stati membri.

L'art. 3(4) del Regolamento, frutto di specifica proposta e impegno negoziale dell'Italia in seno al competente Gruppo Anti Frode del Consiglio dell'Unione, ha infatti posto l'obbligo in capo agli Stati membri di designare un così detto Servizio di Coordinamento centrale antifrode (denominato *Anti Fraud Coordination Service - AFCOS*) onde facilitare un'efficace cooperazione e scambio di informazioni, comprese informazioni di natura operativa, con l'OLAF.

Gli Stati membri sono autonomi nel decidere dove inserire al meglio l'AFCOS nella loro struttura amministrativa nazionale; il collocamento dell'AFCOS dovrebbe tuttavia garantire la sua visibilità e importanza rispetto a tutte le altre autorità (spesso molteplici) competenti nel campo della tutela degli interessi finanziari dell'UE<sup>71</sup>.

Alcuni Stati membri hanno infatti collocato il loro AFCOS all'interno del Ministero delle finanze o del Ministero degli interni; altri lo hanno istituito come servizio governativo indipendente.

---

71) [https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/afcos\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/afcos_en).

Il mandato dell'AFCOS può variare a seconda delle circostanze specifiche del Paese, in tutti i casi, comunque, l'AFCOS dovrebbe avere il mandato di:

- garantire la cooperazione con l'OLAF, come previsto dall'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'UE e dalla connessa e derivata legislazione UE;

- coordinare, all'interno del singolo Paese, gli obblighi legislativi, amministrativi e investigativi e le attività connesse alla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Esempi concreti di attività minime che gli AFCOS dovrebbero essere in grado di svolgere sono:

- la cooperazione investigativa con l'OLAF (scambio di informazioni);

- sostenere l'OLAF nell'esecuzione di indagini nel Paese dell'AFCOS e, in particolare, garantire l'adempimento degli obblighi previsti dal regolamento 2185/1996 sui controlli in loco;

- contribuire alla cooperazione tra le amministrazioni nazionali, le autorità giudiziarie e l'OLAF;

- condividere le informazioni sulle irregolarità e sui casi sospetti di frode con le autorità nazionali e l'OLAF;

- guidare la creazione/attuazione di strategie nazionali per proteggere gli interessi finanziari dell'UE (e promuovere le relative modifiche amministrative/legislative);

- individuare possibili debolezze nei sistemi nazionali di gestione dei fondi dell'UE e avviare adeguate misure correttive.

Oltre al suo ruolo di coordinamento amministrativo, l'AFCOS, istituito come organo funzionalmente indipendente o come servizio all'interno di un'istituzione esistente, può essere dotato anche di poteri investigativi.

A fine 2019, tutti gli Stati membri risultavano aver adempiuto alla previsione dell'art. 3(4) del Reg. 883/2013, avendo istituito i rispettivi AFCOS come evidenziato nella tabella che segue.

Member State	Name of the authority	Relevant administration
AUSTRIA	Department for Anti-fraud, Tax and Customs	Ministry of Finance
BELGIUM	Interdepartment Commission for Coordination of the Fight against Fraud (CICF / ICCF)	Ministry of Economy
BULGARIA	AFCOS Directorate	Ministry of Interior
CROATIA	Service for Combating Irregularities and Fraud - Directorate for Financial Management, Internal Audit and Supervision	Ministry of Finance
CYPRUS	Verifications and Certification Directorate	Treasury of the Republic of Cyprus
CZECH REPUBLIC	Department 69 - "Analysis and Reporting Irregularities"	Ministry of Finance
DENMARK	7th Division – Environment, food, climate, energy and EU Budget	Ministry of Finance
ESTONIA	Financial Control Department	Ministry of Finance
FINLAND	Government Financial Controller	Ministry of Finance
FRANCE	Mission Interministérielle de Coordination Anti Fraude (MICAFA)	Ministry of Finance
GERMANY	Division for the protection of EU financial interests	Ministry of Finance
GREECE	National Transparency Authority (NTA)	National Transparency Authority (NTA)
HUNGARY	National Tax and Customs Administration Central Management	Ministry of Finance
IRELAND	EU & International Division - EU Budget Section	Ministry of Finance
ITALY	Guardia di Finanza, Division Specialised in Countering EU frauds at the Department of European Policies	Presidency of Council of Ministers
LATVIA	EU Funds Audit Department	Ministry for Finance
LITHUANIA	Financial Crime Investigation Service	Ministry of the Interior
LUXEMBOURG	Development Aid and Compliance - Directorate of International Financial Relations	Ministry of Finance
MALTA	Internal Audit and Investigations Department - IAID	Cabinet Office, Office of the Prime Minister
NETHERLANDS	Customs Information Centre	Ministry of Finance
POLAND	Department for Audit of Public Funds	Ministry of Finance
PORTUGAL	General Finance Inspectorate	Ministry of Finance
ROMANIA	Fight Against Fraud Department – DLAF	Prime Minister's Office
SLOVAK REPUBLIC	Control and Anti-Corruption Section	Government Office of the Slovak Republic
SLOVENIA	Budget Supervision Office	Ministry of Finance
SPAIN	General State Inspection	Ministry of Finance
SWEDEN	Swedish Economic Crime Authority	Ministry of Justice

Ancor più di recente, il Reg. 2020/2223 del 23 dicembre 2020 è intervenuto ad innovare il quadro normativo afferente gli AFCOS con ciò apportando significative modifiche al Reg. 883/2013, sempre avendo come scopo ultimo la necessità di accrescere l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

L'art. 3(4) è stato, infatti, integralmente sostituito con il nuovo art. 12-bis avente ad oggetto "Servizi di coordinamento antifrode" il quale, dopo aver ripreso al primo comma il disposto del citato art. 3(4), così recita ai seguenti:

– comma 2: “*su richiesta dell’Ufficio, prima che sia stata adottata una decisione in merito all’opportunità di avviare un’indagine, nonché durante o dopo un’indagine, i servizi di coordinamento antifrode prestano o coordinano l’assistenza necessaria per consentire all’Ufficio di svolgere efficacemente le sue mansioni. Tale assistenza comprende, in particolare, l’assistenza fornita dalle autorità competenti Stati membri conformemente all’articolo 3, paragrafi 5 e 6, all’articolo 7, paragrafo 3, e all’articolo 8, paragrafi 2 e 3*”;

– comma 3: “*i servizi di coordinamento antifrode possono, su richiesta, fornire assistenza all’Ufficio affinché possa condurre attività di coordinamento in conformità dell’articolo 12 ter, compresi, se del caso, la cooperazione orizzontale e lo scambio di informazioni tra i servizi di coordinamento antifrode*”.

Detta ultima previsione, ovviamente, considerato il richiamo diretto, va interpretata in stretto raccordo con il disposto del seguente art. 12-ter, recante “Attività di coordinamento”, il quale prevede al comma 1: “*A norma dell’articolo 1, paragrafo 2, l’Ufficio può organizzare e agevolare la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri, le istituzioni, gli organi e gli organismi nonché, conformemente agli accordi di cooperazione e mutua assistenza e agli altri strumenti giuridici in vigore, le autorità di paesi terzi e le organizzazioni internazionali. Al fine di tutelare gli interessi finanziari dell’Unione, le autorità partecipanti e l’Ufficio possono raccogliere, analizzare e scambiare informazioni, comprese informazioni operative. Su richiesta di tali autorità, il personale dell’Ufficio può accompagnare le autorità competenti durante l’esercizio delle loro attività di indagine. Si applicano l’articolo 6, l’articolo 7, paragrafi 6 e 7, l’articolo 8, paragrafo 3, e l’articolo 10*”.

Appare chiaro, in merito, l’ulteriore passo avanti fatto in tema di rapporti tra OLAF ed AFCOS nazionali sia in relazione alla possibilità, ora espressamente prevista, che questi possano fornire supporto ad OLAF nell’esecuzione delle attività d’indagine di competenza (supporto che può finanche estrinsecarsi nella diretta assistenza allo svolgimento dei così detti “controlli sul posto”), sia con riferimento ad un più incisivo scambio di informazioni (anche di carattere operativo) in modo che OLAF possa finanche coordinare, qualora necessario ai fini investigativi, una cooperazione orizzontale tra AFCOS specie in settori che, allo stato, non prevedono autonome forme di cooperazione diretta, non essendo coperti da specifiche

disposizioni regolamentari (come, ad esempio, nel caso dei così detti “fondi strutturali”).

### 3.4. L'azione di Europol

Nell'ambito dell'Unione europea è sempre più sentita la necessità di intervenire con una strategia, il più unitaria possibile, per contrastare – ovviamente in sede squisitamente penalistica – il crimine organizzato transnazionale<sup>72</sup>.

L'Unione, pertanto, assieme al rafforzamento della cooperazione, sta perseguendo obiettivi di enorme importanza quali la creazione di norme penali e processuali comuni, il coordinamento delle indagini attraverso lo scambio reale e rapido di informazioni tra le autorità dei diversi Paesi e la predisposizione di squadre investigative comuni dirette ad indagare i reati transnazionali<sup>73</sup>.

Se, però, in Europa non esiste ancora un modello investigativo comune, ma tanti quanti sono i diversi sistemi processuali in vigore nei vari Stati appartenenti all'Unione e poiché l'assenza di una base procedurale comune costituisce indubbiamente uno dei maggiori ostacoli ad una effettiva azione di contrasto alle forme più forti di criminalità transnazionale, l'unico strumento efficace di lotta non può che essere un rafforzamento della cooperazione sia giudiziaria, ma soprattutto di polizia.

Pur in assenza, di un sistema procedurale comune tra i Paesi dell'Unione, questa ha, però, creato numerosi organismi, tra cui l'Europol e le squadre investigative comuni per procedere ad un rafforzamento della cooperazione di polizia tra gli Stati membri<sup>74</sup>.

È in questa direzione che assume fondamentale rilievo la creazione di Europol.

Del resto, comportando la transnazionalità del crimine una europeiz-

---

72) A. PALMA, *Il coordinamento investigativo sovranazionale: i rapporti di collaborazione e le sinergie operative tra Eurojust, Europol ed OLAF*, in *Internazionale Penale*, 26 luglio 2019.

73) P.L. VIGNA, *Le linee di evoluzione della criminalità organizzata*, in AA.VV., *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 209.

74) AA.VV., *Terrorismo e crimini contro lo Stato. Legislazione attuale e azioni di contrasto* (a cura di M. Barillaro), Giuffrè, Milano, 2005, p. 99 e ss.

zazione anche degli strumenti di contrasto ed una conseguente stretta collaborazione tra le polizie nazionali, è lo stesso articolo 88 TFUE a prevedere che Europol sostenga e potenzi “l’azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell’applicazione della legge degli Stati membri e la reciproca collaborazione nella prevenzione e lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell’Unione”.

Benché l’idea di una polizia comune avesse radici profonde<sup>75</sup> e benché, in ambito comunitario, ci fosse già stata l’esperienza del Gruppo Trevi (una rete intergovernativa di rappresentanti dei ministri della giustizia e degli affari interni), costituito negli anni ’70 per fronteggiare gli atti terroristici che affliggevano l’Europa in quel decennio, l’Ufficio europeo di polizia (Europol)<sup>76</sup> è stato ufficialmente istituito nel 1992<sup>77</sup>, con sede all’Aja, nei Paesi Bassi.

Le sue prime forme di attuazione si ebbero, dapprima con l’Europol Drugs Unit, formata nel 1993 e operativa dal 1994, poi con la Convenzione Europol del 1995 che, però, entrò in vigore solo nel 1998, alla conclusione del processo di ratifica da parte degli Stati membri. Si delineava, come anticipato, un Ufficio Europeo di Polizia (Europol), avente natura di agenzia dell’Unione europea con sede all’Aja (al pari di Eurojust) che doveva af-

---

75) Per un percorso storico della cooperazione sin dai primi dell’Ottocento, cfr. G. PASQUA, J.P. PIERINI, *Police cooperation in the European Union: an overview*, in AA.VV., *European cooperation in penal matters: issues and perspectives*, a cura di M.C. Bassiouni - V. Mitello - H. Satzger, Cedam, Padova, 2008, p. 403 e ss.

76) Sul tema si rinvia a F. SPIEZIA, *Crimine transnazionale e procedure di cooperazione giudiziaria. Fonti normative, soggetti e rapporti giurisdizionali con le autorità straniere. Aggiornato con le leggi “Eurojust”, mandato di arresto europeo e con le principali convenzioni del 2005*, in *Guida al diritto*, il Sole 24 Ore, Milano, 2006, p. 126 e ss.; T. RAFARACI (a cura di), *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 271 e ss.; C.M. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Utet, Torino, 2011, p. 467 e ss.; R. KOSTORIS, *Manuale di procedura penale europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 176 e ss.

77) Il Trattato di Maastricht il del 7 febbraio 1992, ha istituito Europol allo scopo di ottenere una cooperazione rafforzata fra le forze di polizia. Il trattato stabilì, inoltre, le questioni di interesse comune che giustificavano la cooperazione di polizia (terrorismo, stupefacenti e altre forme di criminalità internazionale) e definì il principio della creazione di un Ufficio europeo di polizia (Europol) che, in un primo momento, si tradusse concretamente solo nella creazione dell’Unità d’informazione sugli stupefacenti Europol.

fiancare le forze di ordine pubblico degli Stati membri nella lotta al crimine organizzato internazionale e al terrorismo<sup>78</sup>.

Il trattato di Amsterdam, procedendo poi a ridefinire la struttura del settore Giustizia e Affari Interni qualificando l'ambito di competenze del Terzo pilastro concernente "Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale", evidenziava come funzione essenziale non solo la collaborazione tra le autorità giudiziarie, ma anche e prima ancora quella tra forze di polizia<sup>79</sup>.

Tale obiettivo doveva perseguirsi in particolar modo nel settore della concertazione operativa nella prevenzione e repressione dei crimini transnazionali, della raccolta, archiviazione e scambio delle informazioni relative, del coordinamento nella formazione e sviluppo professionale dei funzionari e, infine, nel settore dell'elaborazione di strategie comuni e dell'individuazione di innovative tecniche investigative.

Un punto di svolta si ebbe con l'inclusione degli Accordi di Schengen nel diritto comunitario che, permettendo il libero movimento dei cittadini europei attraverso le frontiere interne, agevolò enormemente l'operare delle organizzazioni criminali.

Per ovviare a questo enorme problema, il Consiglio di Tampere, nelle sue conclusioni, chiese l'istituzione di squadre investigative comuni (Joint investigation teams)<sup>80</sup> preposte al contrasto del traffico di droga, della tratta di esseri umani e del terrorismo, stabilendo, inoltre, che l'Europol (di cui

---

78) Si rinvia a E. APRILE - F. SPIEZIA, *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di E. Aprile, Ipsoa, Milano, 2009, p. 243; G.C. CASELLI - G. DE AMICIS, *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno: struttura, funzioni e obiettivi dell'organismo sovranazionale*, in *Dir. e giust.*, 28, 2003; C.M. CHIAVARIO, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Utet, Torino, 2011, p. 975; G. DE AMICIS, G. SANTALUCIA, *La vocazione giudiziaria dell'Eurojust tra spinte sopranazionali e timidezze interne*, in *Cass. pen.*, 2011, 9, p. 137.

79) Si veda A. IANNUZZI, *La cooperazione tra le autorità di polizia*, in AA.VV., "Spazio europeo di giustizia" e *procedimento penale italiano. Adattamenti normativi e approdi giurisprudenziali*, a cura di L. Kalb, Giappichelli, Torino, 2012, p. 149.

80) A questo proposito si rinvia a G. DE AMICIS - G. IUZZOLINO, *La costruzione dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia nelle disposizioni penali del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in *Cass. pen.*, 2004, p. 10; A. MANGIARACINA, *Verso nuove forme di cooperazione giudiziaria: le squadre investigative comuni*, in *Cass. pen.*, 2004, p. 751 e ss.; Z. SECCHI, *Le novità della convenzione 29 maggio 2000 in tema di assistenza giudiziaria penale fra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Doc. giust.*, 2000, p. 1120; G. IUZZOLINO, *Le squadre investigative comuni*, in *Dir. e giust.*, 2003, 15, p. 11.

si chiedeva anche il rafforzamento dei poteri operativi conferendogli la facoltà di ottenere dati e richiedere l'avvio di indagini agli Stati membri) ne coordinasse e supportasse l'azione.

Così, la "polizia europea" divenne pienamente operativa il 1° luglio del 1999, con un mandato più esteso di quello inizialmente previsto poiché, oltre ad un più ampio elenco di crimini rientranti nella sua competenza<sup>81</sup>, ad esso veniva altresì attribuito il potere di negoziare accordi di cooperazione con Stati terzi e organizzazioni internazionali.

Successivamente, fu necessario ampliare ulteriormente i poteri dell'Ufficio, soprattutto in materia di falsificazione della moneta unica attraverso anche alcuni Protocolli di modifica della Convenzione Europol. La risposta si ebbe con la decisione 2005/511 che, oltre a designare l'Europol come "ufficio centrale" responsabile della repressione di tale fattispecie criminosa, prevede che esso potesse giovare dell'apporto conoscitivo e della grande esperienza che accompagnava l'inserimento di funzionari provenienti dai nuovi Paesi membri. Inoltre, nel 2007, modificando la Convenzione del 1995, sono entrati in vigore tre protocolli siglati tra il 2000 e il 2004. Il Primo, in tema di riciclaggio di denaro sporco, ha esteso le squadre investigative comuni, ha autorizzato gli ufficiali a partecipare a queste ultime, il terzo (detto protocollo danese) ha introdotto un numero consistente di emendamenti alla Convenzione in vista di un suo progressivo avvicinamento al modello di agenzia dell'Unione, come delineato dal Trattato di Lisbona che ha rappresentato l'occasione per procedere ad una riforma a carattere generale ed organica del funzionamento di tale ufficio.

Infatti, se inizialmente Europol era stato creato come un'organizzazione internazionale, finanziata dai Paesi membri e dotata di un proprio corpus normativo, con la riforma dei Trattati, al contrario, il Consiglio GAI acconsentì a che una Decisione ne modificasse l'impianto finanziario facendo rientrare il suo bilancio fra quelli in conto al budget europeo. Il testo della Decisione, approvato il 24 giugno del 2008, fu adottato il 6 aprile del 2009 e comportò anche l'ampliamento degli obiettivi e delle funzioni.

Circa la sua natura e composizione, si deve precisare che l'Europol è

---

81) Decisione del Consiglio del 6 dicembre 2001 che estende il mandato dell'Europol alle forme gravi di criminalità internazionale enumerate nell'allegato della convenzione Europol, in GUCE C 362, del 18 dicembre 2001.

fondamentalmente un'agenzia per lo scambio e l'analisi di informazioni e di intelligence ed è costituita da circa novecento membri, dislocati in tre nuclei fondamentali, quali gli ufficiali di collegamento nazionali (*liaison officers*), quelli di intelligence e gli analisti del crimine.

Ad essi si aggiungono i soggetti delegati dagli Stati terzi quali l'Australia, il Canada, gli Stati Uniti e la Norvegia) nonché quelli delegati dalle organizzazioni internazionali. Dotato di personalità giuridica a norma dell'art. 2 della decisione 2009/371, l'Europol ha la possibilità di esercitare la "più ampia capacità giuridica" in ogni stato membro.

Il personale afferente a questa Agenzia si compone di individui di differenti nazionalità e specializzazioni (funzionari di polizia, doganali, di sicurezza) che, garantendo differenti competenze ed esperienze professionali, apportano notevoli e diversificate competenze in tema di risposta repressiva. Inoltre, il personale Europol può partecipare alle squadre investigative comuni<sup>82</sup> che si occupano di forme di criminalità rientranti nei suoi obiettivi, prestando assistenza nelle loro attività e negli scambi di informazioni con tutti i loro membri.

In base al nuovo regolamento (UE) n. 794/2016, qualora Europol abbia motivo di ritenere che la costituzione di una squadra investigativa comune apporti valore aggiunto ad un'indagine, potrà proporla agli Stati membri interessati ed adottare le misure per aiutarli a costituirlo. Il personale può, inoltre, domandare agli Stati membri di avviare indagini penali (il nuovo regolamento specifica in proposito che Europol potrà chiedere alle autorità competenti degli Stati membri interessati, tramite le unità nazionali, di avviare, svolgere o coordinare un'indagine penale su un reato rientrante nell'ambito dei suoi obiettivi. Eurojust dovrà essere immediatamente informato da Europol delle richieste e delle decisioni prese al riguardo dalle autorità competenti degli Stati membri).

Ai sensi dell'art. 3 del medesimo Reg. (UE) n. 794/2016 l'Europol ha il compito di sostenere e potenziare l'azione delle autorità competenti degli Stati membri e la loro reciproca cooperazione nella Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione di cui all'allegato I: in merito e per quanto di diretto interesse ai fini del presente elaborato, si consideri l'espressa inclusione, fra le altre forme di criminalità oggetto del mandato di Europol, delle

---

82) Vgs. par. 3.5. che segue.

“truffe e frodi” nonché, più in generale, dei “reati contro gli interessi finanziari dell’Unione”.

A tal fine, le competenze affidate ad Europol si sostanziano nel facilitare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri, nella possibilità di ottenere, raccogliere e analizzare informazioni e nel comunicare alle autorità competenti degli Stati membri le informazioni che le riguardano. Provvede, inoltre, ad evidenziare ogni collegamento constatato tra i reati per facilitare le indagini negli Stati membri, a trasmettere alle unità nazionali tutte le informazioni pertinenti e a mantenere un sistema telematico delle informazioni raccolte che consenta l’inserimento, l’accesso e l’analisi di dati.

Secondo l’articolo 4 del Regolamento, i principali compiti della struttura si sostanziano nel:

- raccogliere, conservare, trattare, analizzare e scambiare informazioni, intelligence criminale compresa;
- comunicare senza indugio agli Stati membri, attraverso le unità nazionali istituite o designate ai sensi dell’articolo 7, paragrafo 2, qualsiasi informazione e i collegamenti tra reati che li riguardano;
- al fine di sostenere e rafforzare le azioni delle autorità competenti degli Stati membri, coordinare, organizzare e svolgere indagini e azioni operative che sono condotte:
  - i) congiuntamente con le autorità competenti degli Stati membri;
  - ii) nel quadro di squadre investigative comuni, conformemente all’articolo 5 e, ove opportuno, in collegamento con Eurojust;
- partecipare a squadre investigative comuni e proporre la costituzione conformemente all’articolo 5;
- fornire informazioni e supporto analitico agli Stati membri in relazione a grandi eventi internazionali;
- preparare valutazioni della minaccia, analisi strategiche e operative e rapporti generali sulla situazione;
- approfondire, condividere e promuovere le conoscenze specialistiche sui metodi di prevenzione della criminalità, sulle procedure investigative e sui metodi di polizia tecnica e scientifica, e offrire consulenza agli Stati membri;
- fornire sostegno alle attività di scambio di informazioni, operazioni e indagini transfrontaliere degli Stati membri, nonché alle squadre investigative comuni, anche mediante supporto operativo, tecnico e finanziario;

– fornire formazione specializzata e assistenza agli Stati membri nell’organizzazione di formazioni, anche garantendo un sostegno finanziario, nell’ambito dei suoi obiettivi e in funzione del personale e delle risorse di bilancio di cui dispone, in coordinamento con l’Agenzia dell’Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL);

– cooperare con gli organismi dell’Unione istituiti in base al titolo V del TFUE e con l’OLAF, in particolare attraverso scambi di informazioni e fornendo loro supporto analitico nei settori di loro competenza;

– fornire informazioni e sostegno alle strutture e alle missioni dell’UE di gestione delle crisi istituite in base al TUE, nell’ambito degli obiettivi di Europol di cui all’articolo 3;

– sviluppare i centri specializzati dell’Unione per la lotta a forme specifiche di criminalità rientranti nell’ambito degli obiettivi di Europol, in particolare il Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica;

– sostenere le azioni degli Stati membri volte a prevenire e combattere le forme di criminalità di cui all’allegato I che sono agevolate, promosse o commesse tramite Internet, compresa, in cooperazione con gli Stati membri, la segnalazione ai fornitori di servizi on-line interessati dei contenuti Internet con cui tali forme di criminalità sono agevolate, promosse o commesse, ai fini dell’esame volontario della compatibilità di tali contenuti Internet con i loro termini e condizioni.

Sempre il medesimo articolo, al comma 4, richiama, infine, il ruolo di “Ufficio centrale” nel contrasto alla falsificazione dell’euro assegnatogli con la decisione 2005/511/GAI, in cui l’Europol non solo agisce come ente promotore, ma anche come organo di coordinamento delle misure di prevenzione e repressione comuni e di sostegno di quelle nazionali.

Inoltre, l’articolo 5 regola la possibilità per l’Europol di partecipare alle squadre investigative comuni, citate come possibile partner già all’articolo 88 TFUE, mentre il successivo articolo 6 stabilisce le procedure concrete di richiesta di avvio di un’indagine penale da parte di Europol alle competenti autorità degli Stati membri.

L’Europol si presenta, così, come Agenzia preposta alla concertazione delle indagini a livello europeo, facilitando lo scambio informativo ed il lavoro di intelligence<sup>83</sup>. A tal fine vengono designate dagli Stati membri,

---

83) Sul tema si rinvia a E. CALVANESE, *Comunicazioni agevolate con i corrispondenti*, in *Guida al dir.*, 2005, 14, p. 47.

secondo quanto previsto dall'art. 7, le Unità nazionali Europol, le quali rappresentano punti di contatto con le autorità nazionali. Ogni Unità nazionale Europol deve inviare a sua volta un ufficiale di collegamento (la cui disciplina è contenuta all'art. 8) affinché questi possa rappresentarne gli interessi e possa facilitare le comunicazioni con l'Ufficio europeo.

Negli ultimi anni l'Europol ha ulteriormente incrementato la sua collaborazione con le autorità di contrasto dell'UE e dei Paesi terzi, sottoscrivendo fra l'altro accordi bilaterali con Stati non appartenenti all'Unione europea e con organizzazioni internazionali.

Le istituzioni con cui Europol intrattiene accordi di collaborazione sono, principalmente, gli altri attori della scena penale europea, in primis Eurojust ed OLAF.

Rinviando al paragrafo conclusivo di questo capitolo per un'approfondita analisi delle relazioni intercorrenti tra questi attori, per il momento è opportuno accennare che circa la collaborazione con Eurojust, il risalente rapporto è stato rinsaldato con l'Accordo di collaborazione con Europol del 2010<sup>84</sup>, incentrato sullo snellimento delle procedure per lo scambio di informazioni e per un maggiore supporto nell'attività di cooperazione giudiziaria, evitando la duplicazione delle azioni intraprese nel medesimo caso. Circa i rapporti con OLAF, tale ufficio coopera nei reati di frode, corruzione, riciclaggio di denaro ed ogni altra attività illegale "nel quadro del crimine organizzato" che danneggi gli interessi finanziari comunitari, come ad esempio la contraffazione della moneta unica.

Anche nei confronti dell'OLAF i principali canali di collaborazione si esplicano nella trasmissione di informazioni e nello scambio di nozioni tecniche, nel supporto logistico, nella formazione dei rispettivi funzionari, nella costituzione di punti di contatto e nella comune partecipazione alle Squadre investigative comuni.

### **3.4.1. Il Centro europeo per la criminalità finanziaria ed economica (EFECC) di Europol**

I casi altamente sofisticati di riciclaggio di denaro, truffe e frodi che si rivolgono a privati, imprese e settore pubblico continuano a minacciare, oggi più che mai, la crescita dell'economia e l'integrità del sistema finanziario europeo.

---

84) Consultabile sul sito <http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary>.

Ogni anno, le forze dell'ordine nell'UE svolgono centinaia di indagini internazionali sulla criminalità finanziaria che spesso portano a risultati eccezionali, arresti e smantellamento di gruppi criminali.

Tuttavia l'UE mostra ancora risultati mediocri quando si tratta di recuperare i beni criminali: i criminali riescono a "conservare" oltre il 98% dei loro beni.

Per rispondere a questa minaccia, gli Stati membri dell'UE hanno affidato a Europol il compito di creare il Centro europeo per la criminalità finanziaria ed economica (EFECC)<sup>85</sup>.

Questo sviluppo segue la strategia 2020+ di Europol ed è stato accolto con favore dalle istituzioni dell'UE e dalle principali parti interessate finanziarie private.

Obiettivi strategici conferiti all'EFECC sono:

- costituire un vero e proprio Hub dell'informazione penale nell'UE;
- migliorare lo sfruttamento dell'intelligence finanziaria;
- interagire in modo sempre più effettivo ed efficace con organizzazioni e Paesi terzi;
- fungere da principale archivio di intelligence penale con particolare riferimento a minacce e tendenze relative a frodi, riciclaggio di denaro, corruzione e varie forme di criminalità legata alla proprietà intellettuale e alla contraffazione dell'euro;
- promuovere l'uso sistematico delle indagini finanziarie da parte delle autorità competenti degli Stati membri e dei partner terzi per aggredire efficacemente ogni forma di criminalità;
- fornire strumenti analitici e di altro tipo in sostegno alle indagini;
- fornire una formazione specializzata.

Quale parte integrante della direzione operativa di Europol, l'EFECC intende dunque fornire un sostegno diretto e verticale agli Stati membri dell'UE e ad altri partner strategici e operativi, lavorando a stretto contatto con altri centri operativi di Europol, come il Centro europeo per la criminalità grave e organizzata (ESOCC), il Centro europeo per la criminalità informatica (EC3) e il Centro europeo antiterrorismo (ECTC).

Si tratta, quindi, di una piattaforma operativa volta a sostenere gli

---

85) <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-financial-and-economic-crime-centre-efecc>.

Stati membri nelle indagini nei settori della criminalità fiscale, della frode, della corruzione, del riciclaggio di denaro, del recupero dei beni, della contraffazione dell'euro e della criminalità in materia di proprietà intellettuale.

I settori della criminalità economica di particolare interesse per le squadre investigative comuni di Europol comprendono:

- le frodi “MTIC” (*Missing Trader Intra Community Fraud*), che comportano lo sfruttamento criminale delle norme sull'imposta sul valore aggiunto (IVA) nell'UE, con conseguente perdita di entrate per miliardi di euro per gli Stati membri;
- le frodi in materia di accise, che si riferiscono al contrabbando di merci altamente tassate come tabacco, alcol e carburante;
- il riciclaggio di denaro, ovvero tutte le dinamiche tese a far apparire legali i proventi in realtà derivanti da attività criminali.

Tra le altre, la frode in materia di IVA è una forma molto complessa di frode fiscale e particolarmente lesiva per il budget UE, la quale si basa sull'abuso delle norme sull'IVA per le transazioni transfrontaliere: i truffatori dell'IVA generano miliardi di euro di profitti evitando il pagamento dell'IVA o richiedendo fraudolentemente rimborsi dell'IVA alle autorità nazionali.

La forma più comune di frode IVA è la frode intracomunitaria (MTIC) di *Missing Trader*: questa si sviluppa mediante attività organizzate e sofisticate che cercano di sfruttare le differenze nel trattamento dell'IVA nei diversi Stati membri dell'UE.

I criminali creano una struttura di società e individui collegati in tutti questi Stati al fine di abusare delle procedure commerciali e contabili sia nazionali che internazionali e, in particolare, di una legislazione che consente agli scambi transfrontalieri di essere esente dall'IVA: tale imposta, infatti, si applica solo alle vendite all'interno di uno Stato membro.

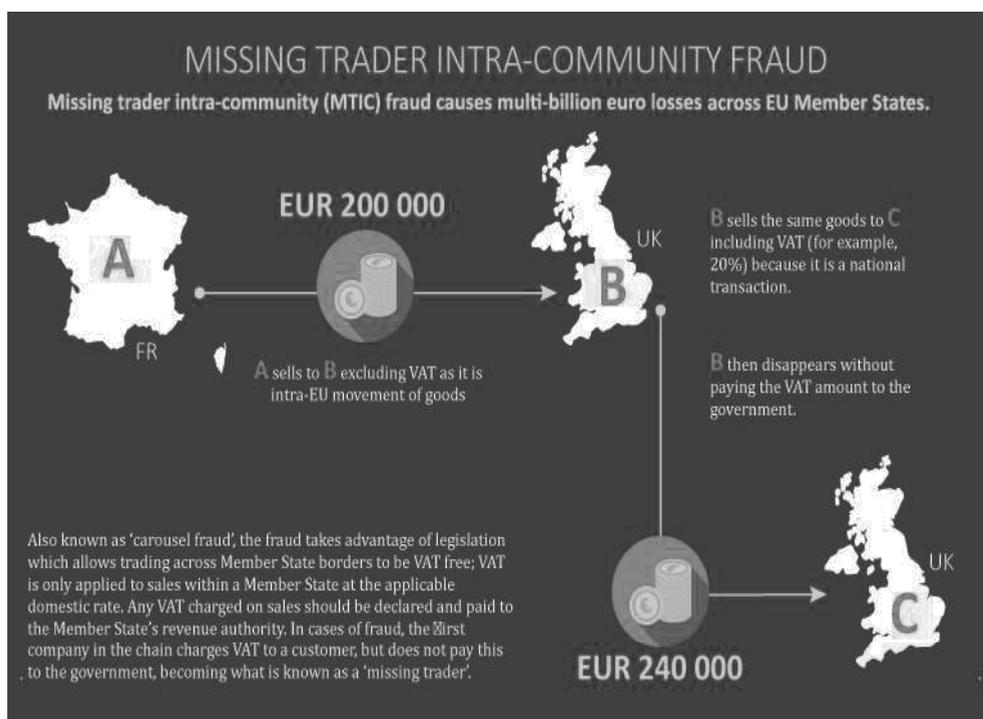
Ciò consente pertanto ai commercianti di importare i beni senza contabilizzare immediatamente l'IVA e tuttavia, nei casi di frodi MTIC più semplici, essi nel rivendere la merce all'interno dello Stato addebitano l'IVA agli acquirenti senza rimetterne poi il corrispondente valore ottenuto alle autorità fiscali.

I casi più complessi di frode IVA sono invece noti come “frodi carosello”.

Nell'ambito di questi sistemi di frode, le merci vengono importate e vendute attraverso una serie di società prima di essere nuovamente esportate; la prima azienda della catena nazionale addebita l'IVA a un cliente,

ma non la paga al Governo, diventando quello che è normalmente noto come un “commerciante scomparso”, mentre gli esportatori delle medesime merci rivendicano e ricevono il rimborso dei pagamenti IVA (che, in realtà, non si sono mai verificati a monte).

I collegamenti tra i partecipanti a questi tipi di frode IVA sono di norma “mascherati” per renderne più difficile il rilevamento precoce che sarebbe, in realtà, decisivo: infatti, le aziende che fanno parte del ciclo iniziale della frode carosello, i così detti “commercianti scomparsi”, possono operare solo per pochi mesi prima di scomparire e, quindi, destare sospetto alle autorità preposte ai controlli antifrode.



I sistemi tradizionali di frode MTIC riguardano beni come metalli preziosi, telefoni cellulari o articoli elettronici portatili di alto valore, tuttavia i gruppi della criminalità organizzata più dannosi hanno recentemente riconvertito le proprie attività anche in mercati immateriali, come i settori dell'ambiente e dell'energia.

Tali attività fraudolente non sono certo da considerarsi crimini senza vittime: privando gli Stati membri dell'Unione europea del gettito fiscale, i criminali privano o limitano la possibilità di fornire ai propri cittadini

beni e servizi pubblici, spesso vitali per una società moderna.

Inoltre, i truffatori spesso utilizzano i loro profitti per finanziare altre forme di criminalità, come il contrabbando di sigarette o il traffico di droga.

Per quanto sopra, ben si comprende il perché la frode IVA è una delle nove priorità dell'EMPACT, nell'ambito del ciclo politico dell'UE 2018-2021.

Il progetto di analisi MTIC di Europol è pertanto dedicato all'identificazione e allo smantellamento delle reti criminali organizzate coinvolte nelle frodi IVA transfrontaliere e alla tracciabilità e confisca dei corrispondenti proventi.

Gli unici prerequisiti per poter beneficiare del sostegno alle operazioni da parte dell'EFECC afferiscono all'essenza del caso oggetto di indagine che deve riguardare uno o più Stati membri e comportare un reato per il quale Europol è competente.

Le operazioni EFECC sono state istituite nel giugno 2020 per fornire agli Stati membri dell'UE una piattaforma paneuropea per integrare e analizzare dati dedicati sulla criminalità economica e finanziaria e attraverso la quale vengono quindi trattati, analizzati ed elaborati i dati operativi relativi a segnalazioni sospette di transazioni/attività depositate da unità intelligenti finanziarie (FIU), segnalazioni di rilevazioni di denaro contante (di solito da parte delle autorità doganali) e indagini sulla criminalità economica e finanziaria in corso da parte di tutte le agenzie pertinenti (servizi doganali, fiscali e di polizia) in tutta l'UE e oltre.

In generale, i servizi forniti dall'EFECC potranno includere:

- rapporti di intelligence finanziaria, fornendo una panoramica dettagliata dei possibili collegamenti, principalmente tra segnalazioni di transazioni sospette;
- riunioni operative e di coordinamento (finanziate da Europol). In caso di necessità, potranno essere organizzati incontri tra Paesi chiave per pianificare le attività operative e sviluppare congiuntamente i casi;
- report di analisi operativa come, ad esempio, report incentrati sull'analisi dell'intelligence, analisi dei collegamenti, analisi geografica e delle transazioni, analisi dei social network, dipendenti dalle informazioni fornite e dagli obiettivi del caso;
- notifiche di allarme rapido quali segnalazioni rapidamente diffuse relative alle nuove tendenze e modelli di criminalità, nonché per quanto riguarda *modus operandi* criminali “insoliti”;

- dispiegamento di uffici mobili (e UFED) per giorni di azione/condivisione di esperienze in loco;
- relazioni sulla situazione nei casi in cui sono interessati numerosi Stati membri, fornendo una chiara panoramica globale dei gruppi e dei fenomeni criminali;
- analisi strategica e prodotti di conoscenza come analisi non operativa di tendenze, metodi e minacce relative al riciclaggio di denaro;
- corsi di formazione sull'intelligence finanziaria della durata di una settimana con ciò fornendo un supporto di conoscenze specializzato alle autorità nazionali competenti con l'obiettivo comune di ulteriormente implementare il contrasto ai reati economici e finanziari.

### 3.5. Le “squadre investigative comuni” nel diritto europeo

Nel 1999 il Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre affrontava il problema di superare i tradizionali limiti della cooperazione inter-statale, investigativa e giudiziaria, specialmente nel contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso, alla lotta contro il terrorismo Internazionale e ai cosiddetti *cross-border crimes*, autorizzando gli Stati membri ad avviare, svolgere o coordinare indagini, ovvero ad istituire squadre investigative comuni<sup>8687</sup> per alcuni settori di criminalità, rispettando i sistemi di controllo giudiziari tra gli Stati membri<sup>88</sup>.

L'Unione europea ha disciplinato tali squadre prima con la Convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000 (art. 13)<sup>89</sup>, relativa all'assistenza

86) [https://www.laleggepertutti.it/244066\\_le-squadre-investigative-comuni](https://www.laleggepertutti.it/244066_le-squadre-investigative-comuni).

87) Nel prosieguo denominate anche semplicemente con l'acronimo SIC.

88) [https://www.laleggepertutti.it/244066\\_le-squadre-investigative-comuni#:~:text=Le%20squadre%20investigative%20comuni%20sono%20composte%20da%20autorit%C3%A0%20giudiziarie%20o,e%20per%20una%20durata%20limitata](https://www.laleggepertutti.it/244066_le-squadre-investigative-comuni#:~:text=Le%20squadre%20investigative%20comuni%20sono%20composte%20da%20autorit%C3%A0%20giudiziarie%20o,e%20per%20una%20durata%20limitata).

89) Per soddisfare la stessa esigenza di collaborazione le squadre investigative comuni sono state previste anche: dall'Accordo di cooperazione giudiziaria in materia penale tra Italia e Svizzera (art. XXI), ratificato con la legge 5 ottobre 2001, n. 367 (cd. legge sulle rogatorie); dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (art. 19), adottata dall'assemblea generale il 15 novembre 2000 e ratificata dalla legge 16 marzo 2006 n. 146; dall'accordo sulla mutua assistenza giudiziaria tra gli Stati Uniti d'America e l'Unione europea firmato il 25 giugno 2003 (art. 5), ratificato dalla legge 16 marzo 2009, n. 25; dalla Convenzione Onu contro la corruzione (art. 49), adottata dall'Assemblea Generale il 31 ottobre 2003.

giudiziaria in materia penale e, quindi, con la decisione quadro n. 2002/465/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002.

Infine, con la raccomandazione del Consiglio dell'8 maggio 2003 è stato adottato anche il modello formale di accordo per la costituzione della squadra di indagine comune, che integra e completa le disposizioni contenute sia nell'articolo 13 della Convenzione, sia nella decisione quadro del Consiglio.

Il 26 luglio 2016 il Consiglio dell'Unione europea ha altresì elaborato una guida pratica per le squadre investigative comuni (SIC), definita dalla rete delle SIC in cooperazione con Eurojust, Europol e l'OLAF.

In base alla Convenzione di Bruxelles la SIC può essere formata:

- per uno scopo determinato;
- per una durata limitata, prorogabile con l'accordo di tutte le parti, nei seguenti casi:

- quando le indagini condotte da uno Stato membro su reati comportano inchieste difficili e di notevole portata che hanno un collegamento con altri Stati membri;
- quando più Stati membri svolgono indagini su reati che, per le circostanze del caso, esigono un'azione coordinata e concertata negli Stati membri interessati.

Ai sensi del comma 1 dell'articolo 13, la richiesta di costituzione di una squadra investigativa comune può essere presentata da qualsiasi Stato membro interessato alla relativa istituzione: essa verrà quindi costituita in uno degli Stati membri in cui si svolgeranno presumibilmente le indagini.

Ai sensi del comma 3 dell'articolo 13 della citata Convenzione, la squadra investigativa comune opera nel territorio degli Stati membri che la costituiscono alle seguenti condizioni generali:

- la squadra è diretta da un rappresentante dell'autorità competente che prende parte alle indagini penali dello Stato membro nel cui territorio la squadra interviene e che agisce entro i limiti delle sue competenze in conformità al diritto nazionale;

- la squadra opera in conformità al diritto dello Stato membro in cui interviene; nello svolgimento delle loro funzioni i membri della squadra rispondono a chi ne è preposto alla direzione, tenendo conto delle condizioni stabilite dalle rispettive autorità nell'accordo sulla costituzione della squadra stessa;

- lo Stato membro nel cui territorio la squadra interviene predi-

sponde le condizioni organizzative necessarie per consentirle di operare.

Se la squadra investigativa comune ha bisogno dell'assistenza di uno Stato membro che non ha partecipato alla costituzione della squadra, ovvero di un Paese terzo, le autorità competenti dello Stato di intervento ne possono fare richiesta alle autorità competenti dell'altro Stato interessato, conformemente agli strumenti o disposizioni pertinenti.

L'art. 13 della Convenzione lascia, poi, impregiudicata ogni altra vigente disposizione o intesa concernente la costituzione o l'attività di squadre investigative comuni, Inoltre, nella misura consentita dal diritto degli Stati membri interessati o dalla disposizione di qualunque strumento giuridico tra di essi applicabile, è possibile concordare la partecipazione alle attività della squadra investigativa comune di persone diverse dai rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri che la costituiscono.

È possibile, ad esempio, la partecipazione di funzionari di organismi istituiti ai sensi del trattato sull'Unione europea (*Europol, Eurojust, Olaf*).

La successiva decisione quadro n. 2002/465/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002 è stata adottata dall'Unione europea per tentare di superare il ritardo con cui gli Stati procedevano alla ratifica della Convenzione.

Essa ricalca il contenuto della Convenzione del 2000 e prevede la possibilità per gli Stati membri di costituire squadre investigative comuni, al fine di migliorare la cooperazione di polizia, le quali sono composte da autorità giudiziarie o di polizia di almeno due Stati membri e sono incaricate di condurre indagini in ambiti specifici e per una durata limitata (che può essere prorogata con l'accordo di tutte le parti coinvolte).

Si può costituire una SIC anche con e tra Paesi al di fuori dell'UE, a condizione che esista una base giuridica, come ad esempio un accordo internazionale o una legge nazionale.

La norma prevede due situazioni specifiche in cui è possibile costituire una SIC:

– indagini transfrontaliere di notevole portata ovvero nei casi in cui *“le indagini condotte da uno Stato membro su reati comportano inchieste difficili e di notevole portata che hanno un collegamento con altri Stati membri”*;

– indagini collegate che necessitano di coordinamento ovvero quando *“più Stati membri svolgono indagini su reati che, per le circostanze del caso, esigono un'azione coordinata e concertata negli Stati membri interessati”*.

La successiva raccomandazione dell'8 maggio 2003 è stata adottata dal Consiglio dell'Unione europea al fine di rendere disponibile un modello di accordo che le autorità statali competenti possano adottare per costituire, con le autorità competenti di altri Stati membri, una squadra investigativa comune conformemente al disposto della decisione quadro e della Convenzione. Il modello è allegato alla raccomandazione stessa.

A livello prettamente domestico, il 10 marzo 2016 è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale il d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 34 che attua nell'ordinamento italiano la decisione quadro 2002/465/GAI relativa alle squadre investigative comuni (SIC).

Il recepimento di tale decisione quadro è avvenuto sulla base della delega contenuta nell'art. 18 della c.d. legge di delegazione europea 2014 (*legge 114/2015*), recante «*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea*»<sup>90</sup>.

Il d.lgs. n. 34/2016 contiene la disciplina relativa alla costituzione ed al funzionamento delle SIC, operanti nel territorio dell'Unione europea, istituite su iniziativa di un'autorità italiana ovvero di autorità di altro Stato membro cui l'Italia sia invitata a partecipare.

Le SIC costituiscono una forma di cooperazione non rogatoriale finalizzata all'accertamento e alla repressione di forme di criminalità transazionale: la novità di maggiore impatto dello strumento consiste nel fatto di non prevedere mere misure di coordinamento tra organi requirenti nazionali bensì di consentire la formazione di un gruppo investigativo internazionale che agisce nell'ambito di un obiettivo comune, operando simultaneamente nei vari Stati membri interessati dalle indagini.

Lo scopo, ovviamente, è quello di rafforzare e rendere efficace ed efficiente l'azione repressiva nei confronti di quei crimini (in particolare, traffico di droga, terrorismo, tratta di esseri umani, pedopornografia, criminalità informatica) che sono posti in essere con metodiche transnazionali,

---

90) La trasposizione della normativa in parola si poneva come un'urgenza per il legislatore italiano che, non avendo rispettato il termine ultimo per il recepimento da essa imposto – ossia il 1° gennaio 2003 – rischiava di subire una procedura di infrazione. Dal 1° dicembre 2014, infatti, non è più in vigore il regime transitorio relativo ai meccanismi di tutela giurisdizionale con riferimento agli atti di ex terzo pilastro dell'Unione europea di cui all'art. 10 del protocollo n. 36 allegato al TUE e al TFUE, con la conseguenza che la Corte di giustizia può censurare gli Stati membri che non ottemperino agli obblighi di attuazione del diritto europeo anche con riferimento al settore della cooperazione giudiziaria in materia penale.

con conseguente frazionamento della fattispecie criminosa tra i vari Stati membri la quale, impattando su normative penali talora assai difformi, determina seri ostacoli alle attività investigative e repressive.

Il d.lgs. n. 34/2016 consta di otto articoli che delineano una normativa di attuazione speciale che non incide – tranne in minima parte – sul Codice di procedura penale e che si articola, sostanzialmente, in due ipotesi: la procedura di costituzione di una SIC su iniziativa di un’ autorità requirente italiana (art. 2) ovvero su richiesta della competente autorità di altro Stato membro (art. 3).

L’ articolo 2 disciplina dunque il caso in cui vi sia l’ iniziativa del Procuratore della Repubblica italiano per la costituzione di una SIC e, in tal senso:

– al comma 1 sono elencate le fattispecie criminose rispetto alle quali, in considerazione della natura delle condotte criminose e della dimensione transnazionale che sovente assumono, si compie una valutazione, in astratto, circa la possibile esigenza da parte dell’ autorità inquirente di costituire squadre investigative comuni, facendosi in buona sostanza riferimento ad indagini aventi ad oggetto forme di criminalità organizzata o a reati con finalità di terrorismo, di cui all’ art. 51, comma 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p. e dei reati di cui agli articoli 51, comma 3-*quinqüies*, e 407, comma 2, lettera a), c.p.p.;

– sempre al comma 1, si prevede la possibilità di costituire squadre investigative comuni quando si procede a indagini relative ai delitti per i quali è prevista la pena dell’ ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a cinque anni, in coerenza con il limite edittale di ammissibilità delle intercettazioni di conversazioni o di comunicazioni, previsto dall’ articolo 266 del Codice di procedura penale.

Va, ad ogni modo, precisato che la decisione quadro non prevede una delimitazione del novero dei reati per i quali è possibile attivare la procedura di costituzione delle squadre investigative comuni: infatti, al di fuori delle specifiche ipotesi di cui al comma 1, al comma 2 se ne consente l’ attivazione anche in ragione di altri reati, qualora l’ autorità procedente operi una valutazione, questa volta caso per caso ed in concreto, in ordine alla sussistenza dei presupposti richiesti dalla decisione quadro, delineati dall’ articolo 1 capoverso, lettere a) e b), che si riferisce a indagini ”difficili e di notevole portata che hanno un collegamento con altri Stati membri” e che esigano ”un’ azione coordinata e concertata”;

– al comma 4 si prevedono modalità semplificate di trasmissione della richiesta di istituzione della squadra investigativa comune dal procuratore della Repubblica istante, alla competente autorità dello Stato membro. Si prevede, inoltre, che l'autorità giudiziaria richiedente informi dell'iniziativa il procuratore generale presso la corte di appello o, se si tratta di indagini relative ai delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis* e comma 3-*quater* del Codice di procedura penale, il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, ai fini dell'eventuale coordinamento investigativo.

L'articolo 3 disciplina, invece, la procedura di costituzione di squadre investigative comuni su richiesta proveniente dall'autorità competente di un altro Stato membro.

In merito:

– il comma 1 prevede che detta richiesta sia trasmessa al Procuratore della Repubblica il cui ufficio è titolare di indagini che esigono un'azione coordinata e concertata con quelle condotte all'estero o al procuratore della Repubblica del luogo in cui gli atti di indagine della squadra Investigativa comune devono essere compiuti. Il comma 2 regola il caso che il Procuratore della Repubblica che ha ricevuto la richiesta valuti l'interesse investigativo di un altro ufficio del pubblico ministero, cui deve trasmetterla immediatamente, dandone avviso all'autorità straniera richiedente;

– sempre a fini di coordinamento, il comma 3 prevede un obbligo di informazione, in capo al Procuratore della Repubblica che procede, all'autorità sovraordinata, individuata nel Procuratore generale presso la Corte di appello, o, per i reati di propria competenza, nel Procuratore antimafia e antiterrorismo. Trattandosi di una richiesta di costituzione della squadra investigativa che proviene da Stati membri dell'Unione europea, non è stata prevista la trasmissione della richiesta al Ministro della giustizia, al fine di consentirgli l'esercizio di un potere di veto, giustificato dalla ritenuta compromissione della sovranità, della sicurezza o di altri interessi essenziali dello Stato, analogamente a quanto previsto in materia di rogatorie internazionali dagli articoli 723, comma 1, e 727, comma 2, c.p.p.

Tale scelta del legislatore è evidentemente connessa alla volontà di promuovere tra gli Stati membri un modello volto a garantire la sostanziale depoliticizzazione del sistema dell'assistenza giudiziaria nell'area circoscritta dall'efficacia degli accordi Internazionali stipulati tra stati dell'Unione europea, in ragione dell'esistenza di un quadro di omogeneità che

ormai appare pienamente avallare l'abbandono del tradizionale vaglio di opportunità di matrice squisitamente politica.

Il comma 4 prevede anche che la competente autorità giudiziaria comunichi, senza ritardo, all'autorità dello Stato estero richiedente la decisione di non dare corso alla richiesta, qualora questa comporti il compimento di atti espressamente vietati dalla legge o contrari ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano.

La redazione dell'accordo costitutivo (art. 4) della SIC da parte dei rappresentanti degli Stati partecipanti costituisce, per altro verso, uno degli aspetti centrali e di maggior delicatezza in quanto esso è finalizzato a disciplinare aspetti essenziali della composizione e del funzionamento della SIC stessa, quali, ad esempio, i poteri dei partecipanti, l'oggetto e le finalità delle indagini, infatti:

- al comma 1, rinveniamo le modalità di istituzione della squadra investigativa comune, con ciò prevedendosi la forma scritta per la stipula dell'accordo costitutivo;

- al comma 2 è contemplato il contenuto dell'atto costitutivo della SIC, che deve indicare la composizione ed il direttore della squadra, scelto tra i suoi componenti, e individuare l'oggetto e la finalità dell'indagine, oltre al termine entro il quale le attività devono essere compiute.

Punto di particolare interesse ma anche di una certa problematicità è quello concernente la composizione della SIC – comma 2, lett. a) – che “limita” la partecipazione ai soli rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri con, quindi, esclusione di rappresentanti di altri organismi, anche se istituiti in ambito nazionale o europeo, in contrasto con le previsioni della decisione quadro (articolo 1, par. 12): tale scelta appare unicamente connessa agli obblighi domestici di segretezza sugli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria, al fine di salvaguardare il buon esito delle stesse (art. 329 c.p.p.).

Il legislatore nazionale ha, quindi, consapevolmente deciso di ignorare l'invito – contenuto nell'art. 1 comma 12 della decisione quadro – a consentire la partecipazione alla SIC, altresì, a «persone diverse dai rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri che costituiscono la squadra», espressione che si riferisce a funzionari di organismi istituiti ai sensi del TUE, tra cui è possibile individuare, in primis, i membri di Europol, dell'OLAF, i rappresentanti di organismi internazionali, nonché di Eurojust.

Tale scelta, sebbene pienamente legittima in termini formali, non appare più in linea con le recenti dinamiche investigative europee che hanno visto, negli ultimi anni, una sempre maggiore implementazione delle funzioni e delle attività svolte da tali Organismi europei, avendo spesso assunto un ruolo cruciale ai fini del coordinamento centralizzato delle operazioni di cooperazione giudiziaria e di polizia nel territorio dell'Unione europea<sup>91</sup>.

La partecipazione di organismi – quali Europol ed Eurojust – alle SIC, lungi dal mettere a rischio il buon esito delle indagini (e fermo restando che non sarebbero loro attribuiti ruoli attivamente investigativi), potrebbe risultare determinante al fine di risolvere eventuali difficoltà di coordinamento tra i membri della squadra, monitorarne il funzionamento, nonché fornire eventuali informazioni supplementari.

Un altro aspetto poco chiaro, circa la composizione della SIC, riguarda la determinazione del soggetto preposto a dirigerla. La decisione quadro 2002/465/ GAI si mostra coerente al principio della *lex loci* (secondo cui – come noto – la SIC opera conformemente al diritto nazionale dello Stato membro in cui interviene), stabilendo che la direzione della squadra debba spettare al rappresentante dello Stato membro nel quale di volta in volta essa interviene. Una soluzione di questo tipo, tuttavia, denota criticità che discendono dalla circostanza che il capo della squadra debba mutare ogni volta in cui l'indagine si sposti da uno Stato membro ad un altro, con possibili ricadute negative sull'efficienza organizzativa della squadra.

Il legislatore italiano sembra aver considerato questa circostanza laddove prevede (art. 4, comma 2, lett. b) che la designazione del direttore della squadra avvenga in via convenzionale in sede di redazione dell'atto costitutivo. Tuttavia, se si prosegue nella lettura dell'articolo in parola, ci si avvede che, al comma 6, è disposto perentoriamente che sia il pubblico ministero italiano a dirigere la SIC, quando questa operi in territorio italiano, nel rispetto dell'art. 327 c.p.p.<sup>92</sup>;

---

91) Peraltro, è utile ricordare, inoltre, che – come previsto dall'art. 5 comma 2 n. 4 della legge 41/2005 di attuazione della decisione istitutiva di Eurojust – il membro nazionale conserva un potere di impulso nei confronti dell'autorità giudiziaria per la creazione di una SIC.

92) Ne discende che – qualora il direttore della squadra, nominato nell'accordo costitutivo, non appartenga all'autorità giudiziaria italiana e le indagini si spostino nel nostro Paese – la guida della squadra dovrà necessariamente mutare in favore del membro italiano.

– al comma 3 si prevede che all’atto costitutivo sia allegato un piano di azione operativo, finalizzato a prevedere le misure organizzative e ad indicare le modalità esecutive di dettaglio della squadra, per la cui stesura ci si può evidentemente avvalere del “modello di accordo” contenuto nella risoluzione del Consiglio del 26 febbraio 2010;

– al comma 6 è disposto che la squadra investigativa comune è sottoposta alla direzione del pubblico ministero e, al comma 7 si specifica che, nel caso previsto dall’articolo 2, comma 3 (sussistenza di più indagini facenti capo a diversi uffici del pubblico ministero), il pubblico ministero sotto la cui direzione opera la squadra è indicato nell’atto costitutivo.

L’articolo 5, al comma 1, disciplina lo status e la responsabilità penale dei membri distaccati che operano nel territorio dello Stato, prevedendo che essi assumono la qualifica di pubblici ufficiali, agli effetti della legge penale, e che ad essi sono attribuite le funzioni di polizia giudiziaria nel compimento delle attività di indagine ad essi assegnate. Il comma 2 prevede che il pubblico ministero che dirige la squadra investigativa comune può, per ragioni particolari e con provvedimento motivato, escludere dal compimento di singoli atti sul territorio italiano i membri distaccati, in conformità a quanto previsto dall’articolo 1, paragrafo 5, della decisione quadro.

L’articolo 6 prevede il regime di utilizzazione delle Informazioni investigative e degli atti di indagine. In particolare, il comma 1 prevede che la squadra investigativa comune opera sul territorio dello Stato in base alla legge italiana, conformemente all’articolo 1, comma 3, della decisione quadro, nella parte in cui, alla lettera b), prevede che essa operi “in conformità del diritto dello Stato membro in cui interviene”.

Il comma 2 prevede che, ai sensi dell’articolo 431 del Codice di procedura penale, nel fascicolo per il dibattimento entrano a far parte i verbali degli atti non ripetibili posti in essere dalla squadra investigativa comune. Quanto al regime degli altri atti ripetibili, il comma 3 precisa che essi hanno la stessa efficacia dei corrispondenti atti regolati dalla legge processuale italiana. L’attribuzione dell’efficacia non significa, però, che tali atti siano direttamente ed automaticamente utilizzabili nel processo penale dinnanzi all’autorità giudiziaria italiana, ma soltanto che sono suscettibili di essere valutati, alla stregua degli ordinari parametri probatori, ai fini dell’utilizzabilità processuale.

Ne discende che tali atti non saranno automaticamente utilizzabili in

un processo penale in corso in Italia, ma dovranno costituire oggetto di vaglio da parte dell'autorità giudiziaria, sulla base degli ordinari parametri probatori.

Il comma 4 prevede, in pedissequa attuazione dell'articolo 1, paragrafo 10, della decisione quadro, un regime di limitata utilizzabilità delle informazioni legalmente ottenute da un membro o da un membro distaccato durante la sua partecipazione a una squadra investigativa comune e non altrimenti disponibili per le autorità competenti dello Stato membro sul cui territorio sono state assunte.

Il comma 5, in particolare, attribuisce al procuratore della Repubblica che ha costituito la squadra la facoltà di richiedere all'autorità degli altri Stati membri coinvolti di ritardare, per fini investigativi e processuali diversi da quelli indicati nell'atto istitutivo, l'utilizzazione delle informazioni ottenute dai componenti della squadra e non altrimenti disponibili, se essa può pregiudicare indagini o procedimenti penali in corso nello Stato, per un tempo non superiore a sei mesi.

In modo speculare, il comma 6 prevede che il procuratore della Repubblica osserva, nei limiti di tempo di cui al comma 5, le condizioni richieste dall'autorità degli altri Stati membri per l'utilizzazione delle informazioni di cui al medesimo comma 1 per fini investigativi e processuali diversi da quelli indicati nell'atto costitutivo della squadra investigativa comune.

### **3.6. Il ruolo di Eurojust nella cooperazione giudiziaria in materia penale**

Alla luce dell'attuale contesto socio-economico nel cui ambito acquista sempre più forza l'opinione che individua «lo strumento più efficace per combattere il crimine transnazionale nella internazionalizzazione della repressione, ovvero nella instaurazione di forme sempre più incisive di collaborazione giudiziaria (e di polizia) tra Stati idonee a prevenire i reati e ad evitare o, quantomeno, a limitare la impunità dei colpevoli»<sup>93</sup>, si deve leggere la crescente importanza assunta dalla cooperazione giudiziaria penale, intesa «come l'insieme dei rapporti di collaborazione nelle materie attinenti il settore penale tra gli Stati membri e, operativamente, tra i loro

---

93) In tal senso F. FALATO, *Appunti di cooperazione giudiziaria*, ESI, Napoli, 2012, p. 9 e ss.

rispettivi organi competenti, finalizzati al consolidamento, appunto, di quello spazio di libertà, sicurezza e giustizia al quale fa riferimento la disposizione unionistica»<sup>94</sup>.

L'efficace attuazione di questi obiettivi, che ha alla base la costituzionalizzazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie tra gli Stati membri, si fonda anche sulla progressiva creazione di reti, strutture ed organi comuni a carattere sovranazionale<sup>95</sup>, capaci di marcare il passaggio verso l'individuazione di forme coordinate ed efficaci di contrasto della criminalità transnazionale (sia sul piano giudiziario, che di polizia), e al tempo stesso di preparare la piena realizzazione di uno spazio giudiziario comune<sup>96</sup>.

In questa prospettiva, ad oggi, tra gli organi fondamentali maggiormente attivi nel campo della tutela penale degli interessi dell'Unione vi è l'Eurojust<sup>97</sup>.

Previsto per la prima volta nelle Conclusioni del Consiglio di Tam-

---

94) PALMA A., Il coordinamento investigativo sovranazionale: i rapporti di collaborazione e le sinergie operative tra Eurojust, Europol ed OLAF, in *Internazionale Penale*, 26 luglio 2019.

95) Cfr. R. TONIATTI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia: il sistema delle "reti di collaborazione giudiziaria" e gli equilibri istituzionali nel sistema dell'Unione europea*, in AA.VV., *Magistratura, giurisdizione ed equilibri istituzionali. Dinamiche e confronti europei e comparati*, a cura di R. Toniatti - M. Magrassi, Cedam, Padova, 2011, p. 325 e ss.

96) Sul tema si rinvia a F. FALATO, *Appunti di cooperazione giudiziaria*, ESI, Napoli, 2012, p. 169 e ss.; F. SPIEZIA, *Crimine transnazionale e procedure di cooperazione giudiziaria. Fonti normative, soggetti e rapporti giurisdizionali con le autorità straniere. Aggiornato con le leggi "Eurojust", mandato di arresto europeo e con le principali convenzioni del 2005*, in *Guida al diritto*, il Sole 24 Ore, Milano, 2006, p. 136 e ss.; AA.VV., *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale* (a cura di Catalano), Giappichelli, Torino, 2003, p. 125 e ss.; T. RAFARACI (a cura di), *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 283 e ss.; C.M. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Utet, Torino, 2011, p. 443 e ss.; R. KOSTORIS, *Manuale di procedura penale europea*, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 189 e ss.; M. PANZAVOLTA, *Eurojust: il braccio giudiziario dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2005.

97) M. CHIAVARIO, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 974; G. DE AMICIS, *Commento alla decisione istitutiva di Eurojust*, in *Guida dir.*, 2002, n. 24, p. 8; C.M. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Utet, Torino, 2011, p. 433; F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust*, in *Cass. pen.*, 5, 2010, p. 1990.

pere del 1999<sup>98</sup>, l'Eurojust fu istituito definitivamente con la decisione del Consiglio 2002/187/GAI, adottata sulla base degli articoli 31 e 34 dell'allora Trattato dell'Unione europea<sup>99</sup>.

A seguito degli attentati dell'11 settembre, Eurojust nasce come accordo necessario<sup>100</sup> tra le diverse autorità giudiziarie nazionali e succede all'Unità provvisoria di cooperazione giudiziaria (cosiddetta Pro-Eurojust)<sup>101</sup>, precedentemente istituita con la decisione consiliare del 14 dicembre 2000 (2000/799/GAI)<sup>102</sup>, anche perché appare sempre più urgente l'esigenza di individuare, all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, un organismo da affiancare ad Europol.

L'ingresso di nuovi Stati membri nell'Unione europea nel 2007 e la necessità di rivedere il quadro giuridico di riferimento ed i poteri e le competenze di Eurojust, alla luce della sensibile trasformazione che ha interessato i fenomeni di criminalità transnazionale<sup>103</sup>, hanno portato il Consiglio europeo ad approvare la decisione 2009/426/GAI<sup>104</sup> che, a differenza del

---

98) Le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere sono pubblicate in Cass. pen., 2000, p. 302. Per un'analisi storica più approfondita si rinvia a G. DE AMICIS, *La costruzione di Eurojust nell'ambito del "Terzo pilastro" dell'Unione europea*, in Cass. pen., 2001, pp. 1964-1985.

99) La decisione è stata recepita ed attuata nell'ordinamento italiano con legge n. 41 del marzo 2005, Disposizioni per l'attuazione della decisione 2002/187/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, in GU 72, del 29 marzo 2005, che ha provveduto anche a regolare statuto e poteri del membro nazionale, in rappresentanza dell'Italia, che deve avere almeno vent'anni di anzianità di servizio.

100) A questo proposito si veda G. DE AMICIS, *Eurojust: le indicazioni del ministero per rendere effettivo il coordinamento*, in *Dir. e giust.*, n. 24, 2001, p. 55; AA.VV., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano. Le decisioni quadro dell'Unione europea: dal mandato d'arresto alla lotta al terrorismo*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 65 e ss.; L. SALAZAR, *Eurojust, passo provvisorio ma decisivo contro il grande crimine transnazionale*, in *Dir. e giust.*, 5, 2001, p. 82 e ss.; L. SALAZAR, *La costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il consiglio europeo di Tampere*, in Cass. pen., 2000, p. 1114 e ss.

101) Sul punto, si rinvia a L. SALAZAR, *Eurojust, una prima realizzazione della decisione del consiglio europeo di Tampere*, in *Doc. giust.*, 2000, p. 1339 e ss.

102) F. SPIEZIA, *Coordinamento delle indagini ed Eurojust*, in AA.VV., "Spazio europeo di giustizia" e procedimento penale italiano. *Adattamenti normativi e approdi giurisprudenziali*, a cura di L. Kalb, Giappichelli, Torino, 2012, p. 107 e ss.

103) M. CHIAVARIO, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Riv. It. Dir. proc. pen.*, 2005, p. 984 e ss.

104) In dottrina, si rinvia a M. CHIAVARIO, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 974; C.M. PAOLUCCI, *Coope-*

primo intervento correttivo avutosi con la decisione del Consiglio 2003/659/GAI, ha introdotto rilevanti modifiche nell'impianto normativo dell'originaria decisione, volte a migliorare le capacità strutturali ed operative dell'organismo, ad incrementare le prerogative dei membri nazionali e del collegio, a favorire lo scambio di informazioni con le autorità nazionali ed il miglioramento delle relazioni con la Rete giudiziaria e gli altri organismi di cooperazione<sup>105</sup>.

La decisione 2009/426/GAI, quindi, ha avuto quale tema principale quello «dell'acquisizione all'estero degli elementi di prova, di assicurare, quando necessario, la contestualità delle azioni giudiziarie intraprese dalle autorità partecipanti al coordinamento e di suggerire, ove possibile e nei limiti delle attuali competenze, indirizzi operativi per evitare l'insorgere di conflitti di giurisdizione o situazioni di bis in idem»<sup>106</sup>.

Successivamente, il Trattato di Lisbona del 2009, nel determinare la comunitarizzazione del cosiddetto Terzo Pilastro, ha confermato, nel quadro normativo generale sulla cooperazione giudiziaria in materia penale, all'articolo 85, la centralità di Eurojust, esaltandone il suo ruolo per le finalità di coordinamento sopranazionale.

La disciplina è oggi rinvenibile principalmente all'art. 85 del TFUE (ex art. 31 TUE), che, ampliandone i poteri, stabilisce che l'Eurojust ha il compito di sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro

---

*razione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Torino, Utet, 2011, p. 433; E. APRILE - F. SPIEZIA, *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di E. Aprile, Ipsoa, Milano, 2009, p. 228

105) Per una completa analisi della direttiva, si veda G. DE AMICIS - L. SURANO, *Il rafforzamento dei poteri di Eurojust a seguito della nuova decisione 2009/426/GAI*, in *Cass. pen.*, 2009, 11, p. 4453 e ss.

106) In dottrina si rinvia a G. DE AMICIS - L. SURANO, *Il rafforzamento dei poteri di Eurojust a seguito della decisione 2009/426/GAI*, in *Cass. pen.*, 2009, p. 4453; G. DE AMICIS, *La nuova rete ed il suo rapporto con Eurojust*, in *Cass. pen.*, 4, 2009, p. 1710; P. MOSCARINI, *Eurojust e p.m. europea: dal coordinamento investigativo alle investigazioni coordinate*, in *Dir. pen. e proc.*, 2011, 5, p. 635; F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust*, in *Cass. pen.*, 5, 2010, p. 1994; F. SPIEZIA, *I cambiamenti in corso nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: quale futuro per Eurojust? Alcune riflessioni alla luce dei negoziati sulla proposta di regolamento della Commissione europea COM (2013) 535 del 17 luglio 2013*, sul sito internet: [http://www.penale-contemporaneo.it/upload/1426613716SPIEZIA\\_2015a.pdf](http://www.penale-contemporaneo.it/upload/1426613716SPIEZIA_2015a.pdf).

la criminalità grave che interessa due o più Stati membri o che richiede un'azione penale su basi comuni, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri e da Europol.

Inoltre, sebbene l'articolo 85 TFUE si muova ancora nell'ambito della cooperazione intergovernativa con ciò disponendo che «l'Eurojust ha il compito di sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale», appare evidente come la direzione presa, vista la possibilità per il Parlamento europeo ed il Consiglio di attribuire direttamente il potere di avvio di indagini penali e di risolvere conflitti di competenza, sia quella di una sempre più incisiva impronta sovranazionale.

Infine, proprio sulla base normativa offerta dall'art. 85 TFUE e sul nuovo impulso del Programma quinquennale stabilito a Stoccolma, con la proposta del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 2013, benché ad oggi non abbia ancora ricevuto valore di legge comunitaria, si è cercato, nel tentativo di fornire una risposta “paneuropea coordinata” alla criminalità transfrontaliera ancora più efficace, di innovare ulteriormente la struttura ed i compiti di Eurojust.

Tale iniziativa, volta ad aggiornare l'Eurojust alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, si è concentrata sul miglioramento della sua efficacia operativa, dotandolo di una nuova struttura direttiva, armonizzando gli statuti dei membri nazionali, incrementando il potere valutativo del Parlamento europeo e di quelli nazionali circa le sue attività, definirne il possibile ruolo con la Procura europea (ex art. 86) quando questa verrà definitivamente posta in essere<sup>107</sup>.

Ad oggi, Eurojust è un'agenzia dell'Unione, dotata di personalità giuridica, con sede operativa nei Paesi Bassi, a l'Aja, che si avvale del lavoro di uno staff composto da circa 200 persone, preposte sia a fornire assistenza alle autorità nazionali ed agli organismi dell'Unione, sia a svolgere un efficace coordinamento delle operazioni di contrasto al crimine transnazionale.

---

107) F. SPIEZIA, *Gli scenari di struttura per l'istituzione del Procuratore europeo alla luce del Trattato di Lisbona. Le questioni in gioco*, in AA.VV., *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso - G. Illuminati - R. Sicurella - S. Allegrezza, Giuffrè, Milano, 2013, p. 537 e ss.

È previsto che ciascuno dei ventotto membri nazionali designi un proprio rappresentante che provenga dalle magistrature nazionali (pubblici ministeri o giudici) o dalle forze di polizia (funzionari di pari grado) e che venga distaccato da ciascuno Stato membro in conformità al proprio ordinamento giuridico<sup>108</sup>.

Tali rappresentanti, a norma dell'articolo 9 decisione 2009/426/GAI:

- hanno un mandato della durata di quattro anni, rinnovabile a discrezione del Paese membro e revocabile con una comunicazione motivata inviata al Consiglio;

- rappresentano l'unico canale informativo tra l'agenzia e il proprio Stato;

- hanno accesso alla medesima quantità di materiale conoscitivo che avrebbero in qualità di pubblico ministero, giudice o funzionario di polizia nazionale;

- possono contattare direttamente le autorità competenti dei propri ordinamenti di provenienza.

Ai membri nazionali, coadiuvati da uno o più sostituti, assistenti o esperti, oltre a competere tutte le attività necessarie per il conseguimento degli obiettivi di Eurojust, ossia assistere le autorità nazionali in ogni fase delle indagini e dell'esercizio dell'azione penale, è demandata anche la risoluzione delle questioni giuridiche e dei problemi pratici derivanti dalle difformità esistenti tra gli ordinamenti degli Stati membri.

Onde velocizzare e snellire lo scambio informativo, si è istituito un Sistema di coordinamento nazionale Eurojust che oggi ospita i segretariati della Rete giudiziaria europea, della rete di punti di contatto in materia di genocidio, di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra, nonché della rete delle Squadre investigative comuni<sup>109</sup>.

---

108) In dottrina, G. CASELLI - G. DE AMICIS, *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno: struttura, funzioni e obiettivi dell'organismo sovranazionale*, in *Dir. e giust.*, 28, 2003, p. 90; G. DE AMICIS, *Riflessioni su Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2002, p. 3608; G. DE AMICIS, *Eurojust: l'istituzione dell'Unità provvisoria di cooperazione giudiziaria*, in *Giur. mer.*, 2001, p. 224; G. DE AMICIS, G. IUZZOLINO, *Lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia nelle disposizioni penali del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in *Cass. pen.*, 2004, p. 10.

109) Per le quali si rimanda a S. PONTEDURO, *Le squadre investigative comuni sovranazionali: un nuovo strumento di cooperazione giudiziaria e di polizia*, in *Cass. pen.*, 10, 2012, pp. 3566-3573.

Responsabile dell'organizzazione e di tutte le operazioni dell'agenzia è il Collegio, composto dai membri nazionali, che agisce, secondo opportunità, o tramite di essi o collegialmente.

Esso, inoltre, chiedendone l'approvazione al Consiglio che delibera a maggioranza qualificata, provvede ad eleggere tra i suoi componenti il proprio Presidente e, se necessario, fino a due Vicepresidenti e ad adottare il proprio regolamento interno. Al Presidente, il cui mandato è di tre anni rinnovabile una sola volta, è demandato sia il coordinamento di tutti i lavori, sia il controllo della gestione effettuata dal Direttore amministrativo che, nominato per cinque anni quale vertice dell'apparato burocratico istituito a supporto del Collegio, è preposto alla gestione quotidiana, all'organizzazione dello staff e all'esercizio di bilancio.

L'art. 3 della Decisione in parola elenca gli obiettivi perseguiti da Eurojust, ovvero:

- stimolare e migliorare il coordinamento fra le autorità nazionali degli Stati membri, sia nell'ambito di indagini e azioni penali concernenti due o più Stati membri dell'Unione europea, sia di sua iniziativa o dietro sollecitazione delle autorità competenti, tenendo conto delle richieste di queste ultime, così come di qualsiasi informazione proveniente da organi competenti nell'ambito dell'Unione europea (Rete giudiziaria europea, Europol e OLAF);

- migliorare la cooperazione fra le autorità competenti degli Stati membri, facilitando la cooperazione in generale, nelle sue varie modalità e, in particolare, agevolando l'esecuzione delle richieste e decisioni in materia di cooperazione giudiziaria penale, anche con riferimento agli strumenti che applicano il principio del riconoscimento giuridico;

- fornire sostegno e nell'assistere in ogni altro modo le autorità competenti degli Stati membri per migliorare l'efficacia delle loro indagini e azioni penali<sup>110</sup>.

A dispetto dell'ampiezza e genericità dell'area di sua competenza, l'Eurojust può intervenire solo qualora risultino soddisfatte determinate

---

110) Quest'ultimo obiettivo, descritto in termini ampi e generici, vuole ricomprendere attività di ausilio nei confronti delle autorità competenti degli Stati membri che possono essere dirette sia al miglioramento della cooperazione tra quelle stesse autorità, sia al miglioramento dell'efficacia delle indagini dalle medesime svolte. In questi termini, si rinvia a G. DE AMICIS, *Eurojust: le indicazioni del ministero per rendere effettivo il coordinamento*, in *Dir. e giust.*, 4, 2001, p. 58; G. CASELLI - G. DE AMICIS, *La natura di Eurojust*

condizioni (le quali rappresentano, quindi, i reali confini della sua azione<sup>111</sup>), ovvero:

– nell’ambito di indagini ed azioni penali concernenti almeno due Stati membri; su richiesta dell’autorità competente dello Stato membro interessato, qualora le indagini o le azioni penali investano unicamente lo Stato medesimo ed un Paese terzo, col quale sia stato concluso un accordo di cooperazione;

– su richiesta dell’autorità competente dello Stato membro interessato, qualora tale sostegno rivesta, in un caso particolare, un interesse essenziale;

– su richiesta dell’autorità competente dello Stato membro, qualora le indagini o le azioni penali investano unicamente lo Stato medesimo e l’Unione.

Eurojust, quale soggetto appartenente ad un ordinamento sopranazionale<sup>112</sup>, può porsi, quindi, in una logica di vera e propria integrazione tra gli Stati membri, come organo capace di assicurare un certo grado di armonizzazione dell’azione dei soggetti giudiziari operanti nei diversi Stati membri.

In ogni caso, dalla struttura organizzativa e dagli obiettivi appena descritti, emerge chiaramente sia la volontà di procedere ad una «centralizzazione leggera»<sup>113</sup>, tentando così di verticalizzare la cooperazione giudiziaria allontanandosi dalla precedente orizzontalità dei rapporti intergovernativi, sia la difficile ricerca di un equo bilanciamento fra la componente giudiziaria e quella amministrativa.

---

*e la sua attuazione nell’ordinamento interno: struttura, funzioni e obiettivi dell’organismo interno*, in *Dir. e giust.*, 28, 2003, p. 94; G. DE AMICIS - G. SANTALUCIA, *La vocazione giudiziaria dell’Eurojust tra spinte sopranazionali e timidezze interne*, in *Cass. pen.*, 2011, 9, p. 136; C. M. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria*, Utet, Torino, 2007, p. 431; F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust*, in *Cass. pen.*, 5, 2010, p. 1990.

111) P. MOSCARINI, *Eurojust e il pubblico ministero europeo: dal coordinamento investigativo alle investigazioni coordinate*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, p. 636.

112) Così, G. DE AMICIS, *Eurojust: le indicazioni del ministero per rendere effettivo il coordinamento*, in *Dir. e giust.*, 4, 2001, p. 56; L. SALAZAR, *Eurojust, passo provvisorio ma decisivo contro il grande crimine transnazionale*, in *Diritto e giustizia*, 5, 2001, p. 9.

113) G. DE AMICIS, *Eurojust*, in *Aa. Vv., Lezioni di diritto penale europeo*, a cura di G. Grasso - R. Sicurella, Giuffrè, Milano, 2007, p. 485.

Benché la natura non vincolante delle sue attribuzioni abbia «rappresentato [...] uno dei suoi principali limiti operativi»<sup>114</sup>, l'articolo 85 TFUE, prevedendo che «il Parlamento europeo e il Consiglio [...] determinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Eurojust», attribuisce al legislatore comunitario la possibilità di delineare poteri più incisivi.

Indubbiamente, ad oggi, l'ambito di competenza di Eurojust è assai vasto. Dal punto di vista programmatico, se l'articolo 3 della decisione 2002/187 genericamente si riferisce a tutte le «forme gravi di criminalità», nell'articolo 4 della Decisione istitutiva si trova una maggiore specificazione essendo precisati quali fatti criminosi debbano considerarsi ricompresi nella formula.

Inoltre, sempre in base all'articolo 4, l'ambito di competenza di Eurojust sembra articolarsi in due aree: la prima, individuata mediante richiamo alle competenze di Europol, la seconda, propria di Eurojust, comprendente alcune specifiche forme criminali<sup>115</sup>.

Completa il quadro della competenza di Eurojust il riferimento, operato dall'articolo art. 4, lettera c), agli «altri reati perpetrati in relazione» alle forme di criminalità previste dalle lettere a) e b) dello stesso articolo.

Come può agevolmente evincersi, dunque, il legislatore europeo ha preferito non riferirsi a fattispecie criminose tassative, sia per l'assenza, almeno per alcune di esse, di una definizione comune al livello comunitario, sia perché una configurazione ampia delle fattispecie criminose permette indubbiamente di configurare in termini più elastici – e quindi più funzionali alle esigenze dell'assistenza e del coordinamento<sup>116</sup> – la sfera di azione attribuita ad Eurojust.

---

114) Per il cui approfondito commento si veda N. PARISI, sub art. 85 TFUE, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, a cura di M.C. Baruffi - F. Pocar, II ed., Cedam, Padova, 2014, pp. 914-921.

115) Esse sono: la criminalità informatica, la frode, la corruzione, i reati che colpiscono gli interessi finanziari della Comunità europea, il riciclaggio, la criminalità ambientale e la partecipazione ad una organizzazione criminale. In dottrina si rinvia a G. CASELLI - G. DE AMICIS, *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno*, in *Dir. e giust.*, 28, 2003, p. 95; F. DE LEO, *Maggior valore per le richieste del collegio*, in *Guida al dir.*, 14, 2005, p. 42; F. LO VOI, *Nomina e poteri del membro nazionale italiano di Eurojust*, in *Dir. pen. e processo*, 2005, p. 548.

116) In tema si rinvia a M. CHIAVARIO, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 974; G. DE AMICIS, *Cooperazione*

Ciò è ulteriormente dimostrato anche dalla possibilità (prevista nell'ultima parte dell'articolo 4) per Eurojust, conformemente ai suoi obiettivi, di ampliare la propria competenza prestando assistenza, «a titolo complementare», nelle indagini ed azioni penali relative a reati diversi da quelli previsti nella prima parte dell'articolo 4 «quando vi sia la richiesta di un'autorità competente di uno Stato membro».

Ad Eurojust sono attribuite ulteriori competenze anche attraverso atti normativi separati, come la richiesta del parere dell'agenzia in tema di mandati d'arresto europeo concorrenti, dell'obbligo di trasmissione ad Eurojust di informazioni relative ad indagini penali concernenti reati di terrorismo o, ancora, la possibilità che autorità nazionali vi si rivolgano per risolvere conflitti di giurisdizione.

L'articolo 3 della Proposta del 2013, rimanda ad un esaustivo elenco e afferma che «esulano tuttavia dalla sua competenza le forme di criminalità di competenza della Procura europea» prevedendo, però, che l'Eurojust possa agire nei confronti dei reati che a queste siano oggettivamente connessi o, al pari di quanto già esposto, su richiesta di un Paese membro per crimini che interessino solo questo o anche Paesi terzi con i quali intercorrano accordi di cooperazione.

Per quanto riguarda le modalità pratiche con cui Eurojust pone in essere i suoi compiti, questi ex articolo 6, vengono adempiuti o tramite i suoi membri nazionali o, ex articolo 7, attraverso il Collegio. Le funzioni attribuite ad Eurojust possono, cioè, essere svolte dall'organo tramite il Collegio, composto di tutti i membri nazionali, ciascuno dei quali dispone di un voto, oppure tramite i membri nazionali interessati, uno o più, i quali agiscono in nome e per conto dell'Eurojust<sup>117</sup>.

---

*giudiziaria e corruzione internazionale, verso un sistema integrato di forme e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie*, in *Quaderni di diritto penale comparato, internazionale ed europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 35; G. DE AMICIS, *La costruzione di Eurojust nell'ambito del "Terzo pilastro" dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 1966; C. M. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Utet, Torino, 2011, p. 435; L. SALAZAR, *Eurojust, passo provvisorio ma decisivo contro il grande crimine transnazionale*, in *Diritto e giustizia*, 5, 2001, p. 84; E. ZANETTI, *Eurojust e l'ordinamento italiano*, in *Giustizia e problemi internazionali*, collana diretta da Mario Pisani, Giuffrè, Milano, 2006, p. 32.

117) Sul tema, si rinvia a M. CHIAVARIO, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, p. 977; G. DE AMICIS, *Eurojust: le*

La differenza tra i due modi di procedere non risiede tanto sui poteri esercitabili quanto, piuttosto, sui differenti casi sui quali essi possono essere attivati. Ai sensi dell'articolo 5, il Consiglio avrà esclusiva competenza, nelle modalità previste dall'articolo 7, ad intervenire:

- quando ne facciano richiesta uno o più membri nazionali interessati;
- quando le indagini o l'azione penale indichino una rilevanza europea o che attenga a Stati membri differenti da quelli direttamente implicati;
- nei casi in cui venga posta una questione d'ordine generale relativa agli obiettivi di Eurojust;
- nelle altre ipotesi previste nella decisione stessa, mentre i membri nazionali sarebbero competenti per le fattispecie residuali. Compete poi, in via generale al Collegio, ai sensi dell'art. 28 della Decisione istitutiva, la responsabilità dell'organizzazione del funzionamento di Eurojust.

Accanto alle funzioni attribuite all'organismo sopranazionale in quanto tale (sia che vengano adempiuti per il tramite dei suoi membri nazionali o attraverso il Collegio), la Decisione istitutiva contempla l'attribuzione al membro nazionale di ulteriori poteri: l'articolo 9 prevede, infatti, che «ciascuno Stato membro definisce la natura e la portata dei poteri giudiziari che conferisce al proprio membro nazionale sul proprio territorio. Esso definisce inoltre il diritto del membro nazionale di agire nei confronti delle autorità giudiziarie straniere, conformemente agli impegni assunti sul piano internazionale».

In tale ipotesi, dunque, il membro nazionale esercita poteri non in nome e per conto di Eurojust, come per le funzioni ad esso immediatamente

---

*indicazioni del ministero per rendere effettivo il coordinamento*, in *Dir. giust.*, 24, 2001, p. 58; F. DE LEO, *Le funzioni di coordinamento di Eurojust*, in AA.VV., *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 97; F. DE LEO, *Da Eurojust a pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, 4, 2003, p. 1432; F. DE LEO, *Quale legge per Eurojust?*, in *Quest. giustizia*, 1, 2003, p. 197; M. DELMAS-MARTY, *Evoluzione del p.m. e principi direttivi del processo penale nelle democrazie europee*, in *Quest. giust.*, 1997, p. 201; P. MOSCARINI, *Eurojust e p.m. europeo: dal coordinamento investigativo alle investigazioni coordinate*, in *Dir. pen. e proc.*, 5, 2011, p. 633; C.M. PAOLUCCI, *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Utet, Torino, 2011, p. 449; L. SALAZAR, *Eurojust, passo provvisorio ma decisivo contro il grande crimine transnazionale*, in *Dir. e giust.*, 5, 2001, p. 8.

conferite dall'art. 6 della decisione, ma in proprio nome e per conto del proprio Stato membro in virtù del conferimento da esso operato.

Inoltre, per fornire maggiore continuità all'azione di Eurojust, permettendo a quest'ultimo di agire anche in casi di urgenza, la decisione 2009/426/GAI ha inserito l'art. 5-bis, che ha previsto l'istituzione di un coordinamento permanente (*On-call coordination*), in grado di operare «24 ore su 24 e per l'intera settimana» (comma 1), grazie alla presenza di un «rappresentante del coordinamento permanente» per ogni Stato membro.



## Attuale difformità delle azioni antifrode degli Stati membri e scenari futuri – nei settori penale e della cooperazione amministrativa – nell’ottica della necessaria omogeneizzazione

---

### **4.1. Impatto economico delle irregolarità e delle frodi a livello europeo e nazionale. Elementi di analisi per una corretta ponderazione dei dati**

In ossequio all’art. 325 TFUE ogni anno la Commissione presenta al Consiglio ed al Parlamento europeo la “Relazione sulla protezione degli interessi finanziari dell’Unione europea” (così detta Relazione “PIF”) nel cui ambito sono riportati numerosi dati statistici riferiti ai casi di irregolarità/frode rilevati dagli Stati membri.

Dall’analisi dei dati si evince come i fenomeni di indebita/illecita captazione di risorse europee determinino un’ingente impatto economico-finanziario per le casse dell’Unione: solo per restare all’ultimo triennio il dato complessivo mostra un impatto annuale quantificabile in 3 miliardi di euro.

Appare evidente, altresì, come il settore che risulta di gran lunga più afflitto dai fenomeni di irregolarità/frode sia quelle politiche di coesione, con un impatto percentuali del 70% circa.

I dati delle “Relazioni PIF” della Commissione europea rappresentano, tuttavia, “solo” l’aspetto numerico delle irregolarità e delle frodi comunicate dagli Stati membri alla Commissione stessa e, inevitabilmente, non tengono conto delle notevoli differenze degli apparati normativi, organizzativi ed operativi, specie a contrasto delle frodi, in possesso di ciascun Paese.

Un numero significativamente alto di segnalazioni effettuate da un Paese, infatti, potrebbe innanzitutto essere connesso ad un efficace sistema antifrode in grado di intercettare, più di altri, i fenomeni illeciti<sup>118</sup>.

---

118) Anche il Parlamento europeo ha affermato, rispettivamente ai paragrafi 13 e 27 delle proprie Risoluzioni sulla protezione degli interessi finanziari dell’UE - anni 2008 e 2009,

Queste divergenze sono dovute a diversi fattori e riflettono approcci spesso notevolmente differenti non solo tra gli Stati membri ma, talvolta, anche tra le varie autorità presenti negli stessi; non a caso la Commissione europea ha evidenziato che alcuni Paesi destinano risorse importanti nella lotta antifrode mentre altri preferiscono applicare “mere” rettifiche finanziarie senza porre in essere ulteriori approfondimenti sui potenziali reati emergenti.

In realtà, numerosi sono i fattori che devono essere presi in considerazione al fine di ponderare le risultanze statistiche di ciascun Paese le quali, di per sé, possono inevitabilmente portare ad errate conclusioni.

Nel dettaglio, occorrerebbe tener in debito conto almeno i seguenti:

- risorse a disposizione del singolo Paese (a parità di controlli svolti in due diversi Paesi e nel caso di identico tasso percentuale d’errore rilevato, lo Stato che ha a disposizione una più alta dotazione finanziaria – ovvero maggiori risorse da spendere – avrà, in termini assoluti, un maggior impatto finanziario derivante dai casi di irregolarità/frode scoperti);

- numero dei controlli effettuati nell’anno di riferimento (a parità di dotazione finanziaria tra due Paesi, rileverà tante più irregolarità/frodi quello che potrà in essere un maggior numero di controlli sulla corretta erogazione dei fondi);

- effettività ed efficacia dei controlli stessi (a parità di dotazione finanziaria nonché di controlli svolti sulla corretta erogazione dei fondi, rileverà più irregolarità/frodi il Paese che avrà svolto controlli più incisivi ovvero con modalità investigative che consentano di far emergere – ovvero scoprire – i casi di indebita percezione di risorse pubbliche).

È in relazione a tale ultimo fattore ovvero “l’effettività e l’efficacia dei controlli” che, ad oggi, intercorrono ancora notevoli e sostanziali differenze tra gli Stati membri dell’Unione.

La normativa europea, infatti, prevede, in relazione alla gestione così detta “concorrente” dei fondi UE e, quindi, a fattor comune per tutti gli Stati membri, l’istituzione di autorità amministrative chiamate, in prima battuta, alla gestione ed al controllo della corretta erogazione dei fondi Ue

---

che un elevato numero di frodi accertate da un Paese costituisce sintomo di un’efficace azione di contrasto alle frodi e non necessariamente che in quale Paese si sia verificato un più alto numero di frodi rispetto ad un altro.

che sono da individuarsi nelle note autorità di gestione, autorità di certificazione ed autorità di audit le quali, in linea teorica, agiscono in tutti gli Stati membri mediante equivalenti *standard* nei controlli, tanto in termini numerici che qualitativi.

Per quanto concerne l'Italia, tuttavia, specifica peculiarità dell'azione di controllo (in particolare antifrode) deve essere individuata nella presenza, in aggiunta alle predette autorità, di così detti "organismi di controllo esterno" tra cui, in particolare, una forza di polizia economico-finanziaria quale la Guardia di finanza, deputata al contrasto delle frodi che ledono gli interessi finanziari domestici ed europei attraverso una rilevante struttura organizzativa (sia in termini di risorse umane che di mezzi) nonché peculiari e particolarmente pregnanti prerogative d'indagine.

Infatti, il legislatore nazionale, in ossequio al citato "principio di equivalenza" di cui all'art. 325 TFUE, già con la l. 526/1999, all'art. 30 aveva esteso agli appartenenti al Corpo i penetranti poteri d'indagine utilizzati sul versante tributario anche per "l'accertamento e la repressione delle violazioni in danno dell'Unione europea [...]". Tali prerogative sono state, da ultimo, confermate dal d.lgs. 68/2001 che all'art. 2 ha affidato alla Guardia di finanza una competenza generale ai fini della tutela dell'integrità dei bilanci pubblici, ivi compreso quello dell'Unione europea.

Il medesimo art. 2 (comma 4) ha attribuito ai militari del Corpo la possibilità di ricorrere, nell'espletamento di tutti i compiti previsti dalla norma, alle penetranti potestà di controllo esperibili nel comparto fiscale e riconducibili alle facoltà e poteri previsti dagli artt. 32 e 33 del D.p.r., n. 600/1973 e dagli artt. 51 e 52 del D.p.r. n. 633/1972<sup>119</sup>.

In merito, appare evidente la rilevanza dei controlli svolti dalla Guar-

---

119) I poteri riconosciuti ai militari del Corpo risultano i seguenti: i) effettuare accessi, ispezioni e verifiche; ii) invitare i soggetti sottoposti a controllo a comparire per esibire documenti e scritture, fornire dati, notizie e chiarimenti, anche con riguardo ai rapporti finanziari intrattenuti con gli intermediari; iii) richiedere agli organi e alle amministrazioni dello Stato la comunicazione di dati e notizie relativi a soggetti indicati singolarmente o per categorie, con facoltà di accesso presso i medesimi soggetti per rilevare direttamente tali elementi; iv) inviare questionari con richieste di dati e notizie rilevanti ai fini delle attività ispettive in corso; v) richiedere a notai, procuratori del registro, conservatori dei registri immobiliari e altri pubblici ufficiali copie di atti e documenti depositati presso di loro; vi) utilizzare e trasmettere, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, agli organi competenti per i procedimenti sanzionatori amministrativi e di recupero delle ri-

dia di finanza nel settore dei fondi europei se solo si considera che, anche sulla scorta delle migliori esperienze investigative dell'Ufficio europeo lotta antifrode - OLAF, spesso la scoperta dei casi di frode più insidiosi e fraudolenti è legata al necessario esercizio di poteri coercitivi (quali lo svolgimento di controlli sul posto mediante accesso a sorpresa anche contro la volontà dell'operatore economico, di controlli incrociati presso terzi, l'effettuazione di indagini bancarie) che rientrano tutti nell'alveo delle prerogative d'indagine del Corpo.

Non a caso, dall'esame dei dati del Comitato Nazionale Lotta Antifrode - COLAF concernenti i casi di sospetta frode rilevati in Italia a partire dalla programmazione finanziaria 89/93, si evince come il 62% delle segnalazioni derivino da indagini svolte dalla Guardia di finanza.

Potrebbe ipotizzarsi, quindi, che in tutti quei Paesi ove non è possibile rinvenire organismi di controllo esterno aventi incisive prerogative d'indagine, molto probabilmente non vi è un'alta capacità di rilevazione dei fenomeni di fraudolenta captazione di risorse europee.

A conforto di tali considerazioni basti notare che, negli ultimi anni, si è definitivamente affermato il principio secondo cui il numero di irregolarità/frodi riscontrare annualmente nei Paesi europei debba essere innanzitutto considerato in termini "positivi", ovvero di buona *performance* del singolo Stato nella così detta lotta antifrode.

Per contro, casi di totale (!) assenza di irregolarità o frodi, spesso verificatisi in alcuni Paesi, potrebbero lasciar trasparire un'inefficienza o inefficacia dei rispettivi sistemi antifrode, anche perché appare ragionevole assumere una presenza di irregolarità e frodi, quantomeno fisiologica, in tutti i sistemi di elargizione di provvidenze europee.

A tal riguardo meritano di essere evidenziati, con particolare favore, gli sforzi posti in essere dalla Commissione europea nell'ambito delle ultime relazioni annuali sulla protezione degli interessi finanziari dell'UE, volti all'adozione di strumenti di calcolo e tabellari che diano contezza spe-

---

sorse indebitamente percepite, dati e notizie acquisiti direttamente o ottenuti dalle altre forze di polizia nell'esercizio dei poteri di polizia giudiziaria; vii) richiedere, previa autorizzazione del Comandante regionale, copia dei conti intrattenuti con le banche, l'amministrazione postale e gli altri intermediari finanziari, nonché accedere presso i medesimi enti al fine di rilevare direttamente i dati e le notizie oggetto di richiesta che non siano stati trasmessi; viii) rivolgere inviti ad esibire o trasmettere atti e documenti rilevanti ai fini degli accertamenti in corso.

cificamente delle attività antifrode sviluppate dagli Stati membri e dei connessi risultati in termini percentuali<sup>120</sup>.

#### **4.2. Analisi comparata tra Stati membri e principali fattori di criticità: applicazione uniforme della normativa antifrode europea?**

Come visto, la normativa europea riferita al settore della protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea (cit. *supra*, cap. 2) prevede la necessaria equivalenza tra le azioni svolte dalle amministrazioni a tutela dei *budgets* nazionali ed europeo, l'effettività, proporzionalità e dissuasività dei controlli e delle misure e sanzioni amministrative, l'obbligo di assistenza fattiva e concreta nei casi di controllo sul posto svolti direttamente dalla Commissione europea, la necessità di considerare illeciti penali (e quindi perseguire in tale sede) le condotte definite fraudolente nei confronti del bilancio comunitario.

Tuttavia, se tali principi risultano ormai pienamente (e da molti anni) recepiti all'interno dell'ordinamento nazionale italiano, non consta che analoghe modalità investigative vengano seguite in altri Paesi europei.

Al riguardo, è stato di recente acclarato dall'Ufficio europea lotta antifrode (OLAF), in esito ad un'apposita indagine esplorativa, che le "modalità pratiche di svolgimento dei controlli antifrode nei rispettivi Paesi" (così detti *on the spot checks* - controlli sul posto) scontano ancora marcate e (finanche) inaccettabili differenze proprio alla luce dei citti principi di base europei: solo in sei Stati membri i controllori possono accedere coattivamente nella sede dell'operatore economico che ha ricevuto fondi europei (quindi contro la volontà dell'operatore stesso e senza necessità di un mandato da parte di un'autorità giudiziaria); in undici Paesi occorre sempre un mandato giudiziario mentre, addirittura, in cinque Paesi i così detti poteri coercitivi non sono mai utilizzabili.

Avendo riguardo poi alla tematica delle così dette "misure precauzionali finalizzate a salvaguardare potenziali elementi di prova", appare quanto meno suggestivo riscontrare che solo in sette Paesi vengono svolti

---

120) Cfr. l'Annesso statistico al "Rapporto annuale" della Commissione europea al Parlamento ed al Consiglio riferita all'anno 2016 nel cui ambito viene elaborato un indice denominato "*fraud detection rate*" (FdR) quale rapporto percentuale tra il numero delle irregolarità/frodi scoperte ed il totale dei pagamenti effettuati dal singolo Stato membro.

controlli “non preannunciati” (cioè a sorpresa) presso la sede dell’operatore economico.

Infine, solo in cinque Stati membri è possibile svolgere – senza alcuna particolare autorizzazione di matrice “giudiziaria” – le così dette “operazioni forensi digitali” (cioè ispezioni ed acquisizioni di dati dagli strumenti digitali in uso al soggetto controllato, quali *personal computers*, cellulari, ecc.). Invece, in nove Paesi questo è possibile solo attraverso un’autorizzazione da parte dell’autorità giudiziaria, mentre in altri nove Stati membri questo non è mai possibile nel caso in cui le attività investigative siano meramente amministrative. In un caso è possibile svolgere tali operazioni solo se l’operatore economico acconsente.

Sulla scorta delle considerazioni sopra esposte, numerosi dubbi potrebbero essere sollevati con riferimento all’efficacia dei controlli svolti in taluni Paesi se sol si considera che un controllo finalizzato alla prevenzione/contrasto antifrode dovrebbe sempre avere, come minimo comune denominatore, contestualmente le seguenti caratteristiche: sorpresa, coattività, possibilità di svolgere operazioni forensi digitali.

Altra criticità, per così dire “europea”, è rintracciabile direttamente all’interno dei *reports* che ogni anno l’OLAF presenta nel mese di maggio/giugno e, più in dettaglio, dall’esame delle statistiche concernenti gli esiti delle così dette “raccomandazioni giudiziarie” rivolte agli Stati membri.

Come già accennato, qualora l’OLAF ritenga, al termine delle proprie indagini, che vi sia un caso di sospetta frode, indirizza una raccomandazione giudiziaria alla competente autorità penale del Paese ove risiede l’operatore economico assoggettato a controllo.

Successivamente l’OLAF verifica gli esiti delle proprie raccomandazioni i quali vengono distinti in: “nessuna decisione presa dall’autorità giudiziaria” ovvero “decisione presa dall’autorità giudiziaria” e sintetizzati in un’apposita tabella nel cui ambito vengono viene, altresì, calcolato il così detto *indictment rate* (ovvero il rapporto tra raccomandazioni inviate da OLAF alle autorità giudiziarie e le eventuali decisioni prese) per ciascuno Stato membro.

Dall’esame della tabella recentemente pubblicata all’interno dell’ultimo<sup>121</sup> *report* annuale dell’OLAF che si rilevano, *ictu oculi*, percentuali di

---

121) Pag. 41 del report riferito all’anno 2019.

*indictment rate* molto diverse tra i Paesi con scostamenti che vanno addirittura dallo 0% al 100% (!).

Member State	No decision taken by JA	Decision taken by JA			Indictment rate (%)
		Total	Dismissed	Indictment	
Austria	1	4	3	1	25 %
Belgium	11	9	6	3	33 %
Bulgaria	10	8	7	1	13 %
Croatia	0	5	2	3	60 %
Cyprus	3	0	0	0	0 %
Czechia	6	3	2	1	33 %
Denmark	3	0	0	0	n/a
Estonia	0	1	1	0	0 %
Finland	1	1	1		0 %
France	10	4	2	2	50 %
Germany	13	15	13	2	13 %
Greece	13	9	3	6	67 %
Hungary	18	15	8	7	47 %
Ireland	3	0			
Italy	22	13	5	8	62 %
Latvia	2	4	3	1	25 %
Lithuania	1	4	1	3	75 %
Luxembourg	3	1	1	0	0 %
Malta	1	2	0	2	100 %
Netherlands	7	10	7	3	30 %
Poland	11	9	5	4	44 %
Portugal	7	5	3	2	40 %
Romania	22	24	13	11	46 %
Slovakia	5	7	6	1	14 %
Slovenia	5	0	0	0	n/a
Spain	8	8	4	4	50 %
Sweden	0	1	1	0	0 %
United Kingdom	13	16	12	4	25 %
<b>Grand total</b>	<b>199</b>	<b>178</b>	<b>109</b>	<b>69</b>	<b>39 %</b>

JA, judicial authority; n/a, not applicable.

La tematica delle “decisioni giudiziarie” è stata oggetto di un altro recente approfondimento da parte dall’OLAF, mirato a comprendere le motivazioni per le quali le autorità giudiziarie di molti Paesi non danno seguito alle proprie raccomandazioni, le cui risultanze evidenziano molte criticità.

Innanzitutto, il regolamento UE n. 883/2013 spesso non sembra costituire una base giuridica sufficiente per consentire a tutte le autorità giudiziarie degli Stati membri di utilizzare relazioni dell’OLAF come prova in giudizio con la conseguenza che i procuratori di numerosi Stati membri svolgono nuovamente tutte le attività di indagine al fine di acquisire una prova ammissibile.

Paradossalmente ciò accade nei casi di frodi transnazionali, nei quali l’OLAF è l’unico organo legittimato ad indagare, con ovvie conseguenze in termini di sostanziale impossibilità di perseguire dette fenomenologie illecite.

A contrario, di frequente i pubblici ministeri si aspettano che la relazione dell'OLAF costituisca un prodotto già pronto per l'utilizzo, che non richiede ulteriori attività di indagine ovvero (come nel caso di cui al punto che precede) solo la mera ripetizione di quelle già svolte dagli investigatori dell'OLAF. Pertanto, qualora la prova non sia già completamente evincibile dalla relazione dell'OLAF, il caso viene respinto, in quanto: a) la prova è insufficiente, ovvero b) non vi è alcuna prova di *mens rea*<sup>122</sup>, oppure c) i fatti descritti non costituiscono un reato penale ma una irregolarità.

In altri casi, le archiviazioni (delle raccomandazioni dell'OLAF) sembrano essere motivate da scarsa conoscenza delle norme che regolano i finanziamenti dell'Unione europea e, in particolare, dell'obbligo del beneficiario di fornire informazioni accurate. Di fronte, ad esempio, ad un operatore economico o ad un esperto che fornisce falsi *time sheets* nel quadro di progetti di ricerca o progetti di aiuto esterno, i pubblici ministeri talvolta osservano che l'obiettivo del progetto è stato comunque raggiunto o che il datore di lavoro che ha ricevuto detti *time sheets* nulla ha obiettato.

Alcuni dei casi analizzati mostrano, altresì, differenze di apprezzamento tra i controllori europei e le autorità nazionali di taluni Stati, alcune delle quali definite “abbastanza sconcertanti” dall'OLAF come, a titolo esemplificativo, la considerazione che il fornire false informazioni alle autorità di gestione non sarebbe un crimine qualora l'autorità stessa sia a conoscenza dei rischi connessi al progetto.

Infine, constano alcuni casi nei quali i fatti che gli investigatori dell'OLAF rilevano come fraudolenti non sono ritenuti come tali dai pubblici ministeri: quelle che, ad esempio, gli investigatori dell'OLAF rilevano come false fatture, vengono considerate semplicemente come “fatture non (realmente) pagate” dai procuratori.

Sulla base degli elementi di ponderazione sopra evidenziati è naturale concludere come ancora oggi, a distanza di oltre un ventennio dalle prime norme di base europee nel settore della protezione degli interessi finanziari dell'Unione, il quadro complessivo dell'azione antifrode nel settore della spesa del *budget* europeo è ancora lontana dal possedere le prescritte caratteristiche di uniformità, effettività ed efficacia.

In definitiva, le Istituzioni europee e gli Stati membri dovranno cogliere le prossime sfide già avviate mediante la nuova direttiva “PIF” e

---

122) In pratica, l'eventuale dolo o colpa del soggetto segnalato.

l'istituzione dell'Ufficio del procuratore europeo (EPPO) nonché quelle di ancor più recente conio (revisione del regolamento UE n. 883/2013 dell'OLAF), per compiere quel necessario salto di qualità affinché tutti gli attori competenti, tanto a livello europeo quanto nazionale, concorrano in modo leale e costruttivo alla migliore tutela degli interessi economico-finanziari comuni.

#### **4.3. La nuova Direttiva PIF e l'istituzione dell'Ufficio del procuratore europeo (EPPO) come strumenti necessari (e sufficienti?) ai fini della necessaria uniformità della lotta antifrode**

Dopo aver ampiamente verificato (cfr. paragrafo che precede) l'attuale e per certi versi preoccupante difformità nella protezione degli interessi economico-finanziari dell'UE posta in essere nell'ambito dei diversi ordinamenti degli Stati membri, specie nel settore della tutela penale, appare evidente come debba essere accolta con assoluto interesse e ragionevole speranza l'adozione di una base normativa penale comune e, di conseguenza, anche l'istituzione di un Ufficio di Procura che possa, almeno nella fase di promozione dell'accusa, muoversi attraverso medesime (o, quanto meno, omogenee) procedure investigative e di raccolta delle fonti di prova.

*In primis*, l'approvazione della direttiva 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale ben può rappresentare<sup>123</sup>, pertanto, un passaggio importante nel percorso di progressiva definizione del perimetro degli obblighi di criminalizzazione cui sono tenuti gli Stati membri dell'Unione europea allo scopo di assicurare la sanzionabilità, tramite comuni (o, quanto meno, omogenee) misure effettive e dissuasive, delle frodi gravi in danno degli interessi economici dell'Unione europea<sup>124</sup>.

---

123) S.M. RONCO, *Frodi 'gravi' IVA e tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea: quali ricadute nell'ordinamento interno alla luce della direttiva 2017/1371 del 5 luglio 2017*, in *Archivio penale* 2017, n. 3.

124) Per un primo approfondimento dell'origine e della portata dell'obbligo, in capo agli Stati membri, di mettere in opera specifiche misure dissuasive atte a criminalizzare le condotte che sono lesive degli interessi finanziari dell'Unione europea in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno ed a conferire alla sanzione punitiva carattere

Obiettivo evidente della Direttiva è proprio quello di raggiungere un livello ‘minimo’ di armonizzazione per quanto concerne un ampio spettro di ipotesi riconducibili, in sostanza, alle frodi ed alle altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell’Unione, lasciando peraltro impregiudicata la possibilità di mantenere in vigore o introdurre discipline domestiche più rigorose<sup>125</sup>.

Altrettanto degno di nota risulta essere il regime prescrizionale indicato dalla Direttiva all’art. 12 per quanto riguarda tutti i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione e che ricadono nel campo di applicazione della Direttiva, tra cui, quindi, anche le frodi IVA ‘gravi’.

A tale proposito, la Direttiva demanda agli Stati membri l’obbligo di prevedere un termine prescrizionale “che consenta di condurre le indagini, esercitare l’azione penale, svolgere il processo e prendere la decisione giurisdiziativa in merito ai reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 entro un congruo lasso di tempo successivamente alla commissione di tali reati”.

Va subito evidenziato che la Direttiva muove dal presupposto che debba sussistere un intervallo prescrizionale ‘conforme’ al diritto dell’Unione e che tale termine debba essere previsto in misura non inferiore a cinque anni sia in caso di prescrizione del reato che in caso di prescrizione della pena inflitta in via definitiva.

Peraltro, lo stesso co. 3 dell’art. 12 della Direttiva lascia la facoltà agli Stati membri di fissare un termine di prescrizione del reato più breve

---

d’effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva si vedano, senza pretesa di completezza, M. DOUGAN, *From the velvet glove to the iron fist: criminal sanctions for the enforcement of Union Law*, in M. CREMONA, *Compliance and enforcement of EU Law*, Oxford, 2012, 78 segg.; D. CHALMERS - G. DAVIES - G. MONTI, *European Union Law*, Cambridge, 2010, 616-617. Per quanto concerne la giurisprudenza della Corte di giustizia al riguardo si vedano, *ex multis*, le sentenze del 21 settembre 1989, caso Commissione c. Repubblica Ellenica, C-68/88; 8 luglio 1999, Nunes e de Matos, C-186/98; 10 luglio 2003, Commissione c. BEI, C-15/00; 28 ottobre 2010, SGS Belgium, C-367/10; 26 febbraio 2013, caso Fransson, C-617/10.

- 125) Come esplicitamente affermato al considerando n. 16 della Direttiva, secondo cui “poiché la presente direttiva detta soltanto norme minime, gli Stati membri hanno facoltà di mantenere in vigore o adottare norme più rigorose per reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione” e come anche indicato all’art. 1 della Direttiva, che prevede che “la presente direttiva stabilisce norme minime riguardo alla definizione di reati e di sanzioni in materia di lotta contro la frode e altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell’Unione, al fine di rafforzare la protezione contro reati che ledono tali interessi finanziari, in conformità dell’*acquis* dell’Unione in questo settore”.

di quello quinquennale – in ogni caso non inferiore a tre anni – a condizione di prevedere altresì ipotesi di interruzione e sospensione del termine stesso.

Merita, inoltre, essere evidenziato come la Direttiva preveda un obbligo di criminalizzazione esteso nei confronti delle persone giuridiche con riferimento a tutte le ipotesi di reato che rientrano nel campo di applicazione della Direttiva: nessuna esclusione viene prevista per quanto riguarda l'ipotesi, prima descritta, della frode 'grave' IVA.

Tale base normativa comune dovrebbe quindi consentire, nel medio periodo, di riequilibrare il c.d. "*indictment rate*" dei diversi Stati membri per ragionevolmente giungere a medesime percentuali di incriminazione correlate a simili condotte illecite quand'anche queste vengano rilevate in diversi Paesi.

In altre parole: in relazione a medesimi fatti criminali (ad es. uguali o simili fattispecie di frode nei fondi europei rilevate in diversi contesti territoriali) l'Ufficio del Procuratore europeo dovrebbe evidentemente garantire uniformi modalità di incriminazione, a prescindere dal Paese in cui tali fatti sono stati rilevati.

Tale nuovo scenario se da un lato sembrerebbe idoneo a determinare un primo necessario step verso l'auspicata omogeneizzazione dell'azione antifrode in tutto il territorio europeo e della connessa fase di incriminazione delle fattispecie di reato potrebbe, dall'altro, nel lungo termine, dimostrarsi non sufficiente nel garantirne una completa efficacia ed effettività soprattutto alla luce di alcuni nodi che, a prima vista, appaiono ancora non completamente risolti dal regolamento istitutivo dell'EPPO.

In merito, vale la pena notare che:

– in relazione alle regole di svolgimento delle indagini e, in particolare, alle misure investigative, il regolamento prescrive l'indispensabilità della regola per cui l'organo possa fare ricorso ad un insieme minimo di misure investigative (perquisizioni, congelamento di strumenti o proventi di reato, intercettazioni... suscettibile di essere integrato ove sia necessario) e possa ricorrere a tutti gli strumenti giuridici utili nell'ottica del reciproco riconoscimento e della cooperazione transfrontaliera, almeno nei casi in cui il reato oggetto d'indagine è soggetto ad una pena massima di quattro anni di reclusione (art. 30).

In materia di libertà personale, inoltre, l'art 33 stabilisce che i PED competenti, conformemente al diritto nazionale applicabile, potranno di-

sporre misure cautelari personali, anche tramite lo strumento del mandato di arresto europeo.

Tali disposizioni, tuttavia, non affrontano la materia nel dettaglio, avendo il legislatore europeo, in linea di massima, optato per il rinvio al diritto nazionale: in particolare, per le misure investigative con più alta capacità di compressione delle garanzie di libertà dell'individuo deve essere comunque previsto dagli ordinamenti nazionali che sia necessaria l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente dello Stato membro in cui tali misure devono essere eseguite. Per le altre misure investigative (meno invasive della sfera individuale) la necessità di autorizzazione giurisdizionale è rimessa al diritto nazionale.

Non appare pienamente condivisibile, per la scarsa portata innovativa, la scelta della *lex loci* quale criterio unico per determinare la legge applicabile alle attività d'indagine, per cui è la normativa nazionale del luogo in cui la misura deve essere adottata a stabilire i presupposti di adozione, l'esecuzione e l'eventuale impugnazione della stessa.

Questo implica la rinuncia non solo ad una disciplina parzialmente uniforme, ma anche una retrocessione rispetto a quanto previsto dalla proposta di direttiva sull'ordine europeo d'indagine penale. Quest'ultimo strumento, pur con alcune cautele, riconosceva una validità europea alle decisioni relative alle indagini da compiere. Il principio di territorialità europea, riconosciuto dal regolamento all'art. 23, secondo cui il territorio degli Stati membri dell'Unione è considerato un unico spazio giuridico in cui la Procura europea può esercitare la sua competenza, attiene esclusivamente all'estensione geografica dei poteri dell'organo, ma non legittima l'uso del diritto interno oltre i confini nazionali. Sarà il risultato probatorio a circolare, non le regole per la sua acquisizione, con la conseguenza di non poco conto che l'inquirente europeo raccoglie atti d'indagine formati secondo norme nazionali diverse.

Pertanto, se è innegabile che il principio della *lex loci* presenti il vantaggio di un centenario rodaggio e non chiede al giudice di applicare un diritto diverso dal proprio, che sia europeo o straniero, è pur vero che esso non risolve il problema delle indagini transnazionali, poiché al superamento della frontiera esso postula il mutamento del sistema di riferimento, con un ovvio aggravio delle procedure e con la dubbia utilizzabilità delle prove raccolte.

Viene ancora una volta in rilievo il tema della diversità delle regole

processuali nei diversi Stati membri: invero, non tutti gli ordinamenti hanno optato per un rito che, in ossequio al principio di oralità e del contraddittorio nella formazione della prova, prevede una scissione netta tra la fase delle indagini e quella del contraddittorio, come quella costituzionalizzata nell'ordinamento italiano.

Nell'ambito del processo penale italiano, infatti, difficilmente supererebbero il vaglio di ammissibilità elementi di prova dichiarativa raccolti nella fase delle indagini, dato che il diritto di difesa nel nostro ordinamento è inteso quale diritto alla formazione della prova in contraddittorio;

– avendo riguardo, inoltre, al controllo giurisdizionale sugli atti della Procura europea suscettibili di produrre effetti nella sfera giuridica di terzi, esso è affidato alle regole e agli organi giurisdizionali nazionali: la previsione normativa, di cui all'art. 42, sembrerebbe sottrarre l'attività di indagine e di azione penale condotta da un organo europeo al controllo della Corte di Giustizia a ciò deputata, ma fa salva la possibilità che gli organi nazionali sottopongano questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia, qualora nutrano dubbi in ordine alla legittimità degli atti di indagine in relazione al diritto UE, con esclusione dei casi relativi all'applicazione delle regole processuali nazionali e delle disposizioni interne di recepimento delle direttive europee.

Invero, risulta difficile condividere la scelta di riconoscere natura nazionale dell'EPPO, ai fini del controllo giurisdizionale. Di certo, sarebbe stato preferibile affidare tale sindacato alla Corte di Giustizia o ad un tribunale specializzato istituito ad hoc ai sensi dell'art. 257 TFUE.

A tale Tribunale avrebbe potuto essere attribuito, ad esempio, il contenzioso relativo alla verifica della conformità degli atti investigativi compiuti dal Procuratore europeo alle norme contenute nel regolamento che ne disciplina l'azione.

Peraltro, dotare la Corte di giustizia della competenza sul controllo giurisdizionale dell'operato dell'EPPO, avrebbe recato con sé il grande vantaggio di avere una giurisprudenza coerente sulle fattispecie relative alla lesione degli interessi finanziari dell'UE, tale da assicurare un'uniforme interpretazione della normativa rilevante.

Va pure sottolineato che, contrariamente a quanto suggerito dal Parlamento europeo (Risoluzione del Parlamento europeo, del 29 aprile 2015, sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea), né la risoluzione dei conflitti di giurisdizione tra organi giudicanti na-

zionali e il Procuratore europeo controversie, né le controversie relative all'archiviazione sono state attribuite alla Corte di giustizia.

Oltre gli anzidetti nodi che appaiono cruciali e potenzialmente ostativi alla completa omogeneizzazione nonché effettività ed efficacia della tutela penale su tutto il territorio dell'Unione, occorre considerare che l'istituzione dell'EPPO porta con sé anche una serie di ulteriori interrogativi e taluni dubbi.

In *primis*, non possono essere ignorate le controindicazioni derivanti da tale istituzione attraverso il ricorso alla cooperazione rafforzata, non solo sotto il profilo dell'uniforme applicazione del diritto dell'UE, ma anche per quel che riguarda l'efficace protezione degli interessi finanziari dell'Unione<sup>126</sup>.

Infatti, va rilevato che il processo di repressione delle fattispecie lesive degli interessi finanziari dell'UE rischia di rimanere confinato tra gli Stati partecipanti all'EPPO. Sotto questo aspetto, l'istituzione della Procura europea metterà alla prova l'operatività del principio del mutuo riconoscimento, che dovrà essere sostenuto dalla condivisione da parte degli Stati *out* e dovrà essere agevolato dalla stipula di accordi tra essi e il nuovo organo.

Pertanto, sugli Stati *out* incombe l'onere di mettere in atto un importante sforzo di collaborazione in virtù dell'obbligo gravante su di essi dall'art. 325 TFUE di combattere le attività lesive degli interessi finanziari dell'Unione, di quello, sancito dall'art. 327 TFUE, di non ostacolare la regolare attuazione della cooperazione rafforzata da parte degli Stati membri partecipanti, nonché del più generale obbligo di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3 TUE.

*In secundis*, occorre interrogarsi circa la validità di un'azione penale europea esercitata solo davanti ad alcune giurisdizioni nazionali e sulle prospettive che si profileranno dinanzi ad una disciplina giuridica applicabile e vincolante solo in alcuni Stati membri.

Particolari questioni applicative potrebbero sorgere quando, nella repressione di reati transfrontalieri, le misure investigative devono essere eseguite in uno Stato membro diverso da quello in cui l'indagine è stata avviata e non partecipante alla cooperazione rafforzata.

In tali circostanze, il PED titolare delle indagini e che ha disposto il

---

126) Cfr. M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in *Dir. pen. cont.* 2016, 3, pp. 92-125.

loro avvio non potrebbe fare affidamento sulla collaborazione del suo omologo dello Stato in cui deve essere eseguita la misura investigativa, proprio perché mancante. Con la conseguenza che la prova potrà essere ottenuta facendo ricorso alle modalità già vigenti, quali gli strumenti di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie di un altro Stato membro, l'attività di coordinamento delle indagini penali svolta a livello sovranazionale da Eurojust, o, da ultimo, la presentazione di rogatorie nei vari Stati interessati. Sarebbe, dunque, necessario contemplare tali situazioni negli accordi tra l'EPPO e gli Stati non partecipanti alla cooperazione rafforzata.

Non può non essere menzionata, ancora, la questione relativa al valore da attribuire al principio del giudice naturale in tutti i casi in cui siano coinvolti Stati membri partecipanti e non, quando i criteri di individuazione della giurisdizione radicherebbero la competenza giurisdizionale di uno Stato non partecipante.

In simili casi, la Procura europea, in ossequio alle disposizioni del regolamento, non potrebbe esercitare l'azione penale dinanzi alle autorità giudiziarie di tale Paese né potrebbe decidere di farlo altrove, pena la violazione del principio del giudice naturale di cui all'art. 6 par. 1 della Convenzione sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo.

*Quid iuris*, poi, se gli organi competenti dello Stato *out* decidono di non perseguire la fattispecie lesiva degli interessi finanziari dell'Unione?

Oltre all'inefficacia dell'azione repressiva, di fronte a casi trattati da Stati membri non partecipanti e azioni esercitate dalla Procura europea, potrebbe configurarsi la violazione, nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, del principio di uguaglianza davanti alla legge, che richiede che casi uguali siano trattati con procedure uguali.

Infatti, fattispecie criminosi perseguibili dall'EPPO, se poste in essere negli Stati in o dai cittadini di tali Stati, potrebbero restare impuniti se commesse negli Stati *out*.

Si sottolinea, pertanto, ancora una volta, la necessità che simili ipotesi trovino puntualmente regolamentazione negli accordi tra gli Stati *out* e la Procura europea.

#### **4.4. Il futuro scenario nel coordinamento antifrode tra OLAF, EUROPOL, EUROJUST, AFCOS (e *law enforcements* nazionali) ed EPPO**

Il compimento degli obiettivi legati al rafforzamento ed alla sempli-

ficazione delle nuove procedure di cooperazione giudiziaria, con specifico riguardo alla lotta contro le forme gravi di criminalità transnazionale, connotate dal coinvolgimento di più Stati membri<sup>127</sup>, è stato da sempre legato anche alla necessità di prevedere nuove e più efficaci forme di collaborazione tra gli organismi di cooperazione dell'Unione europea<sup>128</sup>.

Vi è la necessità, dunque, «di un sistema adeguato di circolazione delle informazioni fra le autorità dei vari Paesi interessati dai fenomeni criminali, un efficace coordinamento investigativo atto ad evitare intralci o sovrapposizioni (talora dispendiose ed inutili) ed anche, infine, un valido sistema di protezione, non più delle frontiere fra Stati appartenenti all'U.E., quanto di quelle esterne dell'Unione»<sup>129</sup>.

È in questa prospettiva, che all'interno dell'Unione, devono essere visti l'esistenza ed il rafforzamento di organi investigativi come l'OLAF, l'Europol e l'Eurojust e, quindi, *a fortiori*, la recentissima istituzione della Procura europea<sup>130</sup>.

Quest'ultima, prefigurata come il risultato di un processo evolutivo graduale ma costante, deve inquadrarsi quale conclusione di una fattispecie a formazione progressiva, il cui esito finale non può che essere, come si afferma nell'articolo 86 TFUE<sup>131</sup>, quello di portare a termine, senza forzature e secondo modalità generalmente condivise, un percorso finalizzato

---

127) Cfr. sul tema A. DI MARTINO, *La frontiera e il diritto penale. Natura e contesto delle norme di diritto penale transnazionale*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 67 e ss.

128) PALMA A., *Il coordinamento investigativo sovranazionale: i rapporti di collaborazione e le sinergie operative tra Eurojust, Europol ed OLAF*, in *Internazionale penale*, 26 luglio 2019.

129) Così AA.VV., *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*, Cedam, Padova, 2010, pp. 61-62.

130) In tal senso si rinvia a V. GREVI, *Linee di cooperazione giudiziaria in materia penale nella Costituzione europea*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, a cura di E. Dolcini - C.E. Paliero, Giuffrè, Milano, 2006, p. 2796 e ss. e G. DE AMICIS, *Il "rafforzamento" di Eurojust nella prospettiva del Pubblico ministero europeo: finis an transitus?*, in *Studi in onore di Mario Pisani*, II, a cura di P. Corso - E. Zanetti, La Tribuna, 2010, p. 111 e ss.

131) M. BARGIS, *Le disposizioni processuali del Corpus juris 2000*, relazione svolta nell'ambito del Convegno "Corpus juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale" (Alessandria 19-21 ottobre 2001), Giuffrè, Milano, 2003, p. 133; P. FERRUA, relazione svolta nell'ambito del Convegno "Corpus juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale" (Alessandria 19-21 ottobre 2001), Giuffrè, Milano, 2003, p. 133; E. ZAPPALÀ, *Corpus Juris, Pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale*, atti del convegno, Alessandria, 19-21 ottobre 2011, Giuffrè, Milano, 2003, p. 195.

alla creazione di una struttura giudiziaria comune, in grado di orientare l'esercizio dell'azione penale, a tutela di beni giuridici di interesse strettamente comunitario e nell'ambito di un quadro tendenzialmente uniforme di garanzie dei diritti fondamentali delle persone coinvolte nelle attività investigative<sup>132</sup>.

Anche il collegamento operativo con le funzioni svolte da Europol è contemplato nel Trattato e non esclude forme di raccordo con altri organismi di indagine (in base all'articolo 86, TUE).

Inoltre, come si è avuto modo di ampiamente analizzare nel capitolo che precede, l'OLAF è oggi l'unico organismo abilitato a condurre un'attività di indagine di tipo amministrativo sull'intero spazio territoriale dell'Unione europea, in relazione ad illeciti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione.

Queste grandi agenzie, esercitando ognuna nel proprio ambito un rilevante ruolo operativo, necessitano, per la piena realizzazione dei loro obiettivi, di avviare percorsi di sinergie operative al fine non solo di rafforzare quei rapporti di collaborazione ormai da tempo instaurati, ma anche di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di attività concorrenti poste in essere da organismi chiamati ad agire nello stesso settore e sostanzialmente con gli stessi poteri di coordinamento.

In altre parole, tali rapporti di cooperazione e di scambio di informazioni devono essere innanzitutto finalizzati ad evitare il rischio di una competizione inutile tra una pluralità di organismi che operano negli stessi settori e con competenze (parzialmente o totalmente) sovrapponibili.

Sono orientati proprio a tali fini gli accordi di collaborazione e di coordinamento che, nel tempo, sono stati stipulati tra Eurojust, OLAF ed Europol.

---

132) S. ALLEGREZZA, *Pubblico ministero europeo e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 50; E. APRILE - F. SPIEZIA, *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Ipsoa, Milano, 2009, p. 250; L. CAMALDO, *L'avvocato difensore di fronte al pubblico ministero europeo*, in *Riv. pen.*, 11, 2001, p. 873; L. LOMBARDO, *L'istituzione del procuratore europeo: problemi e prospettive*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 690; B. PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 194; P. TONINI, *Il progetto di un pubblico ministero europeo nel Corpus juris sulla repressione delle frodi comunitarie* (Relazione al convegno di studio promosso dall'Ordine degli avvocati di Livorno e dalla Fondazione Piaggio sul tema. "Lo spazio giuridico europeo e il pubblico ministero in Europa", Livorno 16-17 ottobre 1998), in *Riv. it. dir. pub. com.*, I, 1999, p. 27.

Così, nel 2004 e nel 2010 Europol ed Eurojust, con l'intento di trovare un'intesa circa lo scambio di informazioni strategiche e lo svolgimento di attività coordinate, hanno firmato accordi operativi tesi ad instaurare e mantenere una stretta cooperazione tra i due organi al fine di rafforzare la loro efficacia nella lotta alle gravi forme di criminalità internazionale<sup>133</sup>.

In particolare, i punti principali che emergono da tali accordi attonano alla necessità di:

- consultazioni regolari tra i due organismi;
- una stretta cooperazione nelle rispettive azioni di contrasto, con scambio di informazioni operative, strategiche e tecniche, nonché con la coordinazione delle attività rispetto alle autorità giudiziarie e di polizia;
- un sostegno congiunto alle autorità nazionali, anche attraverso appositi incontri, nella selezione degli obiettivi principali della repressione del crimine;
- avviare un percorso d'informazione reciproca dei casi in cui eserciteranno il loro diritto di chiedere agli Stati membri di iniziare un'indagine.

Analogamente, prima nel 2003<sup>134</sup> e poi nel 2008, Eurojust ed OLAF, convenendo circa l'opportunità di mantenere contatti regolari per lo scambio di informazioni relative a casi di natura strategica, hanno firmato accordi pratici di cooperazione (ai sensi della decisione 2009/426/GAI) volti a creare punti di contatto e a rafforzare la lotta per contrastare la frode, la corruzione e qualsiasi altro reato o attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione europea<sup>135</sup>.

---

133) A.A. DALIA - M. FERRAIOLI, *Manuale di diritto processuale penale*, Cedam, Padova, 2010, p. 147.

134) G. DE AMICIS, *Eurojust*, in AA.VV., *Lezioni di diritto penale europeo*, cura di G. Grasso - R. Sicurella, Giuffrè, Milano, 2007, p. 503; M. ZWIERS, *The European Public Prosecutor's Office. Analysis of a Multilevel Criminal Justice System*, Intersentia, Cambridge, 2011, pp. 283-284.

135) G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale, verso un sistema integrato di forme e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie*, in *Quaderni di diritto penale comparato, internazionale ed europeo*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 309; E. APRILE - F. SPIEZIA, *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Ipsoa, Milano, 2009, p. 255; A. PERDUCA - F. PRATO, *Le indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ed i rapporti con le autorità giudiziarie*, in *Cass. pen.*, 2006, p. 4250.

Sempre l'OLAF, nel 2004, ha siglato con l'Europol<sup>136</sup> una serie di accordi volti proprio ad intensificare la cooperazione tra i due organi ed incentrati sulla definizione di strumenti utili allo scambio di informazioni strategiche e tecniche e alla cooperazione nel campo dell'intelligence.

Da tali accordi emerge la volontà di concepire una «unitas multiplex» capace di salvaguardare la specificità, il patrimonio tipico delle esperienze di ciascun organismo, preparando, nel contempo, la transizione verso un nuovo sistema di rapporti necessariamente diretto e coordinato dalla istituzione Procura europea, le cui attribuzioni funzionali saranno destinate secondo i piani a riunire progressivamente entrambe le attività parallele del coordinamento delle attività investigative.

Indubbiamente, ad oggi, tali accordi di collaborazione evidenziano la necessità di procedere con:

- uno scambio d'informazioni sui casi che riguardano le frodi o altri reati in danno degli interessi finanziari dell'U.E.;
- una reciproca assistenza negli stessi casi, spontaneamente o su richiesta, per assicurare il rispettivo coordinamento delle attività;
- una collaborazione nella partecipazione e nella costituzione delle squadre investigative comuni;
- la creazione di rispettivi punti di contatto al fine di risolvere i problemi pratici che eventualmente dovessero porsi nella gestione comune delle attività<sup>137</sup>;
- la possibilità di procedere con consultazioni regolari e con una cooperazione nelle rispettive azioni di contrasto, con lo scambio di informa-

---

136) OLAF ed Europol cooperano nei reati di frode, corruzione, riciclaggio di denaro ed ogni altra attività illegale “nel quadro del crimine organizzato” che danneggiano gli interessi finanziari dell'Unione europea, come ad esempio la contraffazione della moneta unica. Anche tra OLAF e Europol principali canali di collaborazione si esplicano nella trasmissione di informazioni e nello scambio di nozioni tecniche, nel supporto logistico, nella formazione dei rispettivi funzionari, nella costituzione di punti di contatto e nella comune partecipazione alle squadre investigative comuni.

137) G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale, verso un sistema integrato di forme e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie*, in *Quaderni di diritto penale comparato, internazionale ed europeo*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 309; E. APRILE - F. SPIEZIA, *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Ipsosa, Milano, 2009, p. 255; A. PERDUCA - F. PRATO, *Le indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ed i rapporti con le autorità giudiziarie*, in *Cass. pen.*, 2006, p. 4250.

zioni operative, strategiche e tecniche, nonché con la coordinazione delle attività rispetto alle autorità giudiziarie e di polizia;

- il sostegno congiunto alle autorità nazionali, anche attraverso appositi incontri preparatori, nella selezione degli obiettivi principali della repressione del crimine;

- l'informazione reciproca dei casi in cui tali organismi eserciteranno il loro diritto di chiedere agli Stati membri di iniziare un'indagine.

Vi è da aggiungere, inoltre, a livello di criticità orizzontali, il fatto che i numerosi accordi di collaborazione siglati devono ancora essere pienamente ed efficacemente attuati e che, comunque, essi non contengono chiari e sufficienti previsioni connesse al problema della ripartizione tra dette Istituzioni della competenza per materia in vista sia della istituenda Procura europea sia del fatto che, ad oggi, Eurojust risulta essere competente per tutti i reati di competenza generale di Europol.

In merito, quindi, se si può affermare che, a d oggi, esistono ancora importanti margini d'azione per migliorare tale aspetto di collaborazione e cooperazione tra Eurojust, OLAF ed Europol, anche alla luce dei nuovi ed importati attori istituiti a livello nazionale, competenti nella materia della tutela degli interessi economico-finanziari dell'UE, da individuarsi, come già detto, negli *Anti Fraud Coordination Services* (AFCOS).

Inoltre, in linea generale, guardando al progetto di realizzare un compiuto spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sono molteplici le lacune ed i limiti dell'attuale sistema che, non di rado, mette in luce «la mancanza di un organico disegno complessivo»<sup>138</sup>.

Del resto ancora sussistono:

- limiti nel procedimento normativo che, spesso, richiedendo l'unanimità per l'adozione di decisioni, prevede lunghi negoziati e perviene a soluzioni di compromesso che, talvolta, incidono negativamente anche sull'efficacia degli stessi strumenti di cooperazione giudiziaria;

- problemi legati alla mancata o incompleta attuazione da parte degli Stati membri degli strumenti di cooperazione sin qui adottati;

- resistenze da parte degli Stati membri a concedere quote di sovranità nazionale in uno dei settori che tradizionalmente ne costituisce una delle maggiori forme di espressione.

---

138) E. APRILE - F. SPIEZIA, *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di E. Aprile, Ipsoa, Milano, 2009, p. 249.

Inoltre, «più in generale, per le materie del Terzo pilastro, si osserva che l'andamento dei negoziati sugli strumenti giuridici dell'Unione europea, appare contrassegnato da numerosi momenti di stasi. Il ritmo e la velocità di produzione normativa appaiono oggi inferiori a quanto accadeva in passato»<sup>139</sup>.

In questo contesto, l'approdo alla figura del Procuratore europeo<sup>140</sup>, capace di investigare e di avviare l'azione penale, informando la propria attività ai principi di diritto penale comuni, mira certamente a ridurre la frammentazione dello spazio europeo di giustizia.

L'aver dotato l'Unione europea di una «novità di sistema»<sup>141</sup>, sebbene

---

139) E. APRILE - F. SPIEZIA, *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, Ipsoa, Milano, 2009, p. 258.

140) B. PIATTOLI, *Criminalità transnazionale e nuovi ambiti giudiziari in Europa: quale struttura per un p.m. centrale?*, in AA.VV., *Corpus Juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale*, atti del convegno, Alessandria, 19-21 ottobre 2001, a cura di M. Bargis - S. Nosengo, Giuffrè, Milano, 2003, p. 217; M. CAIANELLO, *L'istituzione del Pubblico ministero europeo tra esigenze di efficienza e necessità di semplificazione*, in AA.VV., *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso - G. Illuminati - R. Sicurella - S. Allegrezza, Giuffrè, Milano, 2013, p. 597 e ss.; F. SPIEZIA, *Gli scenari di struttura per l'istituzione del Procuratore europeo alla luce del Trattato di Lisbona. Le questioni in gioco*, in AA.VV., *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso - G. Illuminati - R. Sicurella - S. Allegrezza, Giuffrè, Milano, 2013, p. 537 e ss.; F. LO VOI, *Il difficile percorso per la creazione del Pubblico ministero europeo "a partire da Eurojust*, in AA.VV., *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso - G. Illuminati - R. Sicurella - S. Allegrezza, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 667-669; A. CANDI, *La struttura della Procura europea e i rapporti con gli organi d'indagine nazionali*, in AA.VV., *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso - G. Illuminati - R. Sicurella - S. Allegrezza, Giuffrè, Milano, 2013, p. 628 e ss.; A. CANDI, *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del Pubblico Ministero europeo nella proposta della Commissione europea del 17 luglio 2013*, in *Riv. dir. pen. cont.*, consultabile in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); N. PARISI, *La Procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1, 2013, pp. 47-70, ivi, p. 17; P. MOSCARINI, *Eurojust e il pubblico ministero europeo: dal coordinamento investigativo alle investigazioni coordinate*, in *Dir. pen. e proc.*, 5, 2011, p. 641; G. CIANI, *Il pubblico ministero europeo: problematiche ordinali e processuali*, in AA.VV., *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso - G. Illuminati - R. Sicurella - S. Allegrezza, Giuffrè, Milano, 2013, p. 687.

141) G. TESAURO, *Una Procura europea per l'Europa del futuro*, in *Scritti in onore di Ugo*

con tutti i limiti e le criticità di cui si è avuto modo di discutere in questo capitolo, capace di abbandonare la logica (orizzontale) della cooperazione e del coordinamento fra autorità nazionali, tutte incaricate dell'esercizio dell'azione penale, per abbracciare una logica (verticale)<sup>142</sup> di integrazione fra diversi livelli di amministrazione della giustizia (l'organo centrale della Procura europea, i procuratori delegati negli Stati membri e le giurisdizioni nazionali saranno strettamente collegati nell'esercizio di compiti in materia, dunque funzionalmente integrati), rappresenta, quale possibile rimedio alla frammentazione dello spazio europeo di repressione penale, un ulteriore passo in avanti verso la realizzazione di un autentico spazio europeo di giustizia penale.

Per quanto di più diretto interesse ai fini del presente elaborato, occorre quindi considerare che la creazione dell'EPPO certamente contribuirà ad un deciso salto qualitativo nel contrastare le frodi che hanno un impatto sul bilancio dell'Unione e tenderà alla realizzazione (finalmente) di una politica integrata in materia di indagini penali e amministrative a livello comunitario.

A questo proposito, il mandato generale dell'OLAF per le indagini amministrative, come definito oggi dagli atti giuridici pertinenti, non cambierà e, pertanto, la cooperazione tra l'EPPO e l'OLAF a norma del regolamento EPPO (articolo 101, paragrafo 1) dovrebbe garantire che tutti i mezzi disponibili siano utilizzati per salvaguardare gli interessi finanziari dell'UE.

Il regolamento EPPO impone all'OLAF, come a qualsiasi altra istituzione, organo o agenzia dell'Unione, nonché alle autorità nazionali competenti, di riferire all'EPPO «senza indebito ritardo» qualsiasi condotto criminale sul quale l'OLAF possa esercitare la propria competenza.

Allo stesso tempo, il regolamento EPPO contiene diverse disposizioni relative al flusso di informazioni dall'EPPO all'OLAF nei casi in cui l'OLAF possa prendere in considerazione un'azione amministrativa (come l'articolo 39, paragrafo 4, sul rinvio dei casi respinti all'OLAF per il recupero o il seguito amministrativo, o l'articolo 101, paragrafo 4, sulla tra-

---

*Draetta*, a cura di N. Parisi - D. Rinoldi - A. Santini - M. Fumagalli Meraviglia, ESI, Napoli, 2011, pp. 2-11.

142) D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*, a cura di U. Draetta - N. Parisi - D. Rinoldi, ESI, Napoli, 2007, p. 307 e ss.

smissione di informazioni sui casi in cui l'EPPO decide di non condurre un'indagine).

In tal modo, il flusso di informazioni tra i due organismi consentirà la necessaria risposta sia a livello penale che amministrativo e, soprattutto, dovrebbe consentire che gli strumenti amministrativi e penalistici possano effettivamente ed efficacemente affrontare quella che, a ben vedere, è la prima e più importante problematica cui devono far fronte le indagini tanto a livello amministrativo quanto penale ovvero il più celere recupero delle somme di denaro indebitamente frodate/erogate (connesse, ovviamente, a tutti i casi di irregolarità/frodi a detrimenti del budget Ue).

Inoltre, l'articolo 101 stabilisce due principi fondamentali sulle relazioni EPPO/OLAF, vale a dire la necessità di evitare la duplicazione delle indagini e la possibilità per l'EPPO, nel corso delle sue indagini penali, di chiedere sostegno o attività complementari da parte dell'OLAF.

Tali principi dovrebbero comunque, e ancor più in generale, informare tutta l'attività di cooperazione tra EPPO, Eurojust, OLAF ed Euro-pol: sarà dunque essenziale stabilire una chiara ripartizione delle competenze e delle responsabilità, nonché sull'uguaglianza e la complementarità (onde scongiurare qualsiasi tipo di competizione o duplicazione del lavoro).

Al fine, procedure e procedure operative specifiche potrebbero assumere la forma di accordi di lavoro tra l'EPPO e l'OLAF, come peraltro previsto dall'articolo 99, paragrafo 3, del regolamento EPPO.

Pertanto, la Commissione dovrà, fin da subito, concentrarsi sulla normativa necessaria per consentire all'OLAF di cooperare efficacemente con l'EPPO e, a tal fine, l'attenzione dovrebbe essere innanzitutto rivolta alla elaborazione di:

- norme chiare che garantiscano la complementarità e una chiara ripartizione delle competenze tra OLAF ed EPPO, prevedendo una rapida determinazione delle rispettive competenze, modi per avviare indagini di sostegno e complementari ed evitare duplicazioni tra le attività dell'OLAF e dell'EPPO, l'obbligo per l'OLAF di informare l'EPPO sulle indagini in corso e di organizzare la loro cooperazione nella pratica, ad esempio attraverso funzionari di collegamento;

- disposizioni che disciplinano in dettaglio lo scambio di informazioni tra l'OLAF e l'EPPO, comprese le norme sull'ammissibilità delle prove raccolte da uno degli organismi per l'utilizzo da parte dell'altro;

– disposizioni che disciplinano la cooperazione con gli Stati membri che non partecipano all'EPPO;

– norme sulla cooperazione tra i servizi nazionali di coordinamento antifrode (AFCOS) e l'OLAF nei casi in cui l'EPPO sia o possa essere coinvolta.

Sarà, altresì, necessario, in un'ottica di auspicabile razionalizzazione dei costi di gestione, evitare eventuali oneri amministrativi aggiuntivi o risorse supplementari, sia per l'OLAF che per l'EPPO, che siano direttamente connesse a lacune procedurali e di performance del complessivo sistema di prevenzione e contrasto antifrode.

Ad oltre 25 anni dai primi Regolamenti europei riferiti alla tutela del *budget* dell'Unione, il quadro della lotta antifrode e, quindi, della cooperazione di polizia nel peculiare settore scontano, ancora oggi, molteplici criticità connesse, da un lato, alla presenza di numerosi Organismi europei nonché autorità nazionali competenti – a vario titolo e secondo differenti modalità e prerogative d'indagine – al contrasto dei fenomeni di illecita captazione delle comuni risorse economico finanziarie e, dall'altro, paradossalmente, all'insufficiente (e troppo spesso inefficace) risposta di repressione del “sistema antifrode” complessivamente considerato.

Esemplificativi appaiono, proprio a tal riguardo, i dati statistici concernenti gli esiti delle attività d'indagine antifrode svolte dall'OLAF negli ultimi anni, di cui si è avuto ampio modo di trattare nel presente elaborato, i quali, troppo spesso, non hanno trovato seguito in termini di *prosecution* dell'azione penale innanzi ai diversi Tribunali nazionali determinando, quindi, una situazione a “macchia di leopardo” che rischia di minare – alla radice – non solo lo spirito solidaristico europeo ma anche (o soprattutto) proprio quel settore economico-finanziario che ha costituito (e, a ben vedere, costituisce ancora!) le fondamenta della casa comune europea.

Se, quindi, il settore antifrode appare – in termini soggettivi – molto ben presidiato, anche avendo riguardo alle più recenti novità normative che hanno visto, a livello centrale e dopo un irto percorso legislativo della durata di almeno un ventennio, l'istituzione dell'Ufficio del Procuratore europeo nonché, nei singoli Stati membri, la creazione degli Uffici di coordinamento antifrode (AFCOS), altrettanto evidente appare la constatazione circa l'urgente necessità di un'ulteriore e più deciso rafforzamento delle autorità di *law enforcement* dei vari Paesi, sia dal punto di vista dell'ampliamento e dell'effettività dei poteri e delle prerogative d'indagine a partire dal livello squisitamente domestico, sia avendo riguardo al più ampio quadro di cooperazione amministrativa e giudiziaria.

A tal riguardo, non appaiono più tollerabili i ritardi accumulati da diversi Stati membri in termini di risposta del sistema anti-frode nazionale che, evidentemente, minano l'effettività e l'efficacia soprattutto delle attività investigative svolte in collaborazione tra le forze di polizia e che travalicano, per loro natura, i confini dei vari Paesi nonché di quelle svolte

direttamente o sotto la regia degli Organismi europei a ciò deputati, in primis l'OLAF.

Ad oggi, infatti, non è più possibile pensare di aggredire efficacemente il crimine trans-nazionale attraverso vecchi ed ormai datati strumenti d'indagine che possano prescindere, ad esempio, dallo svolgimento di incisive investigazioni economico-finanziarie nonché patrimoniali nei confronti di un crimine che risulta sempre più strutturato ed organizzato in vere e proprie reti europee (se non mondiali) e che trae forza – *in primis* – da lacune normative nei settori antifrode domestici ed europeo.

Occorre, più in particolare, che la risposta di contrasto, all'interno del complessivo ciclo antifrode, venga sempre più affinata ed anticipata nella delicata e cruciale fase della “prevenzione”, nella consapevolezza che, una volta perse le risorse economico-finanziarie a favore dei frodatori, è compito molto arduo (se non impossibile) pervenire ad un loro recupero.

Tali sfide, anche in considerazione dell'attuale quadro emergenziale connesso al Covid-19 e delle conseguenti risposte adottate dall'Unione che comprendono nuovi ed inauditi sforzi economico-finanziari – che troveranno prossima attuazione nell'ambito del Quadro Finanziario Pluriennale 21/27 e del *Next Generation EU* – appaiono ancora più urgenti ed improcrastinabili e dovranno necessariamente essere affrontate e vinte dall'Unione e dagli Stati membri avendo sempre ed in prima battuta – quale stella polare della loro azione – il disposto dell'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'UE e, quindi, i ben noti e fondamentali principi di “assimilazione” e “coordinamento”.

Infatti, nella lotta agli odierni e più insidiosi fenomeni di criminalità economico-finanziaria a detrimento del budget UE che, come ormai tristemente noto, assumono sempre più spesso carattere trans-nazionale, gli sforzi delle singole autorità antifrode e, soprattutto, delle Forze di polizia nazionali rischiano di non produrre alcun valido effetto in termini di efficacia ed effettività o, peggio, essere totalmente vanificati qualora essi non vengano messi a fattor comune in un quadro di totale e leale collaborazione e cooperazione.

## Bibliografia

- AA.VV., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano. Le decisioni quadro dell'Unione europea: dal mandato d'arresto alla lotta al terrorismo*, Giuffrè, Milano, 2006
- AA.VV., *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, (a cura di Catalano), Giappichelli, Torino, 2003
- AA.VV., *Corpus Juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, a cura di M. Delmas-Marty, Economica, Paris, 1997
- ALESCI T., *La Procura europea per i reati lesivi di interessi finanziari: la proposta di regolamento tra luci ed ombre*, in *Archivio penale*, 2014, n. 1
- ALLEGREZZA S., *Pubblico Ministero e azione penale: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, in AA.VV., *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Torino, 2005
- ALLEGREZZA S., *Verso una Procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani*, in *Dir. pen. cont.*, 31 ottobre 2013
- AMALFITANO C., *La competenza penale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*
- APRILE E. - SPIEZIA F., *Cooperazione giudiziaria penale nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di E. Aprile, Ipsoa, Milano, 2009
- BARGIS M., *Il pubblico ministero europeo nella prospettiva di un ordinamento europeo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2004
- BARGIS M., *Le disposizioni processuali del Corpus juris 2000*, relazione svolta nell'ambito del Convegno "Corpus juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale" (Alessandria 19-21 ottobre 2001), Giuffrè, Milano, 2003, p. 133
- BARILLARO M., *Terrorismo e crimini contro lo Stato. Legislazione attuale e azioni di contrasto*, Giuffrè, Milano, 2005
- BAZZOCCHI V., *Atti della Conferenza internazionale "La protezione dei diritti fondamentali e procedurali dalle esperienze investigative dell'OLAF all'istituzione del Procuratore europeo"*, organizzata dalla Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco e svoltasi a Roma il 12-14 giugno 2013

- CAGNOLA F., *Le investigazioni della difesa nella prospettiva della istituzione del Pubblico Ministero europeo*, in L. CAMALDO (a cura di), *L'istituzione del Procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*
- CAIANELLO M., *L'istituzione del Pubblico ministero europeo tra esigenze di efficienza e necessità di semplificazione*, in AA.VV., *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso - G. Illuminati - R. Sicurella - S. Allegrezza, Giuffrè, Milano, 2013
- CALVANESE E., *Comunicazioni agevolate con i corrispondenti*, in *Guida al dir.*, 2005
- CAMALDO L., *Il Pubblico ministero europeo dal Corpus Iuris al Trattato di Lisbona: un "fantasma" si aggira nell'Unione europea*, in P. CORSO - E. ZANETTI (a cura di), *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, Piacenza, 2010
- CAMALDO L., *L'avvocato difensore di fronte al pubblico ministero europeo*, in *Riv. pen.*, 11, 2001
- CANDI A., *La struttura della Procura europea e i rapporti con gli organi d'indagine nazionali*, in AA.VV., *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso - G. Illuminati - R. Sicurella - S. Allegrezza, Giuffrè, Milano
- CANDI A., *Struttura, compiti, indipendenza e responsabilità del pubblico ministero europeo nella proposta della Commissione europea del 17 luglio 2013*, in *Dir. pen. cont.*, 30 gennaio 2014
- CARTA M., *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale dopo il Trattato di Lisbona*, in *Democrazia e sicurezza*, anno II, 2, 2012
- CASELLI G.C. - DE AMICIS G., *La natura di Eurojust e la sua attuazione nell'ordinamento interno: struttura, funzioni e obiettivi dell'organismo sovranazionale*, in *Dir. e giust.*, 28, 2003
- CASSESE S., *Corso di diritto amministrativo, Volume 5, Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Giuffrè, Milano, 2011
- CHALMERS D. - DAVIES G. - MONTI G., *European Union Law*, Cambridge, 2010
- CHIAVARIO C.M., *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Utet, Torino, 2011
- CHIAVARIO C.M., *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale a livello europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005

- CIANI G., *Il pubblico ministero europeo: problematiche ordinamentali e processuali*, in AA.VV., *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso - G. Illuminati - R. Sicurella - S. Allegrezza, Giuffrè, Milano, 2013
- CONSEIL D'ETAT, *Réflexions sur l'institution d'un parquet européen*, Paris, 2011
- DALIA A.A. - FERRAIOLI M., *Manuale di diritto processuale penale*, Cedam, Padova, 2010
- DAMASKOU A., *The European Public Prosecutor's Office. A Ground-breaking New Institution of the EU Legal Order*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2015
- DE AMICIS G. - D'AMATO A., *La cooperazione internazionale nell'esercizio della funzione giurisdizionale. Dalle rogatorie alle squadre investigative comuni in attuazione dei principi del "Terzo Pilastro" del Trattato sull'Unione europea*, in AA.VV., *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale* (a cura di Catalano), Giappichelli, Torino, 2003
- DE AMICIS G. - IUZZOLINO G., *La costruzione dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia nelle disposizioni penali del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in *Cass. pen.*, 2004
- DE AMICIS G. - SANTALUCIA G., *La vocazione giudiziaria dell'Eurojust tra spinte sopranazionali e timidezze interne*, in *Cass. pen.*, 2011, 9
- DE AMICIS G. - SANTALUCIA G., *La vocazione giudiziaria dell'Eurojust tra spinte sopranazionali e timidezze interne*, in *Cass. pen.*, 2011, 9
- DE AMICIS G. - SURANO L., *Il rafforzamento dei poteri di Eurojust a seguito della decisione 2009/426/GAI*, in *Cass. pen.*, 2009
- DE AMICIS G. - IUZZOLINO G., *Lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia nelle disposizioni penali del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in *Cass. pen.*, 2004
- DE AMICIS G., *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 31
- DE AMICIS G., *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale, verso un sistema integrato di forme e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie*, in *Quaderni di diritto penale comparato, internazionale ed europeo*, Giuffrè, Milano, 2007
- DE AMICIS G., *Il "rafforzamento" di Eurojust nella prospettiva del Pub-*

- blico ministero europeo: finis an transitus?*, in *Studi in onore di Mario Pisani*, II, a cura di P. Corso - E. Zanetti, La Tribuna, 2010
- DE AMICIS G., *Il ruolo dell'Olaf e di Eurojust negli interventi a tutela degli interessi finanziari comunitari: quale collaborazione?*, in AA.VV., *Per un rilancio del progetto europeo. Esigenze di tutela degli interessi comunitari e nuove strategie di integrazione penale*, a cura di G. Grasso - R. Sicurella, Giuffrè, Milano, 2008
- DE AMICIS G., *La costruzione di Eurojust nell'ambito del "Terzo pilastro" dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2001
- DE AMICIS G., *La nuova rete ed il suo rapporto con Eurojust*, in *Cass. pen.*, 4, 2009
- DE AMICIS G., *Riflessioni su Eurojust*, in *Cass. pen.*, 2002
- DE CICCIO A., *Codice annotato di diritto tributario internazionale e commercio estero*, Giappichelli, Torino, 2004
- DE CICCIO A., *Legislazione e tecnica doganale. Limiti ed opportunità delle transazioni commerciali con l'estero contrasto alle frodi nella globalizzazione dei mercati. Esame di casi pratici*, Giappichelli, Torino, 1999, 2003, p. II, cap. 4
- DE CICCIO A., *Voce: importazione, Voce: esportazione*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 2003
- DE LEO F., *Da Eurojust a pubblico ministero europeo*, in *Cass. pen.*, 4, 2003
- DE LEO F., *Le funzioni di coordinamento di Eurojust*, in AA.VV., *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, Giuffrè, Milano, 2004
- DE LEO F., *Maggior valore per le richieste del collegio*, in *Guida al dir.*, 14, 2005
- DE LEO F., *Quale legge per Eurojust?*, in *Quest. giustizia*, 1, 2003
- DELMAS-MARTY M. - VERVAELE J.A.E., *La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats membres*, Antwerp-Groningen-Oxford, 2000 e 2001, vol. 4
- DELMAS-MARTY M., *Evoluzione del p.m. e principi direttivi del processo penale nelle democrazie europee*, in *Quest. giust.*, 1997
- DI MARTINO A., *La frontiera e il diritto penale. Natura e contesto delle norme di diritto penale transnazionale*, Giappichelli, Torino, 2006
- DOMINICI L., *Da Uclaf a Olaf come cambia la lotta alle frodi in ambito Ue*, in <http://www.fiscooggi.it/analisi-e-commenti/articolo/da-uclaf-olaf-come-cambia-lalotta-alle-frodi-ambito-ue-9>, 3 novembre 2006

- DOUGAN M., *From the velvet glove to the iron fist: criminal sanctions for the enforcement of Union Law*, in M. CREMONA, *Compliance and enforcement of EU Law*, Oxford, 2012
- EUROJUST, in AA.VV., *Lezioni di diritto penale europeo*, a cura di G. Grasso - R. Sicurella, Giuffrè, Milano, 2007
- EUROJUST, *L'istituzione dell'Unità provvisoria di cooperazione giudiziaria*, in *Giur. mer.*, 2001
- EUROJUST, *Le indicazioni del Ministero per rendere effettivo il coordinamento*, in *Dir. giust.*, 24, 2001
- FALATO F., *Appunti di cooperazione giudiziaria*, ESI, Napoli, 2012
- FERRUA P., *Relazione svolta nell'ambito del Convegno "Corpus juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale"* (Alessandria 19-21 ottobre 2001), Giuffrè, Milano, 2003
- FIDELBO M., *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in *Dir. pen. cont.* 2016, 3
- FIDELBO M., *La proposition de directive 275/2011: la protection des victimes de la criminalité à la lumière de la reconnaissance mutuelle*, in *I quaderni europei*, Università di Catania, Online Working Paper, 2012, n. 42
- FLORE D., *An European Public Prosecutor's Office: guidelines for the European agenda*, in G. GRASSO - G. ILLUMINATI - R. SICURELLA - S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, Milano, 2013
- GRASSO G., *Il "Corpus Juris" e le prospettive di formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, in *Verso uno spazio giudiziario europeo*, Milano, 1997
- GRASSO G., *Il Corpus Juris: profili generali e prospettive di recepimento nel sistema delle fonti e delle competenze comunitarie*, in L. PICOTTI (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale europeo*, Milano, 1999
- GREVI V., *Linee di cooperazione giudiziaria in materia penale nella Costituzione europea*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, a cura di E. Dolcini - C.E. Paliero, Giuffrè, Milano, 2006
- HAMRAN L. - SZABOVA E., *European Public Prosecutor's Office. Cui bono?*, in *New Journal of European Criminal Law*, vol. 1-2, 2013
- IANNUZZI A., *La cooperazione tra le autorità di polizia*, in AA.VV., "Spazio

- europo di giustizia” e procedimento penale italiano. Adattamenti normativi e approdi giurisprudenziali*, a cura di L. Kalb, Giappichelli, Torino, 2012
- IUZZOLINO G., *Le squadre investigative comuni*, in *Dir. e giust.*, 2003, 15
- KOSTORIS R.E., *The perspective to establish a European Public Prosecutor’s Office: lights and shadows of a work in progress*, in *Academic anthology for the Academic Celebration for the 10th Anniversary of the College for Criminal Law Science of the Beijing Normal University*, 2015
- KOSTORIS R.E., *Manuale di procedura penale europea*, Giuffrè, Milano, 2014
- KUHL L., *Implementation of Effective Measures against Fraud and Illegal Activities in Cohesion Policies. An Analysis of Current structures, a Discussion of Reform Ideas, and a Look towards Changes by the European Public Prosecutor’s Office*, in *The european criminal law associations’ forum*, numero 2/2020
- LANZI A. - F. RUGGIERI - L. CAMALDO, *Il difensore e il pubblico ministero europeo*, Padova, 2002
- LIGETI K., *The European Public Prosecutor’s Office: How Should the Rules Applicable to its Procedure be Determined*, in *EUCLR*, 2011
- LIGETI K., *Toward a Public prosecutor for the European Union*, Londra, 2013
- LO VOI F., *Il difficile percorso per la creazione del Pubblico ministero europeo “a partire da Eurojust*, in AA.VV., *Le sfide dell’attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso,
- LO VOI F., *Nomina e poteri del membro nazionale italiano di Eurojust*, in *Dir. pen. e processo*, 2005
- LOMBARDO L., *L’istituzione del procuratore europeo: problemi e prospettive*, in *Cass. pen.*, 2003
- MAKRI C.A. - MARIN O., *The Commission’s New Anti-Fraud Strategy Enhanced action to Protect the EU Budget*, in *The european criminal law associations’ forum*, numero 3/2019
- MAMBERTO G., *Le risorse proprie delle Comunità europee*, Guido Pastena Editore s.r.l., Roma, 1979
- MANGIARACINA A., *Verso nuove forme di cooperazione giudiziaria: le squadre investigative comuni*, in *Cass. pen.*, 2004

- MONICI S., *La Procura europea prende vita a vent'anni dalla originaria proposta*, in [www.lalegislazionepenale.eu](http://www.lalegislazionepenale.eu), ottobre 2017
- MOSCARINI P., *Eurojust e il pubblico ministero europeo: dal coordinamento investigativo alle investigazioni coordinate*, in *Dir. pen. proc.*, 2011
- MURA A., *Integration of the EPPO in the National systems: concrete modalities in order to provide a real added value*, 11<sup>th</sup> OLAF Conference of Fraud Prosecutors, *Possible effects of establishing a European Public Prosecutor's Office on the National systems*, Bruxelles, 28 novembre 2013
- NICASTRO A., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano, le decisioni quadro dell'Unione europea: dal mandato d'arresto alla lotta al terrorismo*, Giuffrè, Milano, 2006
- NILSSON H.G., *Eurojust. The beginning or the end of the European Public Prosecutor*, in *Europarättslig Tidskrift*, 2000, n. 4
- PACILEO V., *I rapporti dell'Olaf con le autorità giudiziarie nazionali: forme e modalità di assistenza*, relazione al convegno di studi organizzato dal CSM con la Commissione europea, sul tema "Cooperazione tra Olaf e autorità giudiziarie nazionali, utilizzabilità degli atti d'indagine e salvaguardia delle garanzie processuali", Roma, 13-15 novembre 2006, in [www.csm.it](http://www.csm.it)
- PALAZZO F., *Linee guida per l'agenda europea e per il legislatore nazionale. Introduzione*, in G. GRASSO - G. ILLUMINATI - R. SICURELLA - S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*
- PALMA A., *Il coordinamento investigativo sovranazionale: i rapporti di collaborazione e le sinergie operative tra Eurojust, Europol ed OLAF*, in *Internazionale penale*, 26 luglio 2019.
- PANZAVOLTA M., *Eurojust: il braccio giudiziario dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2005
- PAOLUCCI C.M., *Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, Utet, Torino, 2011
- PARISI N., *La Procura europea: un tassello per lo spazio europeo di giustizia penale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1, 2013
- PARISI N., *Sub art. 85 TFUE*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, a cura di M. C. Baruffi - F. Pocar, II ed., Cedam, Padova, 2014
- PASQUA G. - PIERINI J.P., *Police cooperation in the European Union: an*

- overview, in AA.VV., *European cooperation in penal matters: issues and perspectives*, a cura di M. C. Bassiouni - V. Militello - H. Satzger, Cedam, Padova, 2008
- PERDUCA A. - PRATO F., *Le indagini dell'Ufficio europeo per la lotta anti-frode (OLAF) ed i rapporti con le autorità giudiziarie*, in *Cass. pen.*, 2006
- PIATTOLI B., *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Giuffrè, Milano, 2002
- PIATTOLI B., *Criminalità transnazionale e nuovi ambiti giudiziari in Europa: quale struttura per un p.m. centrale?*, in AA.VV., *Corpus Juris, pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale*, atti del convegno, Alessandria, 19-21 ottobre 2001, a cura di M. Bargis - S. Nosenigo, Giuffrè, Milano, 2003
- PONTEDURO S., *Le squadre investigative comuni sovranazionali: un nuovo strumento di cooperazione giudiziaria e di polizia*, in *Cass. pen.*, 10, 2012
- RAFARACI T., *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2011
- RECCHIONE S., *European Public Prosecutor Office. Anche gli entusiasti diventano scettici?*, in *Dir. pen. cont.*, 9 gennaio 2014
- RINOLDI D., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*, a cura di U. Draetta - N. Parisi - D. Rinoldi, ESI, Napoli, 2007
- ROCCATAGLIATA L., *Il Consiglio UE approva definitivamente il regolamento istitutivo della Procura europea. L'EPPO è, infine, realtà*, in *Giur. pen.*, ottobre 2017
- RONCO S.M., *Frodi 'gravi' IVA e tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea: quali ricadute nell'ordinamento interno alla luce della direttiva 2017/1371 del 5 luglio 2017*, in *Archivio penale*, 2017, n. 3
- SALAZAR L., *Eurojust, passo provvisorio ma decisivo contro il grande crimine transnazionale*, in *Dir. e giust.*, 5, 2001
- SALAZAR L., *Eurojust, una prima realizzazione della decisione del consiglio europeo di Tampere*, in *Doc. giust.*, 2000
- SALAZAR L., *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Archivio penale*, 2017, n. 3
- SALAZAR L., *Il negoziato sulla Procura europea nell'agenda della Presi-*

- denza italiana dell'Unione europea 2014*, in G. GRASSO - G. ILLUMINATI - R. SICURELLA - S. ALLEGREZZA (a cura di), *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*
- SALAZAR L., *L'Unione europea e la lotta alla criminalità organizzata da Maastricht ad Amsterdam*, in *Doc. giust.*, 1999
- SALAZAR L., *La costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il consiglio europeo di Tampere*, in *Cass. pen.*, 2000
- SATGER H. - ZIMMERMAN F., *The protection of EC financial interests by means of penal law*, in AA.VV., *European cooperation in penal matters: issues and perspectives*, a cura di M. C. Bassiouni - V. Militello - H. Satzger, Cedam, Padova, 2008
- SECCHI Z., *Le novità della convenzione 29 maggio 2000 in tema di assistenza giudiziaria penale fra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Doc. giust.*, 2000
- SPIEZIA F., *Coordinamento delle indagini ed Eurojust*, in AA.VV., *"Spazio europeo di giustizia" e procedimento penale italiano. Adattamenti normativi e approdi giurisprudenziali*, a cura di L. Kalb, Giappichelli, Torino, 2012
- SPIEZIA F., *Crimine transnazionale e procedure di cooperazione giudiziaria. Fonti normative, soggetti e rapporti giurisdizionali con le autorità straniere. Aggiornato con le leggi "Eurojust", mandato di arresto europeo e con le principali convenzioni del 2005*, in *Guida al diritto*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2006
- SPIEZIA F., *Gli scenari di struttura per l'istituzione del Procuratore europeo alla luce del Trattato di Lisbona. Le questioni in gioco*, in AA.VV., *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di G. Grasso - G. Illuminati - R. Sicurella - S. Allegrezza, Giuffrè, Milano, 2013
- SPIEZIA F., *Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust*, in *Cass. pen.*, 5, 2010
- SPIEZIA F., *La proposta di regolamento del 17 luglio 2013 per la creazione dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale. Lo stato dei negoziati e le prospettive per il futuro di Eurojust*, in *Cassazione penale*, 2015
- TESAURO G., *Una Procura europea per l'Europa del futuro*, in *Scritti in*

- onore di Ugo Draetta, a cura di N. Parisi - D. Rinoldi - A. Santini - M. Fumagalli Meraviglia, ESI, Napoli, 2011
- TONIATTI R., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia: il sistema delle “reti di collaborazione giudiziaria” e gli equilibri istituzionali nel sistema dell’Unione europea*, in AA.VV., *Magistratura, giurisdizione ed equilibri istituzionali. Dinamiche e confronti europei e comparati*, a cura di R. Toniatti - M. Magrassi, Cedam, Padova, 2011.
- TONINI P., *Il progetto di un pubblico ministero europeo nel Corpus juris sulla repressione delle frodi comunitarie* (Relazione al convegno di studio promosso dall’Ordine degli Avvocati di Livorno e dalla Fondazione Piaggio sul tema. “Lo spazio giuridico europeo e il pubblico ministero in Europa”, Livorno 16-17 ottobre 1998), in *Riv. it. dir. pub. com.*, I, 1999
- TONINI P., *Il Pubblico ministero europeo nel Corpus juris sulla repressione delle frodi comunitarie*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, vol. 1, 1999
- TRIULZI U., *Le politiche economiche dell’Unione europea*, Mondadori, aprile 2016
- VENEGONI A. - MINÌ M., I nodi irrisolti della nuova Procura europea, in *Giurisprudenza penale web*, 2017, 12
- VENEGONI A., *Il difficile cammino della proposta di direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell’Unione europea attraverso legge penale (c.d. Direttiva PIF): il problema della base legale*, in *Cassazione penale*, n. 6/2015
- VENEGONI A., *Prime brevi note sulla proposta di Direttiva della Commissione Europea per la protezione degli interessi finanziari della Unione attraverso la legge penale COM (2012)363 (c.d. Direttiva PIF)*, in *Dir. pen. cont.*, 5 settembre 2012
- VERVAELE J.A., *Quel status pour le Ministère Public? European Enforcement Agencies in the Area of Freedom, Security and Justice*, in Cour de Cassation (ed.), *Quelles Perspectives pour un Ministère Public Européen? Protéger les intérêts financiers et fondamentaux de l’Union*, Paris, 2010
- VIGNA P.L., *Le linee di evoluzione della criminalità organizzata*, in AA.VV., *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Giuffrè, Milano, 2005
- VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell’Unione europea*, Cacucci, Bari 2008

- ZAPPALÀ E., *Corpus Juris, Pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale*, atti del convegno, Alessandria, 19-21 ottobre 2011, Giuffrè, Milano, 2003
- ZWIERS M., *The European Public Prosecutor's Office. Analysis of a Multi-level Criminal Justice System*, Intersentia, Cambridge, 2011

## Sitografia

[http://penalecontemporaneo.it/upload/1426613716SPIEZIA\\_2015a.pdf](http://penalecontemporaneo.it/upload/1426613716SPIEZIA_2015a.pdf)

[https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it)

<https://europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/29/quadro-finanziario-pluriennale>

[https://it.wikipedia.org/wiki/Bilancio\\_dell%27Unione\\_europea](https://it.wikipedia.org/wiki/Bilancio_dell%27Unione_europea)

[https://laleggepertutti.it/244066\\_le-squadre-investigative-comuni](https://laleggepertutti.it/244066_le-squadre-investigative-comuni)

[www.salvisjuribus.it/il-coordinamento-investigativo-sovranzionale-i-rapporti-di-collaborazione-e-le-sinergie-operative-tra-eurojust-europol-ed-olaf/](http://www.salvisjuribus.it/il-coordinamento-investigativo-sovranzionale-i-rapporti-di-collaborazione-e-le-sinergie-operative-tra-eurojust-europol-ed-olaf/)





## AVVERTENZE

La rivista è inviata gratuitamente alle Amministrazioni, Comandi e Uffici delle Forze di polizia e a tutti gli enti interessati all'attività delle Forze di polizia, con riferimento particolare ai temi del coordinamento «interforze» e della cooperazione internazionale di polizia.

I manoscritti e le pubblicazioni da recensire devono essere inviati alla Segreteria di redazione, possibilmente in duplice copia, e senza obbligo di restituzione.

È facoltà della Direzione pubblicare i manoscritti e recensire le pubblicazioni.

La riproduzione totale o parziale degli articoli pubblicati su questa rivista è ammessa, previa comunicazione alla Direzione, purché accompagnata dalla citazione della fonte.

*Direzione, Redazione e Segreteria: Piazza di Priscilla, 6*  
00199 Roma - Tel. 06/46524260 - 06/46524034

---

Registrazione presso il Tribunale di Roma n. 33 del 22 febbraio 2018  
(già registrato al n. 282 del 5 maggio 1992 e al n. 274 dell'8 maggio 1987)

Iscrizione al Registro degli Operatori di Comunicazione  
n. 31195 del 19 marzo 2018

