

**Oltion Zeqo, Nicolò Giordano, Stefania Cucciniello,  
Ernesto Casiglia, Mario Irace**

**LA PROCURA EUROPEA TRA DIRITTO DELL'UE E DIRITTO  
PENALE: RUOLO, FUNZIONAMENTO, INDAGINI ED ESERCIZIO  
DELL'AZIONE PENALE PER I REATI DI COMPETENZA**

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

**I-II/2023**



*Il bilancio dell'UE non è, e non è mai stato, una semplice questione di dare e avere. Tutti gli Stati membri traggono vantaggio dall'appartenenza al mercato unico, affrontando insieme le sfide comuni.*



# INDICE - SOMMARIO

ABSTRACT	Pag. 7
CAPITOLO 1 - I primi interventi volti alla protezione degli interessi finanziari comunitari	» 11
1.1. <i>L'importanza di tutelare gli interessi finanziari comunitari</i>	» 11
1.2. <i>I primi Progetti di trattato sulla tutela degli interessi finanziari comunitari e la creazione dell'OLAF</i>	» 12
1.3. <i>Il "principio di assimilazione" elaborato dalla Corte di Giustizia nella sentenza sul mais greco</i>	» 13
1.4. <i>Il Trattato di Maastricht e la Convenzione del 1995 relativa alla "Tutela degli interessi finanziari comunitari"</i>	» 14
1.5. <i>Il Corpus Juris 2000</i>	» 17
1.6. <i>Il Corpus Juris: dalla proposta di modifica dell'art. 280 TCE al Libro verde sulla creazione di una Procura europea</i>	» 24
1.7. <i>Il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa e la prima previsione di una norma ad hoc sulla Procura europea</i>	» 26
1.8. <i>Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona in materia di cooperazione giudiziaria penale</i>	» 27
1.9. <i>L'introduzione, da parte del Trattato di Lisbona, di un'apposita base giuridica per l'istituzione di una Procura europea</i>	» 31
CAPITOLO 2 - La tutela degli interessi finanziari comunitari dopo Lisbona	» 33
2.1. <i>La proposta di direttiva PIF e l'individuazione della base giuridica delle norme di diritto penale sostanziale</i>	» 33
2.1.1. <i>Approfondimento sulla frode carosello</i>	» 35
2.2. <i>La Proposta di istituire una Procura europea</i>	» 37
2.3. <i>L'avvio dei negoziati e il passaggio alla cooperazione rafforzata</i>	» 39
2.4. <i>La direttiva in materia di tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione del 2017</i>	» 41
2.5. <i>Testo normativo della direttiva Pif</i>	» 44
2.6. <i>Il regolamento UE 2017/1939</i>	» 54
2.7. <i>Il d.lgs. n. 9 del 2021</i>	» 55
2.8. <i>Problemi interpretativi ed operativi – Un'analisi critica</i>	» 58

CAPITOLO 3 - La struttura operativa e organizzativa di EPPO	Pag. 61
3.1. <i>Il Procuratore Capo europeo</i>	» 61
3.1.1. <i>Scheda informativa dell'attuale Procuratore Capo europeo</i>	» 66
3.2. <i>Il Collegio dell'EPPO</i>	» 67
3.3. <i>Le Camere permanenti</i>	» 69
3.4. <i>I Procuratori europei</i>	» 71
3.4.1. <i>Scheda informativa del Procuratore europeo italiano</i>	» 77
3.5. <i>I Procuratori europei delegati</i>	» 79
CAPITOLO 4 - Esercizio dell'azione penale e relazioni con gli altri partner europei	» 89
4.1. <i>Obbligatorietà o discrezionalità dell'azione penale?</i>	» 89
4.2. <i>La chiusura delle indagini e l'esercizio dell'azione penale</i>	» 92
4.2.1. <i>Uno sguardo ai risultati investigativi ottenuti fino ad ora</i>	» 96
4.3. <i>L'ammissibilità della prova nel giudizio</i>	» 114
4.4. <i>L'archiviazione</i>	» 116
4.5. <i>La riapertura delle indagini</i>	» 119
4.6. <i>Il controllo giurisdizionale sull'archiviazione del procedimento</i>	» 120
4.7. <i>Il trasferimento del procedimento alle autorità nazionali</i>	» 122
4.8. <i>Le procedure semplificate ex art. 40 Regolamento EPPO</i>	» 124
4.9. <i>Il regime giuridico applicabile in tema di misure cautelari personali</i>	» 127
4.10. <i>Le relazioni di cooperazione tra EPPO e gli altri partner</i>	» 130
4.10.1. <i>Le relazioni tra l'Agenzia Eurojust ed EPPO</i>	» 131
4.10.2. <i>Le relazioni tra OLAF ed EPPO</i>	» 135
4.10.3. <i>Le relazioni tra EPPO ed Europol</i>	» 138
4.10.4. <i>Le relazioni tra EPPO e le istituzioni, agenzie, uffici e organi dell'Unione</i>	» 140
4.10.5. <i>Le relazioni della Procura europea con le autorità di Paesi terzi e le organizzazioni internazionali</i>	» 140
4.10.6. <i>Le relazioni con Stati membri dell'UE che non partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO</i>	» 142
4.10.7. <i>La Corte dei conti europea e le relazioni con la Procura europea</i>	» 143
CONCLUSIONI	» 145
INTERVISTA	» 147
BIBLIOGRAFIA	» 157

## Abstract

*Dopo aver attraversato rapidamente le vicende storiche che hanno portato alla creazione della Procura europea, passaggio doveroso per poter comprendere i motivi di alcune scelte ed il perché della mancanza di altre, dopo aver spiegato in ogni sua parte la struttura di cui EPPO è stata dotata, ci si è interrogati sulla natura dei singoli organi e sul ruolo svolto da ognuno di essi, con occhio non compilativo ma critico.*

*Del Procuratore Capo europeo, ad esempio, si sono analizzati i dubbi in merito al rispetto del principio della separazione dei poteri e delle esigenze di terzietà del giudice, più volte ribadito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. È emerso che il potere di azione penale non è esercitato dalla figura di vertice dell'EPPO, il Procuratore Capo europeo appunto, come ci si aspetterebbe, ma è demandato ad una figura intermedia a composizione collegiale, la Camera permanente, definita «il vero fulcro decisionale dell'attività requirente condotta dalla Procura europea».*

*In merito ai procuratori europei si è indagata la loro autonomia e indipendenza dal potere politico mentre per i procuratori europei delegati sono state illustrate le problematiche legate alla creazione dei «super distretti» e alla scelta del «terzo binario» investigativo al posto del regime del c.d. «doppio cappello».*

*Terminata l'analisi critica sul funzionamento, sui poteri e sulle prerogative dei vari componenti, si è passati all'illustrazione dei principi che stanno alla base delle indagini curate da EPPO, della loro transnazionalità e dei relativi problemi applicativi e dubbi operativi. Sono stati posti in evidenza gli aspetti critici relativi ad alcuni istituti quali l'esercizio dell'azione penale, l'ammissibilità della prova nel giudizio, la tassatività dei casi di archiviazione previsti nel regolamento istitutivo di EPPO, il ricorso alla procedura semplificata quale strumento deflattivo e alternativo all'esercizio dell'azione penale, il regime giuridico applicabile in tema di misure cautelari personali.*

*I dubbi sollevati dalla dottrina riguardano in particolare il rinvio alla normativa nazionale che non assicurerebbe medesime ed adeguate garanzie procedurali verso le parti, considerate le profonde differenze ricorrenti tra i diversi ordinamenti dei Paesi aderenti. Per eliminare forme di disuguaglianza tra i cittadini europei, la normativa sovranazionale avrebbe potuto disciplinare, di volta in volta, forme di contraddittorio tra le parti per bilanciare i contrapposti interessi in gioco.*

*Ma non sarebbe stata completa l'indagine se non fosse stata seguita da una lunga attività di ricerca di informazioni da fonti aperte in merito alle*

*operazioni portate a termine sotto il coordinamento della Procura europea. Per spostarsi dalla teoria alla prassi ed andare a verificare sul campo e non sui libri, lontano da elogi e critiche basate su documenti, se questo nuovo organismo funzioni o meno.*

*Sempre per mantenersi aderenti alla realtà, in ultimo, sono stati analizzati tutti i working arrangements stipulati tra EPPO e gli altri organismi europei che in un modo o nell'altro partecipano, integrano o possono interferire con le indagini svolte dalla Procura europea.*

*Non potevamo chiudere l'elaborato senza l'unico punto di vista mancante nei manuali e nei documenti che abbiamo analizzato per redigere la tesi, un punto di osservazione privilegiato e autentico, un procuratore europeo delegato italiano, al quale vanno i nostri più sinceri ringraziamenti, che ha accettato di essere intervistato consentendo così a questa tesi di poter essere da noi considerata completa.*

\* \* \*

*After quickly looking over the historical events that led to the creation of the European Public Prosecutor's Office, a necessary step to understand the reasons for some choices and the reason for the lack of others, and after explaining, in all its parts, the structure with which EPPO was endowed, we wondered about the nature of the individual bodies and the role played by each of them, not conducting a desk-study but a critical analysis.*

*As regards the European Chief Prosecutor, for example, doubts were analyzed as to whether the principle of the separation of powers and the need for neutrality and impartiality of the judge, reiterated several times by the European Court of Human Rights, was respected. It emerged that the power of prosecution is not exercised by the top figure of the EPPO, the European Chief Prosecutor precisely, as one would expect, but is delegated to an intermediate collegial body, the Permanent Chamber, defined as "the real decision-making central structure of the prosecutorial activity conducted by the European Public Prosecutor's Office".*

*With regard to European prosecutors, their autonomy and independence from political power was analyzed, while as regards deputy European prosecutors the issues related to the creation of "super districts" and the choice of the investigative "third track" instead of the so-called "double-hat" regime were explained.*

*Upon completion of the critical analysis on the functioning, powers and prerogatives of the various components, the discussion moved on to an illustration of the principles underlying the investigations handled by EPPO, their transnationality and related problems concerning the application and*

*operational doubts. Critical aspects related to certain activities, such as the exercise of criminal prosecution, the admissibility of evidence in the trial, the mandatory nature of the cases of dismissal of charges provided for in the EPPO founding regulation, the use of the simplified procedure as a deflation and alternative tool to the exercise of criminal prosecution, and the legal regime applicable in the field of personal provisional orders were highlighted.*

*The doubts raised by the doctrine relate, in particular, to the reference to national legislation that would not ensure the same and adequate procedural guarantees toward the parties, given the deep differences existing among the various legal systems of the participating countries. In order to eliminate forms of inequality among European citizens, supranational legislation could have regulated, on a case-by-case basis, forms of adversarial proceedings between the parties to balance the conflicting interests at stake.*

*However, the investigation would not have been complete without a long search for information from open sources about the operations carried out under the coordination of the European Public Prosecutor's Office, with the aim of moving from theory to practice and carrying out a practical and not theoretical assessment of the real functioning of this new body, thus avoiding praises and document-based criticism.*

*Finally, with the aim of keeping close to reality, all the working arrangements made between EPPO and other European bodies, that in one way or another participate in, complement or may interfere with the investigations carried out by the European Public Prosecutor's Office, were analyzed.*

*We could not complete this dissertation without taking into account the only point of view missing in the manuals and documents we analyzed to write the thesis, a privileged and authentic viewpoint, an Italian Deputy European Prosecutor, who accepted to be interviewed, thus allowing us to finish our work and to whom we would like to express our heartfelt thanks.*



## CAPITOLO 1

### I primi interventi volti alla protezione degli interessi finanziari comunitari\*

---

#### 1.1. L'importanza di tutelare gli interessi finanziari comunitari

Tra le priorità dell'Unione europea un'importanza particolare è rivestita dalla tutela dei propri interessi finanziari. Le ragioni di tale rilevanza derivano dal fatto che dalla corretta protezione degli stessi dipende l'esistenza dell'Unione e la possibilità di perseguire i suoi fini. Senza una corretta protezione delle proprie finanze l'Unione non potrebbe assicurare il funzionamento delle proprie Istituzioni e realizzare gli obiettivi previsti dai Trattati istitutivi. Inoltre, la tutela degli interessi finanziari comunitari è importante anche perché consolida e rafforza la fiducia dei cittadini comunitari nei confronti dell'UE e garantisce il corretto impiego del denaro dei contribuenti.

L'Unione europea è dotata di un proprio bilancio, che viene approvato ogni anno dalle Istituzioni comunitarie sulla base dell'art. 314 TFUE. Il bilancio, in larga parte, viene impiegato per finanziare, nei singoli Stati membri, progetti di vario genere – alla cui realizzazione vi è un interesse dei cittadini comunitari – che non sarebbero finanziati o che sarebbe più costoso finanziare attraverso i bilanci nazionali.

Il bilancio comunitario è finanziato principalmente dalle c.d. *risorse proprie*, che attualmente sono costituite da: a) i dazi doganali; b) i c.d. prelievi agricoli sulle importazioni provenienti dai Paesi terzi, il cui scopo è quello di tutelare le produzioni agricole dei Paesi dell'UE; c) l'imposta sul valore aggiunto (IVA) ed infine d) dal prodotto nazionale lordo, che consiste in un contributo degli Stati membri proporzionato al PIL.

Le *risorse proprie* sono riscosse dagli Stati membri e versate alla Commissione. Oltre a quelle elencate vi sono altre fonti di entrata, tra cui si possono menzionare: le imposte e le altre trattenute sulle retribuzioni del personale dell'UE, gli interessi bancari e di mora, le ammende, i contributi dei Paesi extra UE ad alcuni programmi specifici.

Con riferimento alle spese si osserva che il bilancio comunitario deve essere sempre in pareggio, quindi queste non possono mai superare le entrate. Le spese – che come le entrate devono essere indicate nel bilancio approvato

---

(\*) Capitolo a cura del Colonnello dell'Arma dei Carabinieri Nicolò Giordano, già frequentatore del XXXVIII Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

annualmente dalle Istituzioni comunitarie – sono numerose, tuttavia è possibile elencarne alcune a titolo di esempio: spese per la crescita e l'occupazione; spese per la coesione economica, sociale e territoriale; spesa per l'agricoltura; spesa per l'amministrazione; spesa per gli aiuti ai Paesi extra UE, ecc.

## **1.2. I primi Progetti di trattato sulla tutela degli interessi finanziari comunitari e la creazione dell'OLAF**

Nel 1976 la Commissione presentò, per la prima volta, due Progetti di Trattato<sup>1</sup> volti a modificare i Trattati istitutivi delle Comunità europee, al fine di introdurre norme comuni sulla tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità e sulla responsabilità e tutela in materia penale dei funzionari e degli altri agenti delle Comunità europee. Come è possibile ricavare dal testo dei Progetti le ragioni che portarono la Commissione a presentare queste proposte furono essenzialmente due: da un lato, le disposizioni penali dei singoli Stati membri non risultavano sufficienti a garantire la tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità e non assicuravano una repressione sufficientemente efficace delle violazioni del diritto comunitario; dall'altro, anche se negli Stati membri esistevano disposizioni specifiche relative alle violazioni che i funzionari potevano commettere nell'esercizio delle loro funzioni e disposizioni riguardanti la loro tutela, in generale esse non si applicavano ai funzionari delle Comunità europee.

Nonostante l'importanza e la necessità di queste proposte, non vennero né prese in considerazione né analizzate da parte del Consiglio. Sarà solo nel 1988 che, nel settore della tutela delle finanze comunitarie, verrà istituito in seno al Segretario generale della Commissione europea l'UCLAF (Ufficio di coordinamento per la lotta antifrode) che, lavorando accanto ai servizi antifrode nazionali, doveva fornire il coordinamento e l'assistenza necessaria per contrastare la frode agli interessi comunitari.

L'UCLAF verrà, successivamente, sostituito dall'OLAF<sup>2</sup> (Ufficio europeo per la lotta antifrode), al quale verranno attribuiti maggiori poteri investigativi. Quest'ultimo è un organismo indipendente costituito all'interno della Commissione europea, con il compito di svolgere indagini amministrative nel campo delle frodi al bilancio comunitario. Se al termine delle indagini l'OLAF rileva condotte che possano costituire reato, non potendo svolgere indagini penali, trasmette il rapporto e le prove acquisite all'autorità giudiziaria competente dello Stato membro.

---

1) In GUCE n° C 222/02 del 2 settembre 1976.

2) L'OLAF è stata istituita con decisione della Commissione del 28 aprile 1999.

### 1.3. Il “principio di assimilazione” elaborato dalla Corte di Giustizia nella sentenza sul *mais greco*

Proseguendo l’esame degli interventi in materia di tutela degli interessi finanziari comunitari merita di essere ricordata un’importante sentenza del 1989 della Corte di Giustizia<sup>3</sup>, nota come sentenza sul caso del “mais greco”.

L’importanza di questa pronuncia risiede nell’aver immaginato e applicato – ancor prima del legislatore comunitario – il *principio di assimilazione*, in base al quale gli Stati membri per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità devono adottare le stesse misure che normalmente utilizzano per combattere le frodi che ledono i propri interessi finanziari nazionali.

Nel caso di specie la Commissione delle Comunità europee nel 1988, ai sensi dell’art. 169 del trattato CEE, aveva promosso dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee un ricorso volto a far dichiarare che la Repubblica ellenica fosse venuta meno agli obblighi previsti dal diritto comunitario violando l’interesse finanziario della Comunità.

In particolare, la Commissione sosteneva che le autorità elleniche avessero omesso di effettuare dei prelievi agricoli destinati a finanziare le risorse proprie della Comunità, venendo così meno agli obblighi previsti dal diritto comunitario.

La Commissione, dopo un’approfondita inchiesta aveva infatti rilevato che due carichi di granturco esportati dalla Grecia in Belgio dalla società ITCO non fossero costituiti da granturco di origine greca, come dichiarato dalle autorità elleniche, bensì da granturco importato dalla Jugoslavia, per cui al momento della loro introduzione nel territorio comunitario le autorità greche avrebbero dovuto applicare i dazi doganali come previsto dal diritto sovranazionale.

La Commissione al termine delle indagini aveva invitato il governo ellenico a prendere una serie di provvedimenti, entro un termine dalla stessa fissato, tra i quali si ricorda l’avvio di procedimenti penali e disciplinari nei confronti degli autori della frode e dei loro complici.

In seguito all’inottemperanza della Grecia in ordine ai provvedimenti richiesti dalla Commissione, quest’ultima aveva presentato ricorso alla Corte di Giustizia.

Tra le varie censure proposte alla Corte dalla Commissione vi era quella secondo cui l’art. 5 del trattato CEE «impone agli Stati membri di irrogare agli autori delle violazioni del diritto comunitario le stesse sanzioni vigenti

---

3) Corte di Giustizia delle Comunità europee, sentenza del 21 settembre 1989, C- 68/88.

per le violazioni del diritto nazionale», tuttavia la Repubblica ellenica sarebbe venuta meno a questo obbligo «omettendo di avviare procedimenti penali o disciplinari previsti dall'ordinamento interno nei confronti degli autori della frode e di tutti coloro che avevano collaborato ad occultarla e perpetrarla».

La Corte con riferimento a questa specifica censura aveva affermato che l'art. 5 del trattato CEE «impone agli Stati membri di adottare tutte le misure atte a garantire l'efficacia e la portata del diritto comunitario», e a tal fine, aveva proseguito la Corte «gli Stati pur conservando la scelta delle sanzioni devono segnatamente vegliare a che le violazioni del diritto comunitario siano sanzionate, sotto il profilo sostanziale e procedurale, in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno simili per natura ed importanza e che in ogni caso, devono conferire alla sanzione stessa un carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva», inoltre, «le autorità nazionali devono procedere nei confronti delle violazioni del diritto comunitario con la stessa diligenza usata nell'esecuzione delle rispettive legislazioni nazionali».

La Corte aveva appena riconosciuto in capo agli Stati membri l'esistenza dell'obbligo di sanzionare le violazioni del diritto comunitario in modo analogo a quanto avviene nel caso di violazioni del diritto nazionale, precisando che le sanzioni devono essere «effettive, proporzionate e dissuasive».

#### **1.4. Il Trattato di Maastricht e la Convenzione del 1995 relativa alla “Tutela degli interessi finanziari comunitari”**

Il 1° novembre 1993 è entrato in vigore il Trattato di Maastricht, conosciuto anche come Trattato sull'Unione europea (TUE), il quale da un lato ha introdotto la struttura a pilastri e dall'altro ha trasformato la Comunità economica europea in Comunità europea, facendole perdere il suo carattere prettamente economico.

I pilastri costitutivi della Comunità europea, introdotti dal Trattato di Maastricht, erano tre: 1) Primo pilastro: c.d Pilastro comunitario costituito da: CECA, CEE (che con il trattato in esame diventa CE), EURATOM; 2) Secondo pilastro: dedicato alla “Politica estera e di sicurezza comune” (PESC); 3) Terzo pilastro: dedicato alla “Giustizia ed affari interni”.

Proprio nell'ambito del terzo pilastro era stato inserito l'art. 209A, il cui primo comma faceva proprio il *principio di assimilazione* elaborato dalla Corte di Giustizia nel 1989. Nello specifico veniva affermato che «gli Stati membri adottano, per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere le frodi che ledono i loro interessi finanziari».

La differenza tra i tre pilastri dipendeva dal fatto che al primo si applicava il c.d. *metodo comunitario*, mentre agli altri due il c.d. *metodo intergovernativo*.

Il *metodo comunitario* limitava la sovranità degli Stati membri, infatti, competenti a decidere nelle materie rientranti nel primo pilastro erano solo le Istituzioni dell'Unione; gli Stati membri si limitavano a rispettare la volontà delle Istituzioni comunitarie e intervenivano solo nelle forme e con le modalità stabilite dai Trattati. Gli atti tipici che potevano essere adottati nell'ambito di questo pilastro erano i regolamenti e le direttive.

I regolamenti sono atti che: a) hanno una portata generale, in quanto vincolano Stati membri, Istituzioni, persone fisiche e giuridiche; b) sono direttamente applicabili, non richiedendo una normativa interna di attuazione; c) sono obbligatori in tutti i loro elementi.

Le direttive, invece, 1) non hanno una portata generale, infatti, hanno come destinatari solo gli Stati membri; 2) non sono direttamente applicabili, in quanto necessitano di una normativa interna di attuazione; 3) fissano un obbligo di risultato lasciando gli Stati membri liberi di scegliere i mezzi e i modi con cui attuarlo. Le direttive in genere vengono utilizzate quando si vuole procedere ad una armonizzazione graduale della materia.

Come i regolamenti, anche le direttive, a determinate condizioni<sup>4</sup>, possono produrre effetti diretti, questo vuol dire che il singolo, può far valere in giudizio una norma in esse contenuta che gli attribuisce dei diritti, anche se non è stata attuata dallo Stato o se è stata attuata in modo scorretto.

Per quanto riguarda, invece, il *metodo intergovernativo*, esso si caratterizzava per il fatto di privilegiare la sovranità statale rispetto alle istituzioni comunitarie. Tra gli atti che potevano essere adottati in questi due pilastri possiamo menzionare le convenzioni e le decisioni-quadro.

Le convenzioni sono strumenti che devono essere ratificati da tutti gli Stati membri per poter entrare in vigore; mentre le decisioni-quadro si differenziano dalle direttive perché, pur essendo soggette all'obbligo di interpretazione conforme, sono prive della caratteristica dell'effetto diretto.

Il Trattato di Maastricht subirà importanti modifiche ad opera del trattato di Amsterdam – firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999 – il quale trasferirà alcune materie del terzo pilastro (asilo; visti; immigrazione e cooperazione giudiziaria in materia civile) nel primo; muterà la denominazione del terzo pilastro in “Cooperazione giudiziaria in materia penale” ed introdurrà il meccanismo della cooperazione rafforzata.

---

4) Devono cioè essere: chiare, precise e a carattere non condizionato, cioè l'applicazione della norma non deve essere subordinata ad un successivo intervento delle Istituzioni dell'UE o degli Stati membri.

Tornando all'argomento che qui ci interessa – ovvero la tutela degli interessi finanziari della Comunità – gli Stati membri, nell'ambito del terzo pilastro, il 26 luglio 1995<sup>5</sup>, hanno adottato la Convenzione relativa alla protezione degli interessi finanziari delle Comunità Europee (c.d. *Convenzione PIF*), che costituisce un primo passo verso la tutela degli interessi finanziari comunitari.

La Convenzione nel primo comma dell'art. 1 detta una definizione comune di frode che lede gli interessi finanziari comunitari, distinguendo tra frode in materia di entrate e frode in materia di spese<sup>6</sup>. Mentre nel successivo art. 2 vincola gli Stati membri nella scelta delle sanzioni da applicare nel caso in cui venga posto in essere il reato di frode delineato dall'art. 1. Nello specifico si stabilisce che gli Stati membri debbano adottare sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, le quali nei casi di frode grave<sup>7</sup> devono comprendere pene privative della libertà personale che possano prevedere persino l'extradizione. Gli Stati membri possono, tuttavia, applicare sanzioni diverse da quelle appena esposte nei casi di frodi di lieve entità (di importo totale inferiore ai 4.000 ECU) che non presentino aspetti di particolare gravità secondo le proprie leggi interne.

L'articolo 3 si occupa della responsabilità penale dei dirigenti delle imprese stabilendo che gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché i dirigenti delle imprese, nonché qualsiasi persona che eserciti il potere di decisione o di controllo in seno alle stesse, siano dichiarati penalmente responsabili per le frodi commesse ai danni degli interessi finanziari delle Comunità.

La Convenzione contiene, poi, altre importanti disposizioni relative alla competenza (art. 4); all'extradizione (art. 5); alla cooperazione (art. 6); al principio del *ne bis in idem* (art. 7) e alle controversie tra gli Stati membri in merito all'interpretazione o applicazione della Convenzione (art. 8).

---

5) In GUCE n. C 316/48 del 27 luglio 1995.

6) L'art. 1 della Convenzione PIF del 1995 definisce frode in materia di spese, 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; Mentre definisce frode in materia di entrate qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei 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 un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto.

7) Intendendosi per "frode grave" qualsiasi frode di importo minimo da determinare in ciascuno Stato membro, che non può essere inferiore a 50.000 ECU.

Alla Convenzione seguirono due protocolli addizionali, uno del 27 settembre del 1996<sup>8</sup> e uno del 19 giugno 1997<sup>9</sup>; il primo protocollo obbliga gli Stati membri a sanzionare penalmente le condotte di corruzione attiva e passiva dei funzionari sia nazionali che comunitari che ledano o possano ledere gli interessi finanziari comunitari; mentre il secondo protocollo da una parte obbliga gli Stati membri a sanzionare penalmente il riciclaggio dei proventi di frodi o corruzione a danno del bilancio comunitario e a confiscare i proventi di frode, corruzione e riciclaggio; mentre dall'altra obbliga gli Stati membri a prevedere una responsabilità delle persone giuridiche, dichiarate responsabili di frode, corruzione attiva, e del riciclaggio di denaro, commessi a danno del bilancio comunitario. Anche alle persone giuridiche devono essere applicate sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive; esse possono avere una natura amministrativa oltre che penale e devono contenere almeno delle sanzioni pecuniarie.

La Convenzione e i due Protocolli addizionali sono dunque importanti perché introducono una definizione armonizzata di frode, corruzione e riciclaggio ai danni delle finanze comunitarie ed obbligano gli Stati membri a sanzionare penalmente tali condotte.

Questi tre strumenti adottati nell'ambito del terzo pilastro avevano bisogno di un'attuazione da parte degli Stati membri attraverso una legge interna; l'Italia ha provveduto con la l. n. 300 del 2000.

In Italia comunque, anche prima della Convenzione PIF del 1995, esisteva una norma del Codice penale, l'art. 640-*bis*, che puniva con la reclusione da uno a sei anni la truffa relativa a contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee.

Dopo essere state ratificate da tutti i Paesi la Convenzione ed il primo Protocollo sono entrati in vigore il 17 ottobre 2002, mentre il secondo Protocollo il 19 maggio 2009.

### **1.5. Il *Corpus Juris* 2000**

Negli anni '90 del secolo scorso, in attesa che tutti gli Stati ratificassero la Convenzione PIF del 1995, un gruppo di studiosi guidati dalla Prof. Mirelle Delmas-Marty venne incaricato dalla Commissione e dal Parlamento europeo di lavorare sul tema della tutela degli interessi finanziari comunitari.

Gli studiosi terminarono i lavori nel 1997 con la pubblicazione di un

---

8) In GUCE n. C 313/1 del 23 ottobre 1996.

9) In GUCE n. C 221/11 del 19 luglio 1997.

progetto intitolato *Corpus Juris*, contenente disposizioni per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea<sup>10</sup>, in cui per la prima volta si avanzò l'idea di istituire un Pubblico ministero europeo. Il testo originario del progetto verrà successivamente modificato e pubblicato in una seconda versione, il *Corpus Juris 2000*<sup>11</sup>, nota anche come *Versione di Firenze*<sup>12</sup>, alla quale di seguito faremo riferimento. Lo scopo del progetto era quello di istituire un Pubblico ministero europeo, indipendente, capace di svolgere le indagini e di esercitare l'azione penale di fronte ai tribunali nazionali competenti, al fine di tutelare meglio gli interessi finanziari comunitari e superare gli inconvenienti dovuti al frazionamento dello spazio penale europeo che non assicurava l'uniforme tutela dei fondi comunitari.

Il *Corpus Juris* – le cui norme si applicano a tutti gli Stati membri – è suddiviso in due parti: una dedicata al diritto penale (artt. 1-17) e l'altra al diritto processuale (artt. 18-35).

La parte relativa al diritto penale, a sua volta, si articola in due sezioni relative rispettivamente al diritto penale speciale e al diritto penale generale.

I primi otto articoli del *Corpus* costituiscono la c.d. parte speciale e definiscono i reati lesivi degli interessi finanziari comunitari, i quali vengono distinti in reati commissibili da chiunque e reati commissibili solo da funzionari pubblici. Nella prima categoria di reati rientrano la frode agli interessi finanziari delle Comunità europee e i delitti assimilati (art. 1); la frode in materia di appalti (art. 2); il riciclaggio e la ricettazione (art. 3) e l'associazione delittuosa a danno delle Comunità europee (art. 4). Mentre i reati che possono essere commessi solo da funzionari pubblici sono la corruzione (art. 5); la malversazione (art. 6); l'abuso di funzioni (art. 7) e le rivelazioni di segreti di ufficio (art. 8).

La parte di diritto penale generale contiene norme dedicate all'elemento soggettivo (art. 9); all'errore (art. 10); alla responsabilità penale individuale (art. 11); al tentativo (art. 11-*bis*); alla responsabilità del direttore dell'impresa o di ogni persona titolare dei poteri di controllo o decisione all'interno dell'impresa (art. 12); alla responsabilità penale degli enti (art. 13); al sistema sanzionatorio (artt. 14-17).

---

10) Si veda M. DELMAS-MARTY, *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Parigi, Economica, 1997. Per la versione italiana G. GRASSO, *Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Milano, 1997.

11) La seconda versione è stata pubblicata con il titolo *The implementation of the Corpus Juris in the member states: penal provisions for the protection of european finances*, a cura di M. Delmas-Marty e J.A.E. Vervaele, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000. In Italia G. GRASSO - R. SICURELLA, *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano, 2003.

12) La seconda versione è detta anche "Versione di Firenze" perché proprio nel capoluogo toscano sono state discusse le modifiche alla versione originaria del "Corpus Juris".

Per quanto riguarda, invece, la parte processuale, considerando che molto spesso i reati che ledono gli interessi finanziari comunitari hanno un carattere transnazionale, per ovviare ai problemi derivanti dalla diversità dei sistemi penali dei singoli Stati membri, ognuno dei quali presenta proprie caratteristiche e peculiarità, il *Corpus Juris* prevede da un lato l'istituzione di un Pubblico ministero europeo (di seguito *P.M.E.*) al fine di proteggere gli interessi finanziari comunitari e dall'altro considera l'insieme dei territori degli Stati membri uno spazio giudiziario unico ai fini delle indagini, della fase processuale e dell'esecuzione delle condanne relative ai reati elencati negli artt. 1-8 del Progetto (art. 18, comma 1).

Il *P.M.E.* – previsto come autorità della Comunità europea, indipendente sia nei confronti delle autorità nazionali che comunitarie – è responsabile delle indagini, del rinvio a giudizio, dell'esercizio dell'azione penale di fronte al giudice competente dello Stato membro ed infine dell'esecuzione delle sentenze relative alle fattispecie previste dagli artt. 1-8 (art. 18, comma 2).

Il Pubblico Ministero europeo è costituito da un Procuratore generale europeo (*P.G.E.*) con sede Bruxelles e dai Procuratori europei delegati (*P.E.D.*), i cui uffici hanno sede nella capitale di ogni Stato membro o in qualsiasi altra città in cui ha sede il tribunale competente (art. 18, comma 3). Le modalità di nomina di questi due membri sono definite nel *Dispositivo di applicazione* del *Corpus*.

Innanzitutto i membri della Procura europea devono essere scelti tra persone che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che siano in possesso dei requisiti richiesti per l'esercizio, nei rispettivi Paesi, delle più alte cariche giudiziarie, ovvero che siano giureconsulti di notoria competenza secondo quanto disposto dai Trattati, per i giudici e gli avvocati generali della Corte di Giustizia. Il Procuratore generale europeo è nominato dal Parlamento europeo, su proposta della Commissione, per un periodo di sei anni, rinnovabile una sola volta; i Procuratori europei delegati sono sempre nominati da parte del Parlamento europeo, ma stavolta su proposta degli Stati membri per un periodo di sei anni con parziale rinnovo ogni tre. I membri della Procura europea oltre ad essere indipendenti nell'esercizio delle loro funzioni non devono cercare o prendere ordini dagli Stati membri o dalle Istituzioni comunitarie e non possono svolgere altre occupazioni, siano esse retribuite o meno.

Il Pubblico ministero europeo è indivisibile e solidale (art. 18 comma 4, lett.a e b, dall'indivisibilità discende che ogni atto compiuto da uno dei membri del *P.M.E.* è considerato compiuto dal *P.M.E.* stesso e che tutti gli atti di sua competenza possono essere compiuti da uno qualsiasi dei suoi

membri; inoltre con l'accordo del P.G.E. o in caso di urgenza, con la sua approvazione successiva, i magistrati possono esercitare le loro funzioni sul territorio di un qualsiasi Stato membro, in collaborazione e con l'assistenza degli uffici del P.E.D. che hanno sede in quello Stato membro; mentre la solidarietà impone ai membri del P.M.E. un obbligo di assistenza. Anche i Pubblici ministeri nazionali sono tenuti ad un obbligo di assistenza nei confronti del P.M.E. Nel *Dispositivo di applicazione* si precisa che tale obbligo consiste nella collaborazione con il P.M.E. nella ricerca delle eurofrodi e nel rispondere senza ritardo a tutte le richieste di assistenza e a tutte le ordinanze del giudice delle libertà. Per quanto riguarda l'intervento del P.M.E. l'art. 19 prevede che quest'ultimo deve essere informato sia dalle autorità nazionali che dall'OLAF di tutti i fatti che possono costituire reato ai sensi degli artt.1-8 potendo, tuttavia, intervenire anche d'ufficio o essere informato tramite denuncia da parte di un qualsiasi cittadino o tramite querela da parte dalla Commissione. Le autorità nazionali hanno l'obbligo di adire la Procura europea al più tardi al momento della formulazione dell'accusa ai sensi dell'art. 29, comma 218, o dall'uso di misure coercitive, quali in particolare l'arresto, le perquisizioni, i sequestri o le intercettazioni telefoniche.

Il P.M.E. può decidere di esercitare l'azione penale qualunque sia l'ammontare della frode e, stante il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, quest'ultima deve essere esercitata dall'organo in esame ogni volta in cui si configuri uno dei reati previsti agli artt. 1-8 del *Corpus*, tuttavia egli – e ciò non sembra coerente con il principio di obbligatorietà dell'azione penale – con una decisione motivata e comunicata alla persona che lo ha informato nonché a quella che ha denunciato il reato presso i suoi uffici o che ha presentato querela, può decidere di: 1) deferire alle autorità nazionali i reati di lieve entità o che colpiscono principalmente gli interessi nazionali; 2) archiviare il caso se la persona sottoposta alle indagini, avendo riconosciuto la propria colpevolezza, ha riparato il danno e restituito, all'occorrenza, i fondi conseguiti irregolarmente o 3) accordare all'autorità nazionale che ha fatto richiesta l'autorizzazione a transigere alle condizioni elencate all'art. 22, comma 2, lett. b)<sup>13</sup>.

I poteri della Procura europea sono elencati nell'art. 20 del *Corpus*, il

---

13) Art.22 comma 2 lett. b: “La transazione, esclusa nei casi di recidiva, porto d'armi, uso di documenti falsi o se l'ammontare della frode è superiore o uguale a 50.000, può essere proposta dalle autorità nazionali al P.M.E, tanto per i reati di competenza nazionale, quanto per i reati di competenza europea, alle seguenti condizioni: l'indagato deve riconoscere liberamente la propria colpevolezza; le autorità devono disporre di indizi di colpevolezza sufficienti a giustificare il rinvio a giudizio; la decisione di transigere deve essere resa pubblicamente; l'accordo concluso deve rispettare il principio di proporzionalità”.

quale prevede che il P.M.E. conduce le indagini, relative ai reati definiti negli artt. 1-8, sia a carico che a discarico; questi poteri sono divisi tra il P.G.E. e i P.E.D.

In particolare il Procuratore, al quale spetta tra l'altro la direzione generale delle indagini, può decidere di delegare queste ultime ad uno o più P.E.D., i quali a loro volta potranno parzialmente subdelegarli ad un'autorità nazionale per un certo periodo di tempo, la quale avrà l'obbligo di rispettare le disposizioni del *Corpus Juris*.

Il procedimento penale delineato dal *Corpus* risulta suddiviso in due parti: una preliminare (o preparatoria) e un'altra, solo eventuale, del giudizio di primo grado.

La fase delle indagini preliminari, disciplinata dall'art. 25 nella prima versione del *Corpus*, risulta ora sostituita dagli artt. 25, 25-bis, 25-ter e 25-quater. In particolare, l'art. 25 stabilisce che la fase delle indagini preliminari va dai primi atti di indagine compiuti dal P.M.E. fino alla decisione di rinvio a giudizio ed ha una durata di sei mesi, la quale, però può essere prorogata per altri sei mesi dal giudice delle libertà per esigenza delle indagini, su richiesta del P.M.E. e dopo aver sentito le parti.

Seguendo lo stesso procedimento può essere concessa una nuova proroga, la cui durata è rimessa alla valutazione discrezionale del giudice.

L'art. 25-bis si occupa del Giudice delle Libertà. Ad esso viene attribuito il potere di autorizzare preventivamente ogni misura, presa durante la fase preparatoria, privativa o restrittiva dei diritti e delle libertà previsti dalla CEDU e di controllare la legalità e regolarità della misura nonché di verificare il rispetto del principio di necessità e legalità. Si prevede, inoltre, che in caso di urgenza – cioè quando c'è pericolo di scomparsa di alcuni indizi o il reato è in corso di esecuzione o vi è pericolo che il soggetto indagato possa sottrarsi alle indagini – si possa procedere all'arresto, senza la preventiva autorizzazione da parte del giudice delle libertà, il quale, però, dovrà effettuare un controllo a posteriori entro 24 ore. Quanto alle modalità della sua nomina, viene lasciato agli Stati membri il potere di decidere se attribuire i compiti del giudice delle libertà a una figura già prevista nel singolo Stato o ad una creata "ex novo". Nel *Dispositivo di applicazione* si precisa, però, che il giudice in esame deve essere scelto in modo da garantire competenza, imparzialità ed indipendenza ai sensi della CEDU e che deve essere evitato ogni cumulo tra la funzione di giudice delle libertà e quella di giudice del dibattimento. Le decisioni del giudice delle libertà possono essere appellate dall'accusato o dal P.M.E. secondo le modalità previste dai singoli ordinamenti.

Gli artt. 25-ter e 25-quater si occupano rispettivamente del mandato di

arresto europeo, che dovrebbe sostituire la procedura di estradizione e delle misure coercitive.

Con riferimento alla fase della chiusura delle indagini l'art. 21 precisa che il P.E.D., qualora dovesse considerare le indagini concluse, decide sotto il controllo del P.G.E. di emettere una decisione di non luogo a procedere o di rinviare la causa a giudizio (comma 1). La decisione di non luogo a procedere deve essere notificata alla Commissione europea, alla persona sottoposta alle indagini e a qualsiasi organo o persona che abbia informato il P.M.E. attraverso querela o denuncia (comma 2).

Quanto alla decisione di rinvio si prevede che venga notificata con le stesse modalità previste per la decisione di non luogo a procedere e che indichi: il nome e l'indirizzo dell'imputato, la descrizione dei fatti e la loro qualificazione e la giurisdizione di rinvio; essa è sottoposta al controllo del giudice delle libertà, che adisce la giurisdizione competente per il giudizio ed invia all'imputato una convocazione precisando il giorno e l'ora della comparizione. Nel *Dispositivo di applicazione* si precisa che il P.M.E. per rinviare una persona a giudizio deve corroborare ogni accusa con elementi di prova sufficienti a stabilire che esistono serie ragioni di credere che l'imputato abbia commesso il reato; se non vi fossero sufficienti elementi a carico il P.M.E. deve optare per una decisione di non luogo a procedere.

Quanto all'individuazione del giudice competente per il giudizio l'art. 26 stabilisce che i reati definiti dagli artt. 1-8 sono giudicati dalle giurisdizioni nazionali, indipendenti ed imparziali, designate da ogni Stato membro secondo le norme di competenza del diritto interno; le giurisdizioni nazionali dovranno essere composte il più possibile da giudici togati specializzati in materia economica e finanziaria.

Per quanto riguarda lo Stato di svolgimento del processo, al comma secondo dell'art. 21, si precisa che esso si svolgerà nello Stato membro la cui giurisdizione appare più appropriata nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia indicando tre criteri di scelta: 1) lo Stato in cui si trovano la maggior parte delle prove; 2) lo Stato di residenza o nazionalità; 3) lo Stato in cui l'impatto economico è maggiore. Questo articolo, nella versione originaria del *Corpus Juris*, ha sollevato alcune critiche in quanto non determinava con precisione chi fosse l'autorità competente ad effettuare la scelta, né i criteri utilizzati, né il tipo di controllo. Molti rapporti nazionali del tempo avevano proposto difatti di fissare una gerarchia tra questi criteri, in modo da non violare il principio del giudice nazionale precostituito per legge.

Date queste critiche il *Corpus Juris 2000* nel *Dispositivo di applicazione* ha precisato che la scelta della giurisdizione spetta al P.G.E., sentiti i P.E.D.

o i Pubblici ministeri nazionali; aggiungendo che nel caso in cui le indagini o le azioni penali fossero state avviate sul territorio di più Stati membri, la giurisdizione sarebbe spettata al giudice dello Stato individuato sulla base dei tre criteri sopra elencati. Inoltre, si consentiva all'accusato di poter presentare un ricorso alla Corte di giustizia in ordine alla scelta della giurisdizione.

Qualche cenno meritano anche le due disposizioni dedicate rispettivamente al doppio grado di giudizio ed al ricorso alla Corte di Giustizia.

L'art. 27 del *Corpus Juris*, come nella versione originaria, prevede il principio del doppio grado di giudizio, stabilendo al primo comma che ogni decisione di condanna pronunciata contro una persona dichiarata colpevole di uno dei reati previsti dagli artt. 1-8 del *Corpus* deve poter essere oggetto di appello da parte del condannato, al fine di far riesaminare il caso da una giurisdizione superiore appartenente allo Stato in cui la condanna è stata pronunciata in prima istanza. Il giudice di appello deve applicare le norme contenute nel *Corpus* e, solo in caso di lacune, le norme nazionali.

Per quanto riguarda, invece, il ricorso alla Corte di Giustizia l'art. 28 prevede che essa possa essere adita dagli Stati membri, dalla Commissione, dalle autorità giudiziarie nazionali, dal P.M.E. e dagli imputati; in tal modo si pone fine alle critiche avanzate alla versione primigenia del *Corpus* che escludeva dai soggetti legittimati a proporre il ricorso gli imputati, per non sovraccaricare la Corte di ricorsi, talvolta meramente dilatori.

I casi in cui la Corte di Giustizia può essere adita sono elencati dallo stesso art. 28: a) a titolo pregiudiziale sull'interpretazione del *Corpus* e del *dispositivo di applicazione*; b) su richiesta di uno Stato membro o della Commissione su ogni controversia tra gli Stati membri, o fra uno Stato membro e la Commissione, concernente l'applicazione del *Corpus*; c) su richiesta del P.M.E., dell'accusato o di una autorità giudiziaria nazionale sui conflitti di competenza relativi all'applicazione delle regole che sanciscono il principio di territorialità europea, per quanto riguarda il Pubblico ministero, o a richiesta del P.M.E. per quanto riguarda la garanzia giudiziaria da parte delle giurisdizioni nazionali.

Altre disposizioni del *Corpus Juris* fanno poi riferimento ad altri aspetti come: le ipotesi di estinzione dell'azione penale, disciplinate all'art. 22, che ne individua tre: morte dell'accusato (o scioglimento se l'imputato era una persona giuridica), prescrizione e transazione; l'esecuzione delle sentenze (art. 23) con riferimento alle quali, nell'art. 23 - 1 comma lett. b), si prevede che nessuno possa essere perseguito o condannato penalmente in uno Stato membro per uno dei reati definiti dagli artt. 1-8 per il quale sia già stato assolto o condannato con sentenza definitiva, in qualsiasi Stato membro dell'UE.

Vi sono poi alcune disposizioni comuni che si occupano dei diritti dell'accusato, delle prove, della pubblicità e del segreto.

### **1.6. Il *Corpus Juris*: dalla proposta di modifica dell'art. 280 TCE al Libro verde sulla creazione di una Procura europea**

Uno dei problemi da subito sollevati dal *Corpus Juris* riguardava la sua possibile base giuridica. Al momento della pubblicazione della seconda versione del *Corpus* era infatti in vigore il Trattato di Amsterdam, il quale non permetteva l'istituzione di una Procura europea. L'art. 280 comma 4 (sostitutivo dell'art. 209A introdotto dal Trattato di Maastricht) se nel primo periodo prevedeva che "Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251, previa consultazione della Corte dei conti, adotta le misure necessarie nei settori della prevenzione e della lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri", nel secondo periodo introduceva una limitazione in quanto escludeva che tali misure potessero riguardare il settore penale ed affermava che "Tali misure non riguardano l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri". Per ovviare a questo problema la Commissione europea, nel contributo complementare alla Conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali<sup>14</sup> – che portò all'adozione del Trattato di Nizza<sup>15</sup> – raccomandava l'istituzione di una Procura europea indipendente per proteggere gli interessi finanziari comunitari, proponendo a tal fine una modifica dell'art. 280 TCE e l'introduzione dell'art. 280-*bis*.

In particolare la Commissione proponeva di aggiungere all'inizio del secondo periodo del quarto comma dell'art. 280 TCE l'espressione "fatte salve le disposizioni dell'art. 280-*bis*"<sup>16</sup>, di conseguenza le misure adottate dal legislatore europeo volte a contrastare le frodi che ledono gli interessi comunitari "non riguardano l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri" salvo le disposizioni dell'art. 280-*bis*.

Come accennato, oltre alla modifica dell'art. 280 TCE la Commissione

---

14) COM(2000) 608 def.

15) Il Trattato di Nizza venne firmato il 16 febbraio 2001 ed entrò in vigore il 1° gennaio 2003.

16) "Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251, previa consultazione della Corte dei conti, adotta le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri. Fatte salve le disposizioni dell'articolo 280-*bis*, tali misure non riguardano l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri".

proponeva l'introduzione di un nuovo articolo, il 280-*bis*, che avrebbe dovuto costituire la base giuridica per l'introduzione della Procura europea.

Tale articolo doveva stabilire i criteri di nomina e di revoca, nonché le mansioni e le caratteristiche principali del Pubblico ministero europeo, mentre per lo statuto e per modo di operare avrebbe dovuto rimandare al diritto derivato. L'art. 280-*bis* risultava così formulato: «1. Onde contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 280, paragrafo 1, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, nomina per un periodo di sei anni, non rinnovabile, un procuratore europeo. Il procuratore europeo è incaricato di ricercare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori o i complici delle infrazioni che ledono gli interessi finanziari della Comunità e di esercitare dinanzi ai tribunali competenti degli Stati membri l'azione pubblica relativa a queste infrazioni, nel quadro delle regole di cui al paragrafo 3. Il procuratore europeo viene scelto tra personalità che offrano tutte le garanzie di indipendenza e riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi Paesi, delle più alte funzioni giurisdizionali. Nell'adempimento dei suoi doveri, egli non sollecita né accetta istruzioni di sorta. Se cessa di soddisfare i requisiti necessari all'esercizio delle sue funzioni o se ha commesso una colpa grave, può essere dimesso dalla Corte di giustizia su richiesta del Parlamento, del Consiglio o della Commissione. Il Consiglio, conformemente alla procedura di cui all'articolo 251, fissa lo statuto del procuratore europeo. Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251, fissa le condizioni d'esercizio delle funzioni di procuratore europeo, adottando in particolare a) un regolamento che fissi gli elementi costitutivi delle infrazioni penali per frode e per qualsiasi attività illegale lesiva degli interessi finanziari della Comunità, nonché le pene previste per ciascuna di esse; b) regole di procedura applicabili alle attività del procuratore europeo, nonché le norme che disciplinano l'ammissibilità delle prove; c) regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti di procedura disposti dal procuratore europeo nell'esercizio delle sue funzioni».

Nonostante la necessità di un simile intervento, la proposta della Commissione non venne accolta per due ragioni: da un lato la Conferenza non aveva avuto il tempo necessario per esaminarla e dall'altro aveva chiesto che venissero approfondite meglio le sue implicazioni. Proprio da quest'ultima esigenza era scaturita la presentazione, da parte della Commissione, di un *Libro verde* che doveva dar vita ad una riflessione sulla possibilità di attuare una Procura europea. Essendo uno strumento di consultazione, il *Libro* aveva come obiettivo quello di ampliare ed approfondire la discussione sulla proposta della Commissione.

Il *Libro verde* al capitolo secondo, intitolato *Premesse al dibattito*, ricorda perché, secondo la Commissione, la Procura europea sarebbe un mezzo di tutela penale efficace degli interessi finanziari comunitari. In particolare si ricorda che: a) il frazionamento dello spazio penale europeo – dovuto al fatto che le autorità giudiziarie e di polizia dei singoli Stati membri hanno la competenza di intervenire solo nel proprio territorio – ostacola la lotta contro le frodi agli interessi finanziari comunitari, i quali hanno bisogno di una tutela uniforme in tutti gli Stati membri dato che i fondi sono comuni; e che b) i metodi di cooperazione esistenti al momento della formulazione della Proposta sono insufficienti.

### **1.7. Il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa e la prima previsione di una norma *ad hoc* sulla Procura europea**

Nel 2001, durante il vertice di Laeken, il Consiglio aveva deciso di istituire un organismo (la Convenzione sul futuro dell'Europa) che avrebbe dovuto elaborare la bozza della *Costituzione europea*. La Convenzione aveva iniziato i lavori nel 2002 e l'anno seguente aveva presentato al Consiglio europeo di Salonicco la bozza finale.

Il documento era stato sottoposto all'esame dei governi degli Stati membri durante la Conferenza intergovernativa di Roma, la quale si era conclusa il 29 ottobre del 2004 con la firma del *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*. Tra le novità della Costituzione europea quella che ci interessa ai fini del presente lavoro è la previsione contenuta nell'art. III-174, la quale introduceva per la prima volta una norma *ad hoc* sulla Procura europea.

Nello specifico la disposizione stabiliva che: «1. Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, una legge europea del Consiglio può istituire una Procura europea a partire da Eurojust. Il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo. 2. La Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dalla legge europea prevista nel paragrafo 1, e i loro complici. Essa esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri. 3. La legge europea di cui al paragrafo 1 stabilisce lo statuto della Procura europea, le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni. 4. Il Consiglio europeo può adottare, contemporaneamente

o successivamente, una decisione europea che modifica il paragrafo 1 allo scopo di estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale, e che modifica di conseguenza il paragrafo 2 per quanto riguarda gli autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e i loro complici. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione».

Il testo dell'articolo già era innovativo rispetto a quanto prospettato nella comunicazione della Commissione del 2000, poiché al quarto comma consentiva al Consiglio europeo di estendere le attribuzioni della Procura europea alla criminalità grave a dimensione transnazionale, mentre nella proposta della Commissione attribuiva alla Procura europea soltanto una competenza in materia di tutela degli interessi finanziari comunitari, senza possibilità di estenderla ad altri interessi comuni.

La previsione contenuta nell'art. III-174 rimase, però, lettera morta a causa della mancata ratifica del Trattato istitutivo della Costituzione per l'Europa da parte di Francia e Paesi Bassi.

### **1.8. Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona in materia di cooperazione giudiziaria penale**

Il 1° gennaio del 2009 è entrato in vigore il trattato di Lisbona che, riprendendo molte delle disposizioni contenute nella *Costituzione per l'Europa*, ha mantenuto anche l'articolo relativo alla Procura europea, introducendo così una base giuridica per la sua istituzione.

Con il Trattato di Lisbona vengono apportate numerose modifiche ai Trattati istitutivi previgenti, ovvero al Trattato sull'Unione europea (TUE) e al Trattato della Comunità europea, la cui denominazione viene mutata in Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il Trattato in esame sembra aver riservato al TUE le disposizioni più importanti, mentre al TFUE quelle di dettaglio o di "minore rilevanza".

Le modifiche che ci interessano, ai fini del presente lavoro, sono quelle relative alle novità introdotte nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale.

Con il Trattato di Lisbona è stata abolita la struttura a pilastri, introdotta dal Trattato di Maastricht, con la conseguente estensione del c.d. *metodo comunitario* al settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, prima caratterizzata dal c.d. *metodo governativo*. In questo modo, anche nel settore in esame sarà possibile intervenire con gli atti tipici comunitari previsti

dall'art. 288 TFUE. Il Trattato ha attribuito all'Unione europea, nel settore penale, una competenza concorrente con quella degli Stati membri (art. 4, paragrafo 2 TUE), da esercitarsi nel rispetto dei principi di sussidiarietà<sup>17</sup> e proporzionalità<sup>18</sup> previsti dall'art. 5 TUE. Con il Trattato di Lisbona è stato inserito all'interno del Titolo V del TFUE, Parte terza, dedicato allo "spazio di libertà sicurezza e giustizia", un Capo (il IV) interamente dedicato alla "cooperazione giudiziaria in materia penale" (artt. 82-86).

Il Capo IV del TFUE si apre con l'art. 82, il cui primo comma, dopo aver affermato che la cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione europea è fondata sul reciproco riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie, consente al Parlamento europeo ed al Consiglio di adottare misure, intese a: a) definire norme e procedure per assicurare il riconoscimento in tutta l'Unione di qualsiasi tipo di sentenza e di decisione giudiziaria; b) prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione tra gli Stati membri; c) sostenere la formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari; d) facilitare la cooperazione tra le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione all'azione penale e all'esecuzione delle decisioni. L'utilizzo generico del termine "misure", legittima le Istituzioni ad intervenire sia mediante direttive che regolamenti. Il secondo paragrafo dell'art. 82, invece, consente – se necessario per facilitare il reciproco riconoscimento delle sentenze, delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria – al Parlamento europeo ed al Consiglio di stabilire, nelle materie penali aventi dimensione transnazionale, norme minime, deliberando mediante direttive secondo una procedura legislativa ordinaria. Come chiarisce lo stesso art. 82, l'adozione di queste norme minime – le quali devono tener conto delle differenze tra le tradizioni giuridiche e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri – non impedisce a questi ultimi di mantenere od introdurre un livello più elevato di tutela delle persone.

Le materie penali aventi dimensione transnazionale sono: a) l'ammissibilità reciproca delle prove; b) i diritti della persona nella procedura penale; c) i diritti delle vittime della criminalità; d) altri elementi specifici della procedura penale, individuati dal Consiglio, tramite una decisione adottata all'unanimità previa approvazione del Parlamento ( art. 82, paragrafo 2, secondo periodo).

---

17) Secondo il principio di sussidiarietà nelle materie che non sono di competenza esclusiva dell'Unione europea, quest'ultima può intervenire solo se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista dal Trattato, non possono essere sufficientemente conseguiti dagli Stati membri, ma possono essere meglio conseguiti a livello di Unione.

18) In virtù del principio di proporzionalità il contenuto e la forma dell'azione dell'UE deve essere limitato a quanto strettamente necessario per realizzare gli obiettivi fissati dai Trattati.

Mentre l'art. 82 consente un ravvicinamento delle legislazioni sul piano processuale, l'art. 83 ai commi 1 e 2 lo consente sul piano sostanziale.

Si prevede, infatti, che Parlamento europeo e Consiglio attraverso direttive – adottate mediante la procedura legislativa ordinaria – possano elaborare norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente gravi che presentino una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dall'implicazione di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. La disposizione in esame, diversamente da quanto previsto dal par. 2 dell'art. 82 TFUE, consente alle istituzioni dell'Unione di intervenire in ogni caso, non solo se ciò è necessario per facilitare il reciproco riconoscimento delle decisioni nazionali, non contenendo alcun riferimento in tal senso.

Il Trattato individua le sfere di criminalità rispetto cui è possibile elaborare direttive di ravvicinamento: terrorismo; tratta degli esseri umani; sfruttamento sessuale delle donne e dei minori; traffico illecito di stupefacenti; traffico illecito di armi; riciclaggio di denaro; corruzione; contraffazione di mezzi di pagamento; criminalità informatica e criminalità organizzata.

Questo elenco può essere ampliato mediante una decisione del Consiglio, adottata all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo.

Il secondo comma dell'art. 83 TFUE attribuisce all'Unione europea la c.d. "competenza penale accessoria", consentendole di ricorrere al diritto penale, quando ciò risulti necessario per un'efficace attuazione di una politica dell'Unione; si stabilisce, infatti, che "se il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite mediante direttive". Tali direttive sono adottate (anche su iniziativa di un quarto degli Stati membri) secondo la stessa procedura legislativa ordinaria o speciale utilizzata per l'adozione delle misure di armonizzazione in questione.

Gli articoli 82 ed 83 TFUE al comma terzo disciplinano il meccanismo del c.d. "freno di emergenza", in base al quale qualora un membro del Consiglio ritenga che un progetto di direttiva incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale, può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione. In tal caso la procedura legislativa ordinaria è sospesa. Entro quattro mesi dalla sospensione, previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo rinvia il progetto al Consiglio, ponendo fine alla sospensione della procedura legislativa ordinaria. In caso di disaccor-

do, entro il medesimo termine di quattro mesi, se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di direttiva in questione, ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione.

Con specifico riferimento alla tutela degli interessi finanziari comunitari il Trattato di Lisbona ha dedicato ad esso un intero Capo, il VI, inserito nel Titolo II (Disposizioni finanziarie) della Parte sesta (Disposizioni istituzionali e finanziarie) del TFUE.

Il Capo VI è costituito da un solo articolo, il 325 TFUE, il quale modifica il vecchio art. 280 introdotto con il Trattato di Nizza (ex. art. 209A Trattato di Maastricht).

Al primo comma si statuisce che sia l'Unione europea che gli Stati membri "combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione".

Il secondo ed il terzo comma prevedono che "gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari" e che "fatte salve altre disposizioni dei trattati, gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti".

La vera novità è però contenuta nel quarto comma, che abrogando l'ultimo periodo del paragrafo quarto dell'originario art. 280 introdotto dal Trattato di Nizza, ha tolto gli ostacoli che esso poneva, facendo sì che le misure menzionate nell'art. 325 potessero ricomprendere anche quelle penali, escluse dalla formulazione del vecchio testo .

Nella versione attuale si prevede, infatti, che "Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti, adottano 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".

L'art. 325 TFUE si chiude con un quinto comma in cui si stabilisce che "la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell'attuazione dell'art. 325 TFUE".

L'art. 325 TFUE si differenzia dall'art. 83 TFUE per 4 motivi: in pri-

mo luogo l'art. 325 TFUE prevede un obbligo del Parlamento europeo e del Consiglio di adottare le "misure necessarie nei settori della prevenzione e della lotta contro la frode", dice "adottano" e non "possono adottare" come, invece, prevede l'art. 83 TFUE; in secondo luogo l'art. 325 TFUE facendo un generico riferimento alle misure, consente di poter intervenire sia con regolamenti che con direttive, a differenza dell'art. 83 TFUE che richiede espressamente l'utilizzo di direttive; in terzo luogo l'art. 325 TFUE consente di agire non solo per ravvicinare le legislazioni degli Stati membri, come richiesto dall'art. 83 TFUE, ma anche per uniformarle; in quarto luogo l'art. 325 TFUE non prevede il c.d. meccanismo del freno di emergenza, contenuto invece nel terzo comma l'art. 83 TFUE.

### **1.9. L'introduzione, da parte del Trattato di Lisbona, di un'apposita base giuridica per l'istituzione di una Procura europea**

Dal punto di vista processuale il Trattato di Lisbona con l'art. 86 TFUE, inserito nel Capo VI, Titolo II della Parte sesta, ha introdotto la base giuridica per l'istituzione della Procura europea. Il Consiglio, per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, mediante regolamento secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust<sup>19</sup>, deliberando all'unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo.

L'istituzione della Procura europea è facoltativa e non obbligatoria, dal momento che si prevede che "può" essere istituita e non "deve" essere istituita e ciò può avvenire solo mediante regolamenti. Questo meccanismo consente di superare situazioni di blocco che possono crearsi all'interno degli organi decisionali, in quanto permette ad un gruppo di almeno 9 Stati membri di porre in essere azioni comuni anche in assenza della volontà unanime di tutti gli Stati. Considerando la ritrosia degli Stati a cedere parte della loro sovranità nel settore penale, si prende in considerazione la difficoltà di raggiungere l'unanimità in seno al Consiglio, così si concede ad un gruppo di almeno 9 Stati membri di instaurare una procedura di cooperazione rafforzata<sup>20</sup>. Nello specifico si prevede che "in caso di mancanza di unanimità, un gruppo di almeno 9 Stati membri può chiedere che il Consiglio europeo sia investito del progetto di regolamento. In tal caso la procedura in sede di Consiglio è

19) Eurojust è stata istituita con decisione 2002/187/GAI del Consiglio e modificata dalla decisione 2009/426/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008.

20) La "cooperazione rafforzata" è un procedimento introdotto dal Trattato di Amsterdam e successivamente modificato dal Trattato di Lisbona. Esso risulta disciplinato in linea generale dall'art.20 TUE. La disciplina è poi completata dagli artt. 326-334 del TFUE.

sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio per adozione. Entro il medesimo termine, in caso di disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di regolamento in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'art. 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'art. 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata”.

Quanto alle competenze della Procura europea l'art. 86 al paragrafo 2 stabilisce che essa “è competente ad individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol<sup>21</sup>, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali quelli definiti dal regolamento previsto nel paragrafo 1, ed i loro complici”; mentre con riguardo all'azione penale si precisa che essa dovrà essere esercitata “di fronte agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri”, operando così una scissione tra azione e giurisdizione.

Il regolamento istitutivo della procura europea dovrà stabilirne: a) lo statuto; b) le condizioni di esercizio delle sue funzioni; c) le regole procedurali applicabili alle sue attività; c) l'ammissibilità delle prove; e d) le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni (paragrafo 3).

È infine attribuita al Consiglio la possibilità di estendere le attribuzioni della Procura europea alla “lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale”; l'eventuale decisione dovrà essere adottata dal Consiglio europeo all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo e del Consiglio (paragrafo 4)<sup>22</sup>.

---

21) L'Europol ha il compito di migliorare la cooperazione tra le autorità di polizia degli Stati membri dell'Unione nella lotta contro il crimine internazionale ed il terrorismo.

22) L'art. 86 al paragrafo 4 recita così: “Il Consiglio europeo può adottare, contemporaneamente o successivamente, una decisione che modifica il paragrafo 1 allo scopo di estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale, e che modifica di conseguenza il paragrafo 2 per quanto riguarda gli autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e i loro complici. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione”.

## CAPITOLO 2

### La tutela degli interessi finanziari comunitari dopo Lisbona\*

---

#### **2.1. La proposta di direttiva PIF e l'individuazione della base giuridica delle norme di diritto penale sostanziale**

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nell'ambito della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, sono state elaborate dalla Commissione due proposte: una volta a realizzare un ravvicinamento del diritto penale sostanziale e si tratta della Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla "lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale" (di seguito direttiva PIF), proposta dalla Commissione l'11 luglio 2012<sup>23</sup>; l'altra volta ad istituire una Procura europea e il riferimento è alla "Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea"<sup>24</sup>, del 17 luglio 2013.

Per quanto riguarda la Proposta di direttiva PIF del 2012, essa aveva come scopo quello di sostituire e superare le lacune lasciate dalla Convenzione PIF del 1995 e dai suoi Protocolli addizionali, i quali, lo ricordiamo, avevano introdotto una definizione comune di frode, corruzione e riciclaggio. Questi strumenti anche se erano stati ratificati da tutti gli Stati membri non avevano ricevuto, nei singoli ordinamenti nazionali, una perfetta attuazione, da qui la proposta della Commissione.

Con l'abolizione della struttura a pilastri, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si era consentito al legislatore europeo di intervenire, anche nel settore penale, tramite regolamenti e direttive. Ora, se è vero che nella materia penale possono essere adottati anche regolamenti, nel caso di specie si era deciso di ricorrere ad una direttiva perché quest'ultima consentiva un'armonizzazione graduale, e questo è necessario in un settore, come quello penale, in cui gli Stati membri sono poco disposti a cedere parte della loro sovranità.

La Proposta di direttiva PIF del 2012 è importante perché consente di individuare la base giuridica delle norme penali emanate dall'Unione europea in materia di lotta alla frode al bilancio comunitario. Essa individua come

---

(\*) A cura del Colonnello dell'Arma dei Carabinieri Nicolò Giordano i paragrafi 2.1.-2.2.-2.3.-2.4.; a cura del Vice Questore della Polizia di Stato Mario Irace i paragrafi 2.1.1.-2.6.-2.7.; a cura del Commissario Capo della Polizia albanese Oltion Zeqo i paragrafi 2.5.-2.8. Gli autori hanno frequentato il XXXVIII Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

23) COM(2012) 363 final.

24) COM(2013) 534 final.

propria base giuridica l'art. 325 TFUE e non l'art. 83 TFUE, ponendo fine al problema dei rapporti tra queste due disposizioni. In seguito anche la sentenza c.d. Taricco<sup>25</sup> ha individuato quale base giuridica del diritto penale europeo per la lotta alle frodi l'art. 325 TFUE. Il caso in esame riguarda un rinvio pregiudiziale proposto alla Corte di Giustizia, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Tribunale di Cuneo, il 17 gennaio 2014. Nella specie era stato avviato un procedimento penale a carico del Sig. Taricco ed altre sei persone, le quali erano state accusate di aver costituito ed organizzato, nel corso degli esercizi fiscali dal 2005 al 2009, un'associazione per delinquere con lo scopo di commettere vari reati a danno dell'IVA. Dalle indagini era risultato che gli imputati avevano posto in essere le c.d. *frodi carosello*, che consistono nella costituzione di società interposte e l'emissione di documenti falsi, che nel caso in questione avrebbe consentito l'acquisto di beni, in particolare bottiglie di champagne, esenti da IVA. Questa operazione avrebbe permesso alla società Planet S.r.l di avere prodotti a un prezzo inferiore a quello di mercato, con la possibilità di rivenderli ai suoi clienti a prezzi minori, falsando così il mercato. La Planet avrebbe ricevuto fatture emesse da tali società interposte per operazioni inesistenti; quest'ultime avrebbero omesso di presentare la dichiarazione annuale IVA (o pur avendola presentata non avrebbero provveduto ai versamenti di imposta). Mentre la Planet avrebbe annotato nella propria contabilità le fatture emesse da queste società interposte, detraendo indebitamente l'IVA in esse riportata, presentando di fatto dichiarazioni annuali IVA fraudolente.

Il Tribunale di Cuneo aveva rilevato che, date le norme italiane sulla prescrizione ed in particolare quelle ricavabili dal combinato disposto dell'art. 160, ultimo comma, c.p. e 161 c.p., gli imputati sarebbero stati assolti prima della pronuncia della sentenza definitiva, a causa della prescrizione. In questo modo gli imputati, accusati di aver commesso una frode in materia di IVA per diversi milioni di euro, sarebbero rimasti impuniti.

Il giudice del rinvio aveva ritenuto che le disposizioni italiane in esame violassero: l'art. 111 TFUE posto a tutela della leale concorrenza, in quanto autorizzano indirettamente una concorrenza sleale da parte di alcune imprese stabilite in Italia rispetto ad altre imprese con sede in altri Stati membri; l'art. 107 TFUE che vieta gli aiuti di stato nei confronti di determinate imprese; l'art. 119 TFUE che impone agli Stati membri di vigilare sul carattere sano delle loro finanze pubbliche e l'art. 158, paragrafo 2, della direttiva 2006/112, che vieta qualsiasi esenzione fiscale che non sia prevista dalla stessa.

Per questi motivi il Tribunale di Cuneo aveva deciso di sospendere il pro-

---

<sup>25</sup>) Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza 8 settembre 2015, causa C-105/2014.

cedimento penale e di presentare un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

La Corte, prendendo come base della propria pronuncia l'art. 325 TFUE, ha affermato che “Una normativa nazionale in materia di prescrizione del reato come quella stabilita dal combinato disposto dell'articolo 160, ultimo comma, del codice penale e dell'articolo 161 di tale codice è idonea a pregiudicare gli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE nell'ipotesi in cui: a) detta normativa nazionale impedisca di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea; o b) preveda, per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato, termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, circostanze che spetta al giudice nazionale verificare. Il giudice nazionale è tenuto a dare piena efficacia all'art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE disapplicando, all'occorrenza, le disposizioni nazionali che abbiano per effetto di impedire allo Stato membro interessato di rispettare gli obblighi impostigli dall'art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE”.

Il giudice nazionale, prosegue la Corte, “è tenuto a dare piena efficacia all'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE disapplicando eventualmente le disposizioni nazionali che abbiano l'effetto di impedire allo Stato membro interessato di rispettare gli obblighi impostigli dall'art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE”.

### **2.1.1. Approfondimento sulla frode carosello**

A questo punto è forse utile ricostruire sommariamente il funzionamento della frode carosello, o *Missing Trader Fraud*, dal momento che la stessa relazione annuale 2022 della Procura europea la annovera tra i crimini più pericolosi mai visti.

Questo perché è in assoluto il crimine più redditizio ai danni della UE, secondo le stime attuali costa annualmente circa 50 miliardi di euro alle casse dell'Europa.

La frode carosello avviene attraverso un'operazione fittizia messa in essere con l'unico scopo di arrivare a poter detrarre crediti IVA inesistenti tra varie società appositamente create che vengono definite cartiere o missing trader e che non svolgono concretamente alcuna attività commerciale.

Generalmente queste società sono amministrare da un prestanome e vengono poste in liquidazione dopo pochi mesi dalla loro costituzione, per questo si parla di Missing Trader ovvero commerciante scomparso.

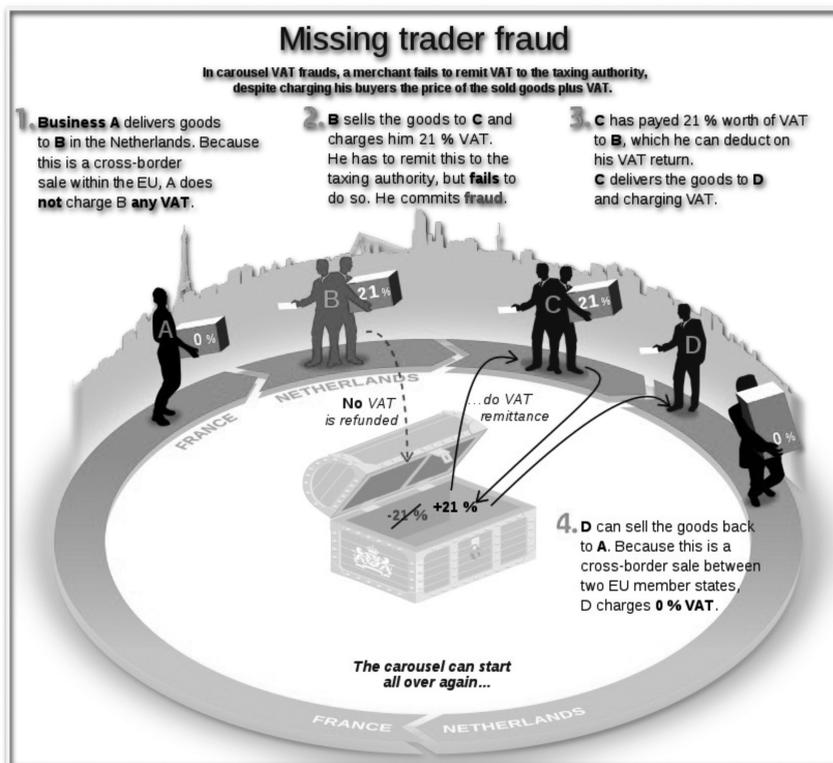
L'operazione fittizia si concretizza nella vendita da parte della cartiera di un bene, formalmente applicando l'IVA, e consente all'acquirente l'inde-

bita detrazione dell'imposta assolta sugli acquisti.

L'IVA però non viene versata dalla società cartiera in sede di liquidazione delle imposte, mentre viene portata in detrazione o a rimborso dall'acquirente.

Se quest'ultimo, che dovrebbe fungere da ultimo anello della catena fraudolenta, non vende la merce all'acquirente finale ma ad un operatore comunitario il quale cede nuovamente il bene ad una cartiera nazionale ecco che il meccanismo può ripetersi all'infinito con tutte le tragiche conseguenze economiche che questo comporta.

Due sono le principali modalità operative: o la merce viene venduta ad altro operatore dello stesso Paese di partenza con interpolazione di almeno quattro società con lo scopo di rendere difficili se non impossibili le indagini; oppure la merce, prima di arrivare alla grande distribuzione, viene più volte fatturata in Stati differenti con lo scopo di ottenere in ciascuno di essi il rimborso dell'IVA.



Fonte: Relazione annuale 2022 - EPP0

## 2.2. La Proposta di istituire una Procura europea

Il 17 luglio 2013 la Commissione, sulla base dell'art. 86 TFUE, ha presentato una Proposta di regolamento volta ad istituire una Procura europea<sup>26</sup>, questa volontà era già trapelata in precedenza in una comunicazione del 2011<sup>27</sup>. I motivi per cui fosse necessario istituire una Procura europea sono esposti dalla Commissione in una comunicazione del 2013<sup>28</sup>, la quale annunciava un pacchetto di misure legislative volte al rafforzamento della tutela degli interessi finanziari dell'Unione che comprendeva anche la Proposta di istituire una Procura europea.

Nello specifico si constatava che, nonostante l'obbligo derivante dai Trattati istitutivi di combattere contro le frodi che ledevano gli interessi finanziari comunitari mediante misure atte a garantirne una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri, gli interessi finanziari dell'Unione europea non erano stati protetti in modo sufficiente.

Le indagini e le azioni penali relative ai reati commessi a danno del bilancio dell'Unione erano di competenza esclusiva degli Stati membri e questo comportava l'assenza di una tutela uniforme all'interno dell'Unione.

Le peculiarità e le specificità dei sistemi penali dei vari ordinamenti, la mancanza di risorse nazionali, la complessità dei casi, la necessità di raccogliere prove al di fuori del territorio nazionale a causa del frequente carattere transfrontaliero dei reati e lo scarso interesse degli Stati membri a combattere contro le frodi comunitarie, costituivano un ostacolo alla corretta protezione degli interessi comunitari; inoltre, anche l'azione di organismi europei come Eurojust e OLAF risultava insufficiente, in quanto essi erano privi del potere di avviare le indagini e di esercitare l'azione penale.

Da qui l'esigenza di istituire una Procura europea, a struttura decentrata capace di assicurare con rapidità, efficacia e coerenza la tutela del bilancio dell'Unione.

Dalla Proposta di regolamento emergeva una Procura europea con una forte verticalizzazione interna, costituita a livello centrale da un Procuratore europeo, quattro suoi sostituti e dal personale della Procura; mentre a livello locale dai Procuratori europei delegati (PED) con sede negli Stati membri. Il Procuratore europeo e i suoi sostituti dovevano essere nominati dal Consiglio con l'approvazione del Parlamento europeo, per un periodo di otto anni non rinnovabile; invece, i PED dovevano essere nominati dal Procuratore

26) COM(2013) 534 def.

27) COM(2011) 293 def.

28) COM(2013) 532 final.

europeo, sulla base di un elenco di almeno tre candidati presentati dagli Stati membri, restando in carica per un periodo di cinque anni, rinnovabile e potendo espletare anche le funzioni di Pubblico ministero nazionale.

La Procura europea era stata istituita, dalla Proposta, come organismo indipendente sia dagli Stati membri che dalle Istituzioni comunitarie, con il compito di combattere i reati che ledevano gli interessi finanziari dell'Unione; essa doveva essere competente ad individuare, perseguire e rinviare a giudizio di fronte alle autorità nazionali degli Stati membri, gli autori dei reati lesivi del bilancio comunitario.

Con riferimento ai reati di competenza della Procura europea, l'art. 12 della Proposta affermava che essa doveva essere competente per i reati che ledevano gli interessi finanziari comunitari, per la definizione dei quali rinviava alla Proposta di direttiva PIF del 2012, in quel momento ancora in fase di negoziazione.

Per quanto riguarda le indagini, si prevedeva che esse fossero svolte dai PED per conto e su istruzione del Procuratore europeo, tranne i casi – tassativamente indicati dalla Proposta – in cui quest'ultimo decideva di condurle di persona o di affidarle ad un PED diverso da quello che aveva avviato le indagini.

La Proposta, all'art. 11, dedicato ai principi fondamentali, precisava che dovessero essere raccolte tutte le prove, sia quelle a carico che quelle a discarico e che le indagini venissero avviate senza indebito ritardo.

Ai fini delle indagini e dell'azione penale promosse dalla Procura europea, il territorio degli Stati membri era considerato un unico spazio giuridico.

Quanto all'azione penale, la Proposta accoglieva il principio della obbligatorietà della stessa, prevedendo che questa venisse esercitata, di fronte alle giurisdizioni nazionali dai PED, a meno che il Procuratore europeo non decidesse di esercitarla di persona.

La Procura europea veniva istituita in modo da garantire un elevato livello di tutela dei diritti delle persone sottoposte alle indagini e all'azione penale, infatti, la Proposta conteneva una serie di garanzie procedurali tra cui: il diritto di accesso al difensore o il diritto ad un'autorizzazione giudiziaria in caso di misure investigative particolarmente intrusive.

Merita qualche cenno l'art. 36, dedicato al controllo giurisdizionale, poiché a differenza di quanto avveniva nel *Corpus Juris*, veniva attribuito il potere di controllo giurisdizionale sugli atti della Procura europea alle giurisdizioni nazionali e non, come ci si potrebbe aspettare, alla Corte di Giustizia, alla quale il diritto comunitario affida la giurisdizione esclusiva sul controllo di legittimità degli atti degli organi dell'Unione.

Una scelta di questo tipo poteva giustificarsi tenendo conto del fatto che

le legislazioni penali e di procedura penale degli Stati membri erano solo in piccola parte disciplinate dagli Stati membri, non solo, le indagini condotte dai Procuratori europei delegati erano affidate quasi esclusivamente alle norme procedurali nazionali.

### **2.3. L'avvio dei negoziati e il passaggio alla cooperazione rafforzata**

I negoziati presso il Consiglio dell'Unione per l'approvazione della Proposta di regolamento della Commissione istitutiva della Procura europea erano iniziati nel settembre del 2013, sotto la Presidenza lituana.

Fu, però, con la Presidenza greca che i negoziati avevano iniziato a soffermarsi soprattutto sulla parte riguardante la struttura della Procura europea. In particolare, si era deciso di sostituire la struttura verticistica, prevista dalla Proposta, con una struttura "collegiale" costituita a livello centrale da un "ufficio centrale" formato: dal Collegio, dalle Camere permanenti, dal Procuratore Capo europeo, dai Procuratori europei (uno per ogni Stato membro) e dal Direttore amministrativo. Alla Presidenza greca era seguita quella italiana, sotto la quale si erano poste le basi per attribuire anche alla Corte di Giustizia dell'Unione europea un ruolo nel controllo giurisdizionale degli atti della Procura europea, superando così quanto previsto dall'art. 36 della Proposta della Commissione che aveva affidato il controllo alle sole giurisdizioni nazionali.

Anche la Presidenza Italiana aveva concentrato i suoi lavori sulla struttura della Procura europea, in particolare modificando il metodo di elezione dei membri del collegio, per adattarlo alla nuova struttura collegiale.

Dopo quella Italiana si erano susseguite altre presidenze fino ad arrivare a quella Slovacca del 2016 durante la quale si era arrivati ad una prima stabilizzazione del testo del Regolamento. Nel dicembre dello stesso anno avevano iniziato a manifestarsi i primi problemi, in quanto la Svezia aveva comunicato formalmente la sua volontà di non voler prendere parte all'adozione del regolamento, ribadendo la sua posizione anche a seguito dei tentativi di compromesso che si erano susseguiti nei mesi successivi.

Fu così che, constatata l'assenza di unanimità in seno al Consiglio – prevista dall'art. 86 TFUE – il 7 febbraio 2017 un gruppo di rappresentanti di 17 Stati membri<sup>29</sup>, ai sensi dell'art. 86, paragrafo 1, secondo comma del TFUE, aveva investito il Consiglio europeo del Progetto di regolamento, provocando la sospensione della Procedura in sede di Consiglio. Il Consiglio europeo, previa discussione, aveva rilevato che sussisteva la condizione sta-

---

29) Austria; Belgio; Bulgaria; Croazia; Repubblica Ceca; Estonia; Finlandia; Francia; Germania; Grecia; Lettonia; Lituania; Lussemburgo; Romania; Slovacchia; Slovenia; Spagna.

bilita all'inizio dell'articolo 86, paragrafo 1, terzo comma, aprendo la strada all'eventuale instaurazione di una cooperazione rafforzata.

Il 3 aprile del 2017 i rappresentanti di 16 Stati membri<sup>30</sup> avevano notificato al Parlamento europeo, al Consiglio ed alla Commissione la volontà di instaurare una cooperazione rafforzata per la creazione di una Procura europea.

Dopo questa notifica, a norma del terzo comma, ultima parte, del paragrafo 1 dell'art. 86 TFUE, l'autorizzazione a procedere tramite cooperazione rafforzata era stata considerata rilasciata.

L'Italia in un primo momento aveva deciso di non partecipare alla cooperazione rafforzata, in quanto – come riportato in una nota dal Ministro della Giustizia Orlando – riteneva che la Procura europea avesse poteri troppo limitati, che nel passaggio ad una cooperazione rafforzata andavano ampliati.

Successivamente, a seguito di un incontro svoltosi a Roma con Francia e Germania, l'Italia, con una lettera del 22 giugno 2017, aveva indicato la propria intenzione di voler partecipare alla cooperazione rafforzata. Anche Lettonia, Estonia ed Austria, come l'Italia, avevano deciso di aderirvi, con la conseguenza che alla fine gli Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata da 16 erano passati a 20.

Il 12 ottobre 2017, dopo vent'anni di attesa, era stato definitivamente approvato il regolamento istitutivo della Procura europea<sup>31</sup> che aveva mantenuto, anche nella versione italiana, l'acronimo EPPO (European Public Prosecutor's Office).

La procedura di cooperazione rafforzata utilizzata per adottare il regolamento in questione aveva fatto sorgere alcuni problemi, in quanto lasciava lo spazio giudiziario europeo frammentato, non garantendo da un lato l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione europea e dall'altro l'efficace ed equivalente protezione degli interessi finanziari dell'Unione.

Con riferimento ai rapporti con gli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata il regolamento aveva dettato sia una norma comune (art. 99), che una specifica (art. 105).

L'art. 99 affermava che l'EPPO, se necessario allo svolgimento di suoi compiti, poteva instaurare e mantenere relazioni di cooperazione oltreché con le Istituzioni, gli organi, gli uffici, le agenzie dell'Unione, le autorità dei Paesi

---

30) Belgio; Bulgaria; Cipro; Croazia; Finlandia; Francia; Germania; Grecia; Lituania; Lussemburgo; Portogallo; Repubblica ceca; Romania; Slovacchia; Slovenia e Spagna.

31) A norma dell'art. 328, paragrafo 1 del TFUE: "Al momento della loro instaurazione le cooperazioni rafforzate sono aperte a tutti gli Stati membri, salvo il rispetto delle eventuali condizioni di partecipazione stabilite dalla decisione di autorizzazione. La partecipazione alle cooperazioni rafforzate resta inoltre possibile in qualsiasi altro momento, fatto salvo il rispetto, oltre che delle condizioni summenzionate, degli atti già adottati in tali ambiti".

terzi e le organizzazioni internazionali, anche con i Paesi terzi non partecipanti alla cooperazione rafforzata; inoltre poteva da un lato scambiare direttamente tutte le informazioni con tali soggetti, a norma dell'art. 111 (norme in materia di protezione delle informazioni sensibili non classificate e classificate) e dall'altro concludere con essi "accordi di lavoro", i quali erano caratterizzati dall'aver un carattere tecnico e/o operativo ed avevano lo scopo di agevolare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le parti. Questi accordi non potevano essere utilizzati come base per consentire lo scambio di dati personali né avere effetti giuridicamente vincolanti per l'Unione o i suoi Stati membri.

Mentre per quanto riguarda l'art. 105, esso stabiliva che gli "accordi di lavoro" conclusi con le autorità degli Stati membri dell'Unione che non partecipavano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea potevano riguardare, in particolare, lo scambio di informazioni strategiche e il distacco di ufficiali di collegamento presso l'EPPO.

La Procura europea poteva, inoltre, designare, di concerto con le autorità competenti, punti di contatto con gli Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata, al fine di facilitare la cooperazione in linea con le esigenze dell'EPPO. Infine, in mancanza di uno strumento giuridico relativo alla cooperazione in materia penale tra l'EPPO e le autorità competenti degli Stati membri dell'Unione che non partecipavano alla cooperazione rafforzata, gli Stati membri notificavano l'EPPO quale autorità competente ai fini dell'attuazione degli atti dell'Unione applicabili alla cooperazione giudiziaria in materia penale con riferimento ai casi che rientravano nella competenza dell'EPPO nelle loro relazioni con gli Stati membri che non partecipavano alla cooperazione rafforzata.

La Proposta della Commissione non conteneva alcuna previsione relativa ai rapporti tra Procura europea e Stati membri non partecipanti alla cooperazione rafforzata, in quanto auspicava fortemente l'istituzione di una Procura europea non prendendo affatto in considerazione la possibilità di una cooperazione rafforzata.

## **2.4. La direttiva in materia di tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione del 2017**

Mentre proseguivano i negoziati sulla Proposta della Commissione volta ad istituire una Procura europea, veniva definitivamente approvata il 5 luglio 2017<sup>32</sup> la direttiva relativa alla "Lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale" (c.d. direttiva «Pif»).

---

32) Direttiva (UE) 2017/1371.

La direttiva in esame, a differenza della Proposta di direttiva «Pif» del 2012 poneva quale sua base giuridica l'art. 83 TFUE, anziché l'art. 325 TFUE come, invece, ci si sarebbe aspettato, anche alla luce della sentenza Taricco<sup>33</sup>, in cui la Corte di Giustizia aveva posto l'art. 325 TFUE come base per affermare che il giudice nazionale dovesse disapplicare la normativa interna se contrastante con la protezione degli interessi finanziari comunitari. Questa scelta portava con sé tutte le problematiche relative ai rapporti tra l'art. 83 TFUE e l'art. 325 TFUE. L'importanza della direttiva risiedeva nel fatto che il Regolamento istitutivo della Procura europea all'art. 22, paragrafo 1, primo periodo, nell'individuare la competenza materiale dell'EPPO rinviava proprio alla direttiva in esame, stabilendo che “la Procura europea è competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva (UE) 2017/1371”.

Essa considerava reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione<sup>34</sup>: la frode, il riciclaggio di denaro provento degli illeciti oggetto della direttiva «Pif», la corruzione attiva e passiva e l'appropriazione indebita, obbligando gli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie affinché tali condotte, all'interno dei loro ordinamenti, costituissero reato. Con specifico riferimento alla frode, l'art. 3 della direttiva, distingueva tra: a) frode in materia di spese non relative agli appalti; b) frode in materia di spese relative agli appalti; c) frode in materia di entrate diverse dalle entrate provenienti dall'IVA; e d) frode in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA<sup>35</sup>.

Le prime due ipotesi di frode potevano realizzarsi mediante: 1) l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegue l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto; 2) mediante la mancata comunicazione di un'informazione a fronte di uno specifico obbligo, cui consegue lo stesso effetto; oppure 3) mediante la distrazione di questi fondi e beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi.

Mentre per le frodi in materia di entrate derivanti da risorse diverse dall'IVA e quelle derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA si prevedeva che potessero realizzarsi attraverso l'utilizzo o la presentazione di

33) Corte di Giustizia, sentenza dell'8 settembre 2015, C-105/14.

34) La direttiva «Pif» all'art. 2, paragrafo 1, lett. a) stabilisce che per “interessi finanziari dell'Unione” si intendono tutte le entrate, le spese e i beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù: a) del bilancio dell'Unione; o b) dei bilanci di Istituzioni, organi, organismi dell'Unione istituiti in virtù dei Trattati o dai bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e controllati.

35) A tal riguardo l'art. 2, paragrafo secondo della direttiva precisa che: in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA la direttiva si applica solo ai reati gravi contro il sistema comune dell'IVA, intendendosi per “reati gravi” quelli connessi con il territorio di due o più Stati membri e che comportano un danno complessivo pari ad almeno 10.000.000 Euro.

dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui conseguiva la diminuzione illegittima delle risorse del bilancio dell'Unione o dei bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto oppure attraverso la mancata comunicazione di un'informazione a fronte di un obbligo specifico, cui conseguiva lo stesso effetto; inoltre, le prime si riteneva che potessero realizzarsi anche mediante distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, mentre le seconde attraverso la presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi IVA. La direttiva «Pif» dettava soltanto norme minime, lasciando gli Stati membri liberi di mantenere in vigore o adottare norme più rigorose per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione<sup>36</sup>.

Essa conteneva anche norme relative alla responsabilità delle persone giuridiche; al favoreggiamento; istigazione concorso e tentativo; alle sanzioni per le persone fisiche; alle circostanze aggravanti; al congelamento e alla confisca; alla prescrizione; al recupero; disposizioni finali; e norme relative alla giurisdizione per la quale si prevedeva che gli Stati membri dovessero adottare le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione per i reati previsti dalla direttiva se: a) il reato è stato commesso in tutto o in parte sul proprio territorio; o b) l'autore del reato è un proprio cittadino<sup>37</sup>.

Lo Stato membro doveva informare la Commissione qualora avesse deciso di estendere la propria giurisdizione ai reati previsti dalla direttiva in esame che fossero stati commessi al di fuori del proprio territorio in una delle seguenti situazioni: a) l'autore del reato risieda abitualmente nel proprio territorio; b) il reato sia commesso a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel proprio territorio; oppure c) l'autore del reato sia uno dei propri funzionari che agisce nelle sue funzioni ufficiali.

---

36) Per quanto riguarda la definizione degli altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione la direttiva definisce: a) la "corruzione passiva" come l'azione del funzionario pubblico che, direttamente o tramite un intermediario, solleciti o riceva vantaggi di qualsiasi natura per sé o per un terzo, o né accetti la promessa per compiere o omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari; b) la "corruzione attiva" come l'azione di una persona che promette, offre o procura a un funzionario pubblico, direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio di qualsiasi natura per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio delle sue funzioni in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione; c) l'appropriazione indebita come l'azione del funzionario pubblico, incaricato direttamente o indirettamente della gestione di fondi o beni, tesa a impegnare o erogare fondi o ad appropriarsi di beni o utilizzarli per uno scopo in ogni modo diverso da quello per essi previsto, che leda gli interessi finanziari dell'Unione; infine; d) per la definizione di riciclaggio rinvia alla direttiva (UE) 2015/849.

37) Ciascuno Stato membro deve anche adottare le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione per i reati previsti dalla direttiva laddove l'autore del reato sia soggetto allo statuto dei funzionari al momento della commissione del reato. Ciascuno Stato membro può astenersi dall'applicare queste norme sulla giurisdizione, o può applicarle solo in particolari casi o solo quando siano soddisfatte specifiche condizioni, e ne informa la Commissione.

## 2.5. Testo normativo della direttiva *Pif*

Di seguito si riporta il testo della cosiddetta direttiva *Pif* per esigenze di completezza del presente lavoro, per consentire a chi ne usufruirà di avere a portata di mano tutti gli elementi che hanno portato alla nascita di EPPO.

### TITOLO I

#### OGGETTO, DEFINIZIONI E AMBITO DI APPLICAZIONE

##### *Articolo 1*

##### Oggetto

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

##### *Articolo 2*

##### Definizioni e ambito di applicazione

1. Ai fini della presente direttiva, si applicano le seguenti definizioni:

a) per «interessi finanziari dell'Unione» si intendono tutte le entrate, le spese e i beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù:

i. del bilancio dell'Unione;

ii. dei bilanci di istituzioni, organi e organismi dell'Unione istituiti in virtù dei trattati o dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e controllati;

b) si intende per «persona giuridica» qualsiasi entità che abbia personalità giuridica in forza del diritto applicabile, ad eccezione degli Stati o di altri organismi pubblici nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

2. In materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'I-VA, la presente direttiva si applica unicamente ai casi di reati gravi contro il sistema comune dell'I-VA. Ai fini della presente direttiva, i reati contro il sistema comune dell'I-VA sono considerati gravi qualora le azioni od omissioni di carattere intenzionale secondo la definizione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera d), siano connesse al territorio di due o più Stati membri dell'Unione e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10.000.000 EUR.

3. La presente direttiva non incide sulla struttura e sul funzionamento delle amministrazioni fiscali degli Stati membri.

TITOLO II  
REATI IN MATERIA DI FRODE CHE LEDE GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

*Articolo 3*

Frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, se commessa intenzionalmente, la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione costituisca reato.

2. Ai fini della presente direttiva si considerano frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione:

a) in materia di spese non relative agli appalti, l'azione od omissione relativa:

i. all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto;

ii. alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero

iii. alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi;

b) in materia di spese relative agli appalti, almeno allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, l'azione od omissione relativa:

i. all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto;

ii. alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero

iii. alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi, che leda gli interessi finanziari dell'Unione;

c) in materia di entrate diverse dalle entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA di cui alla lettera d), l'azione od omissione relativa:

i. all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua la diminuzione illegittima delle risorse del bilancio dell'Unione o dei bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto;

ii. alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero

iii. alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto;

d) in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'I-VA, l'azione od omissione commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri in relazione:

i. all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti relativi all'IVA, cui consegua la diminuzione di risorse del bilancio dell'Unione;

ii. alla mancata comunicazione di un'informazione relativa all'IVA in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero

iii. alla presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi dell'IVA.

#### *Articolo 4*

Altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché il riciclaggio di denaro come descritto all'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2015/849 e riguardante beni provenienti dai reati rientranti nell'ambito di applicazione della presente direttiva costituisca reato.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, se intenzionali, la corruzione passiva e la corruzione attiva costituiscano reato.

a) Ai fini della presente direttiva, s'intende per «corruzione passiva» l'azione del funzionario pubblico che, direttamente o tramite un intermediario, solleciti o riceva vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetti la promessa per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione.

b) Ai fini della presente direttiva, s'intende per «corruzione attiva» l'azione di una persona che prometta, offra o procuri a un funzionario pubblico, direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio di qualsiasi natura per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste in un modo che leda o possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione.

3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, se intenzionale, l'appropriazione indebita costituisca reato.

Ai fini della presente direttiva, s'intende per «appropriazione indebita» l'azione del funzionario pubblico, incaricato direttamente o indirettamente della gestione di fondi o beni, tesa a impegnare o erogare fondi o ad appropriarsi di beni o utilizzarli per uno scopo in ogni modo diverso da quello per essi previsto, che leda gli interessi finanziari dell'Unione.

4. Ai fini della presente direttiva, s'intende per «funzionario pubblico»:

a) un funzionario dell'Unione o un funzionario nazionale, compresi i funzionari nazionali di un altro Stato membro e i funzionari nazionali di un Paese terzo;

i. per «funzionario dell'Unione» s'intende una persona:

– che rivesta la qualifica di funzionario o di altro agente assunto per contratto dall'Unione ai sensi dello statuto dei funzionari e del regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea stabilito dal regolamento (CEE, EURATOM, CECA) n. 259/68 del Consiglio («statuto dei funzionari»); ovvero

– distaccata da uno Stato membro o da qualsiasi organismo pubblico o privato presso l'Unione, che vi eserciti funzioni corrispondenti a quelle esercitate dai funzionari o dagli altri agenti dell'Unione.

Fatte salve le disposizioni sui privilegi e le immunità di cui ai protocolli n. 3 e n. 7, sono assimilati ai funzionari dell'Unione i membri di istituzioni, organi o organismi dell'Unione, istituiti a norma dei trattati e il relativo personale cui non si applica lo statuto dei funzionari;

ii. per «funzionario nazionale» s'intende: il «funzionario» o il «funzionario pubblico» secondo quanto definito nel diritto nazionale dello Stato membro o del Paese terzo in cui la persona in questione svolge le sue funzioni.

Tuttavia, nel caso di procedimenti giudiziari che coinvolgono un funzionario nazionale di uno Stato membro, o un funzionario nazionale di un Paese terzo, avviati da un altro Stato membro, quest'ultimo è tenuto ad applicare la definizione di «funzionario nazionale» soltanto nella misura in cui tale definizione è compatibile con il suo diritto interno.

Il termine «funzionario nazionale» comprende qualsiasi persona che eserciti una funzione esecutiva, amministrativa o giurisdizionale a livello nazionale, regionale o locale. È assimilata a un funzionario nazionale qualsiasi persona che eserciti una funzione legislativa a livello nazionale, regionale o locale;

b) qualunque altra persona a cui siano state assegnate o che eserciti funzioni di pubblico servizio che implicino la gestione degli interessi finanziari dell'Unione, o decisioni che li riguardano, negli Stati membri o in Paesi terzi.

### TITOLO III

## DISPOSIZIONI GENERALI RELATIVE ALLA FRODE E AD ALTRI REATI CHE LEDONO GLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

### *Articolo 5*

#### Istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano punibili come reato l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso nella commissione di uno dei reati di cui agli articoli 3 e 4.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia punibile come reato il tentativo di commettere uno dei reati di cui all'articolo 3 e all'articolo 4, paragrafo 3.

#### *Articolo 6*

##### Responsabilità delle persone giuridiche

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili di uno dei reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica, e che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica basata:

a) sul potere di rappresentanza della persona giuridica;  
b) sul potere di adottare decisioni per conto della persona giuridica;  
oppure

c) sull'autorità di esercitare un controllo in seno alla persona giuridica.

2. Gli Stati membri adottano inoltre le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli di cui al paragrafo 1 del presente articolo abbiano reso possibile la commissione, da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto, di uno dei reati di cui all'articolo 3, 4 o 5, a vantaggio di tale persona giuridica.

3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 del presente articolo non esclude la possibilità di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso i reati di cui agli articoli 3 e 4 o che siano penalmente responsabili ai sensi dell'articolo 5.

#### *Articolo 7*

##### Sanzioni per le persone fisiche

1. Nei riguardi delle persone fisiche, gli Stati membri assicurano che i reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 siano puniti con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli 3 e 4 siano punibili con una pena massima che preveda la reclusione.

3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli 3 e 4 siano punibili con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione qualora ne derivino danni o vantaggi considerevoli.

I danni o vantaggi derivanti dai reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere a), b) e c), e all'articolo 4 si presumono considerevoli qualora il danno o il vantaggio sia di valore superiore a i 100.000 EUR.

I danni o i vantaggi derivanti dai reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera d), e soggetti all'articolo 2, paragrafo 2, si presumono sempre considerevoli.

Gli Stati membri possono altresì prevedere una pena massima di almeno quattro anni di reclusione per altre circostanze gravi definite nel loro diritto nazionale.

4. Qualora un reato di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere a), b) e c), e all'articolo 4, comporti danni inferiori a 10.000 EUR o vantaggi inferiori a 10.000 EUR, gli Stati membri possono prevedere sanzioni di natura diversa da quella penale.

5. Quanto disposto al paragrafo 1 non pregiudica l'esercizio dei poteri disciplinari da parte delle autorità competenti nei riguardi dei funzionari pubblici.

#### *Articolo 8*

##### Circostanze aggravanti

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che qualora un reato di cui agli articoli 3, 4 o 5 sia commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI, ciò sia considerato una circostanza aggravante.

#### *Articolo 9*

##### Sanzioni per le persone giuridiche

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la persona giuridica riconosciuta responsabile ai sensi dell'articolo 6 sia sottoposta a sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che comprendono sanzioni pecuniarie penali o non penali e che possono comprendere anche altre sanzioni quali:

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

#### *Articolo 10*

##### Congelamento e confisca

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per consentire il congelamento e la confisca degli strumenti e dei proventi dei reati di cui agli articoli 3, 4 e 5. Gli Stati membri vincolati dalla direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (1) vi provvedono in conformità di tale direttiva.

#### *Articolo 11*

##### Giurisdizione

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione per i reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 nei seguenti casi:

- a) il reato è stato commesso in tutto o in parte sul proprio territorio; o
- b) l'autore del reato è un proprio cittadino.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione per i reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 laddove l'autore del reato sia soggetto allo statuto dei funzionari al momento della commissione del reato. Ciascuno Stato membro può astenersi dall'applicare le norme sulla giurisdizione di cui al presente paragrafo, o può applicarle solo in particolari casi o solo quando siano soddisfatte specifiche condizioni, e ne informa la Commissione.

3. Uno Stato membro informa la Commissione qualora lo stesso decida di estendere la propria giurisdizione ai reati di cui agli articoli 3, 4 o 5 che sono stati commessi al di fuori del proprio territorio in una delle seguenti situazioni:

- a) l'autore del reato risiede abitualmente nel proprio territorio;
- b) il reato sia commesso a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel proprio territorio; oppure
- c) l'autore del reato sia uno dei propri funzionari che agisce nelle sue funzioni ufficiali.

4. Nel caso di cui al paragrafo 1, lettera b), gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che l'esercizio della loro giurisdizione non sia soggetto alla condizione che il reato sia perseguibile solo su querela della vittima nel luogo in cui è stato commesso il reato o su denuncia dello Stato sul cui territorio è stato commesso il reato.

#### *Articolo 12*

Termini di prescrizione per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione

1. Gli Stati membri adottano 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 in merito ai reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 entro un congruo lasso di tempo successivamente alla commissione di tali reati, al fine di contrastare tali reati efficacemente.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per permettere che le indagini, l'azione penale, il processo e la decisione giudiziaria per i reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 punibili con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione, possano intervenire per un periodo di almeno cinque anni dal momento in cui il reato è stato commesso.

3. In deroga al paragrafo 2, gli Stati membri possono fissare un termine di prescrizione più breve di cinque anni, ma non inferiore a tre anni, purché prevedano che tale termine possa essere interrotto o sospeso in caso di determinati atti.

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché:

- a) una pena superiore ad un anno di reclusione, o in alternativa,

b) una pena detentiva, in caso di reato punibile con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione, irrogata a seguito di condanna definitiva per uno dei reati di cui agli articoli 3, 4 o 5, possa essere eseguita per almeno cinque anni dalla data della condanna definitiva. Tale periodo può includere proroghe del termine di prescrizione derivanti da interruzione o da sospensione.

### *Articolo 13*

#### Recupero

La presente direttiva non pregiudica il recupero:

1. a livello di Unione, delle somme indebitamente pagate nel quadro della commissione dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere a), b) e c), o agli articoli 4 o 5; 2. a livello nazionale, dell'IVA non pagata nel quadro della commissione dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera d), o agli articoli 4 o 5.

### *Articolo 14*

#### Interazione con altri atti giuridici applicabili dell'Unione

L'applicazione di misure, sanzioni e ammende amministrative contemplate dal diritto dell'Unione, in particolare quelle previste dagli articoli 4 e 5 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95, o da disposizioni del diritto nazionale adottate conformemente a un obbligo specifico derivante dal diritto dell'Unione, non pregiudica le disposizioni della presente direttiva. Gli Stati membri provvedono affinché qualsiasi procedimento penale avviato sulla base di disposizioni nazionali che attuano la presente direttiva non pregiudichi indebitamente l'applicazione adeguata ed effettiva di misure, sanzioni e ammende amministrative non assimilabili a un procedimento penale contemplate dal diritto dell'Unione o da disposizioni nazionali di attuazione.

## TITOLO IV

### DISPOSIZIONI FINALI

#### *Articolo 15*

Cooperazione tra Stati membri e Commissione (OLAF) e altre istituzioni, organi e organismi dell'Unione

Fatte salve le norme in materia di cooperazione transfrontaliera e di assistenza giudiziaria in materia penale, gli Stati membri, Eurojust, la Procura europea e la Commissione cooperano, nell'ambito delle loro rispettive competenze, nella lotta contro i reati di cui agli articoli 3, 4 e 5. A tal fine, la Commissione e, se del caso, Eurojust offrono l'assistenza tecnica e operativa di cui le autorità nazionali competenti necessitano per facilitare il coordinamento delle loro indagini.

Le autorità competenti degli Stati membri possono, nell'ambito delle loro competenze, scambiare informazioni con la Commissione per semplifi-

care l'accertamento dei fatti e assicurare un'azione efficace contro i reati di cui agli articoli 3, 4 e 5. La Commissione e le autorità nazionali competenti tengono conto, in ciascun caso specifico, dei requisiti di riservatezza e delle norme in materia di protezione dei dati. Fatto salvo il diritto nazionale in materia di accesso alle informazioni, a questo scopo, quando fornisce informazioni alla Commissione, uno Stato membro può subordinare l'uso di tali informazioni a condizioni specifiche applicabili sia alla Commissione sia a qualunque altro Stato membro a cui l'informazione è inoltrata.

La Corte dei conti e i revisori dei conti incaricati dell'audit in relazione ai bilanci delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, istituiti in applicazione dei trattati, e ai bilanci gestiti e controllati dalle istituzioni, comunicano all'OLAF e alle altre autorità competenti qualsiasi fatto qualificabile come reato ai sensi degli articoli 3, 4 o 5 di cui vengano a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni. Gli Stati membri provvedono affinché gli organi nazionali di revisione dei conti facciano altrettanto.

#### *Articolo 16*

Sostituzione della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee

La convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, del 26 luglio 1995, e relativi protocolli del 27 settembre 1996, del 29 novembre 1996 e del 19 giugno 1997, è sostituita dalla presente direttiva per gli Stati membri vincolati da essa, con effetto dal 6 luglio 2019.

Per gli Stati membri vincolati dalla presente direttiva, i riferimenti alla convenzione si intendono fatti alla presente direttiva.

#### *Articolo 17*

##### Recepimento

1. Gli Stati membri adottano e pubblicano, entro il 6 luglio 2019, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni. Essi applicano tali disposizioni a decorrere dal 6 luglio 2019.

Le disposizioni adottate dagli Stati membri contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Esse recano altresì l'indicazione che, per gli Stati membri vincolati dalla presente direttiva, nelle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in vigore, i riferimenti alla convenzione sostituita dalla presente direttiva s'intendono fatti a quest'ultima. Le modalità del riferimento e la formulazione dell'indicazione sono stabilite dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle dispo-

sizioni fondamentali di diritto interno che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

#### *Articolo 18*

##### Relazioni e valutazione

1. Entro il 6 luglio 2021 la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione che valuta in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla presente direttiva.

2. Fatti salvi gli obblighi di relazione previsti da altri atti giuridici dell'Unione, gli Stati membri trasmettono su base annuale alla Commissione le seguenti statistiche relative ai reati di cui agli articoli 3, 4 e 5, se disponibili a livello centrale nello Stato membro interessato:

a) il numero di procedimenti penali avviati, archiviati, conclusi con un proscioglimento, conclusi con una condanna e in corso;

b) gli importi recuperati a seguito di procedimenti penali e i danni stimati.

3. Entro il 6 luglio 2024 e tenendo conto della sua relazione trasmessa ai sensi del paragrafo 1 nonché delle statistiche degli Stati membri trasmesse ai sensi del paragrafo 2, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione che valuta l'impatto della normativa nazionale di recepimento della presente direttiva sulla prevenzione della frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione.

4. Entro il 6 luglio 2022 e sulla base delle statistiche trasmesse dagli Stati membri, ai sensi del paragrafo 2, la Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio, che valuta, rispetto all'obiettivo generale che consiste nel rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, se:

a) la soglia di cui all'articolo 2, paragrafo 2, è adeguata;

b) le disposizioni relative ai termini di prescrizione di cui all'articolo 12 sono sufficientemente efficaci;

c) la presente direttiva affronta efficacemente i casi di frode negli appalti.

5. Le relazioni di cui ai paragrafi 3 e 4 sono accompagnate, se necessario, da una proposta legislativa che può includere una disposizione specifica sulla frode negli appalti.

#### *Articolo 19*

##### Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

#### *Articolo 20*

##### Destinatari

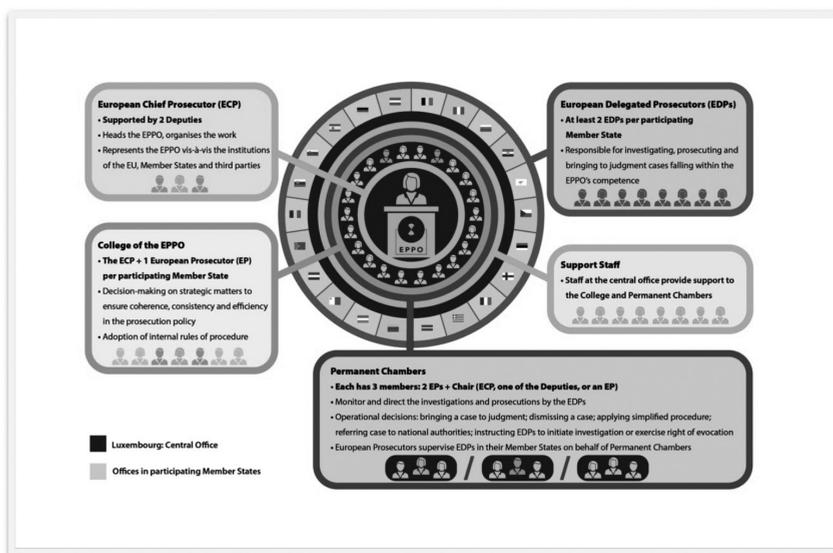
Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva conformemente ai trattati.

## 2.6. Il regolamento UE 2017/1939

Senza riportare l'intero contenuto del regolamento di EPPO si proverà qui a fornire un riassunto, finalizzato solo a completare meglio il quadro relativo alla nascita di questo organismo sovranazionale, lasciando ad altri testi il compito di trasporre integralmente il regolamento.

Il regolamento UE/1939/2017, che prevede l'istituzione dell'Ufficio del Procuratore europeo, è entrato in vigore il 20 novembre 2017, ha fissato la sede di EPPO in Lussemburgo ed ha espressamente richiamato la summenzionata direttiva Pif per stabilire gli ambiti della sua competenza.

Ha suddiviso la struttura dell'Ufficio in due livelli: uno centrale ove si ritrovano il Procuratore Capo europeo, il Collegio, composto dal Procuratore Capo e da un procuratore delegato per ogni stato aderente, le Camere permanenti, presiedute dal Procuratore Capo e composte da ulteriori due membri permanenti, i procuratori europei che rappresentano gli Stati aderenti e supervisionano le indagini; uno decentrato composto dai Procuratori europei delegati che conducono materialmente le indagini e risiedono in ciascuno Stato membro di EPPO. Questo aspetto sarà meglio trattato successivamente ma basterà cliccare sulle voci sottolineate per essere reindirizzati agli approfondimenti.



Una visione complessiva della struttura di EPPO - Fonte: <https://www.epppo.europa.eu>

In merito alla competenza, EPPO conduce le indagini ed esercita l'azione penale per i reati di cui alla direttiva del Consiglio n. 1371/2017 finalizzata

ad armonizzare il diritto penale sostanziale per favorire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Dal punto di vista procedurale chiunque venga a conoscenza di fatti suscettibili di ledere gli interessi finanziari o il bilancio dell'Unione ha l'obbligo di comunicare ad EPPO, senza ritardi, le informazioni di cui in precedenza. A questo punto un procuratore europeo delegato avvia un'indagine e la annota in un sistema informatico di gestione dei fascicoli.

Nell'ottica dell'armonizzazione complessiva il regolamento prevede anche forme di collaborazione tra EPPO e gli altri organi istituiti negli anni con il solo scopo di favorire la cooperazione sul suolo d'Europa.

Il Procuratore Capo può chiedere ad Europol, ai sensi dell'art. 102 del regolamento, qualunque informazione pertinente ad un reato di propria competenza ovvero supporto analitico e specialistico; nel 2021 i responsabili di entrambi gli organismi hanno stipulato e siglato un *working arrangement* nel quale hanno previsto il reciproco scambio di conoscenze, di informazioni e report, la partecipazione congiunta ad attività formative nonché la condivisione di nuove metodologie e buone prassi per il contrasto al crimine.

L'art. 100 del regolamento prevede poi uno scambio informativo ed un coordinamento operativo tra EPPO ed Eurojust per i casi che rientrino nella competenza di quest'ultimo. Anche in questo caso per evitare inutili e dannose sovrapposizioni i rispettivi vertici hanno stipulato e siglato un *working arrangement* per coordinare le rispettive attività, in particolare Eurojust fornirà ausilio per le indagini transnazionali che coinvolgano Stati terzi o non aderenti ad EPPO.

Lo stesso scambio di informazioni è stato previsto tra EPPO ed OLAF che possono reciprocamente sostenere le rispettive indagini migliorando così sensibilmente i risultati che riuscirebbero ad ottenere singolarmente.

## **2.7. Il d.lgs. n. 9 del 2021**

Il regolamento 2017/1939 è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile, rimanda però a ciascuno Stato membro per il necessario adeguamento della disciplina nazionale.

In ossequio a detta richiesta il Governo italiano ha emanato il d.lgs. n. 9 del 2 febbraio 2021 con il quale è stata indicata nel CSM l'autorità competente a designare i candidati all'incarico di procuratore europeo e di procuratore europeo delegato.

È stata stabilita altresì la relativa procedura di scelta ed i criteri di valutazione, è stato disciplinato lo status del procuratore europeo, sono stati attribuiti

ai procuratori europei delegati le funzioni e i poteri spettanti ai pubblici ministeri nazionali sottraendoli però alle direttive del Procuratore Capo della Repubblica.

È stato anche indicato nel Procuratore generale presso la Corte di Cassazione l'Autorità chiamata a decidere in merito all'attribuzione delle competenze per l'esercizio dell'azione penale in caso di contrasti tra Procura nazionale e Procura europea.

Analizzando nel dettaglio il decreto si nota subito come l'Italia abbia scelto una dislocazione sul territorio dei P.E.D., tramite un'integrazione con gli uffici esistenti, piuttosto che prevedere un nuovo ufficio centrale.

Questa scelta è stata fatta dopo aver analizzato l'incidenza di reati *Pif* a livello nazionale ed aver appurato la loro uniforme distribuzione su tutto il territorio italiano, con una particolare concentrazione nel meridione.

Anche la Germania ha optato per una distribuzione per *Lander* pur prevedendo un P.E.D. di coordinamento centrale; il Portogallo, la Francia, la Spagna e la Romania hanno invece optato per un ufficio centralizzato.

Il Portogallo, come l'Italia, ha recepito, pur non essendo necessario, il Regolamento UE con un'apposita legge, ma non ha apportato modifiche alle norme di procedura penale interne; così anche la Grecia, che si è limitata a ripetere pedissequamente nella sua legge di recepimento il contenuto del regolamento.

Tutti gli altri Stati hanno invece introdotto modifiche significative alla normativa interna, in particolare ai codici penali e di procedura penale.

La Francia, ad esempio, ha introdotto modifiche al codice di procedura penale aggiungendo numerose disposizioni relativamente all'organizzazione giudiziaria ed al codice delle dogane.

La Lituania ha inserito nel capitolo II del suo codice di procedura penale un articolo interamente dedicato al funzionamento della Procura europea.

In Romania il Governo ha approvato una proposta di legge tra le più complete in Europa in quanto comprende norme relative ai P.E.D., disposizioni riguardanti le modalità di comunicazione delle notizie di reato alla Procura europea, la disciplina e l'uso degli strumenti di cooperazione giudiziaria già esistenti in materia penale e l'istituzione di una struttura centrale di supporto per i P.E.D.

In Germania, invece, la legge di attuazione si è limitata ad indicare le norme interne non applicabili ai procedimenti di competenza dei P.E.D. e quelle applicabili solo a precise condizioni che vengono dettagliatamente elencate.

Le scelte compiute dall'Italia e le lacune nella normativa di riferimento, sia nazionale che europea, avevano fatto ritenere che EPPO non sarebbe riuscita ad avviare pienamente la propria funzionalità operativa. Molte le critiche iniziali.

Il *forum shopping*, ovvero la possibilità per il reo di decidere in quale Stato delinquere a seconda dell'adesione o meno ad EPPO, è sicuramente l'ostacolo più grande che sarà superato solo quando tutti gli Stati UE avranno aderito alla Procura europea.

È stata anche segnalata una possibile lesione del diritto alla difesa in conseguenza della transnazionalità dell'indagine, non potendo o non essendo in grado il difensore di svolgere indagini difensive all'estero.

Come è stata ritenuta probabile, altresì, una duplicazione dei procedimenti tra Stati aderenti e Stati non aderenti ad EPPO, con violazione del principio del *ne bis in idem*.

Si è poi fatto notare che le Camere permanenti, che decidono in merito all'azione penale e che è previsto debbano essere composte da membri che non hanno alcuna contezza circa il funzionamento del sistema penale dello Stato in cui si stanno svolgendo le indagini, potrebbero non essere in grado di decidere o decidere male.

Si tratta di dubbi fondati, molti dei quali sono stati però fugati nei primi mesi di funzionamento della Procura europea soprattutto dai risultati conseguiti e dall'elevato numero di investigazioni effettuate e portate a termine, come questo lavoro in seguito mostrerà, ma si riportano di seguito due immagini contenenti i dati riepilogativi dei risultati raggiunti da EPPO nel suo complesso e dai P.E.D. italiani.



In data 2 febbraio 2023 Il Consiglio dei Ministri ha approvato il nuovo decreto legislativo di modifica di quello del 2021. Il secondo decreto legislativo si compone solo di due articoli, il primo riguarda la conservazione in un archivio riservato, sotto la direzione e sorveglianza del procuratore europeo, della documentazione relativa alle intercettazioni disposte nei procedimenti di competenza della Procura europea, previsione finalizzata soprattutto ad evitare che questo archivio resti nella disponibilità dei procuratori della Repubblica; il secondo dispone la creazione di questo archivio presso la Procura della Repubblica di Roma e la possibilità di istituire ulteriori archivi nelle sedi dei procuratori europei delegati.

## **2.8. Problemi interpretativi ed operativi – Un’analisi critica**

Il primo problema rilevato durante la gestazione ed i primi mesi di vita della Procura europea è stato esattamente l’aver previsto questo doppio binario normativo, cioè un sistema investigativo europeo che al termine della fase procedimentale sfocia in un processo che non ha nulla di europeo, anzi si svolge su base nazionale nel rispetto delle norme e delle prassi del diritto processuale penale dello Stato che ha svolto le indagini. Questo sistema potrebbe verosimilmente dare luogo ad una giurisdizione itinerante con annessa lesione del principio del giudice naturale.

In più, lo stesso regolamento che dispone che la disciplina da applicare alle indagini ed al funzionamento in generale di EPPO debba essere quella prevista dal regolamento stesso, soprattutto in caso di conflitto con le discipline nazionali, ha un così gran numero di lacune che alla fine ad essere applicata sarà quasi sempre la disciplina nazionale o meglio le discipline nazionali, le quali spesso non sono neppure promanazioni del diritto dell’Unione europea e le cui disposizioni saranno sempre anche soggette alle interpretazioni delle giurisprudenze penali nazionali.

Inizialmente, l’obiettivo avrebbe dovuto essere quello di sopperire agli scarsi risultati ottenuti attraverso la cooperazione giudiziaria, eliminando il problema della transnazionalità della giurisdizione penale in favore di un sistema comunitario unico.

Tuttora, però, questo campo giudiziario unitario non è ancora stato creato, si pensi che il procuratore europeo delegato non ha poteri investigativi negli altri Stati membri ma può solo richiedere ad un altro procuratore europeo delegato il compimento di alcune attività investigative che saranno eseguite nel rispetto delle disposizioni previste nello Stato di quest’ultimo, sempre se esse siano in linea con quelle a cui soggiace il P.E.D. richiedente.

Ancora, alcuni hanno riscontrato la totale assenza di quella imparzialità ed autonomia tanto annunciata dalla stessa Unione europea e pretesa per i singoli Stati membri. Infatti, la nomina del Procuratore Capo è effettuata dal Parlamento e dal Consiglio, quest'ultimo, si rammenta, è formato dai rappresentanti dei governi degli Stati membri a livello ministeriale.

Ma partiamo dal principio e proprio dalla nomina del Procuratore Capo: tutto inizia con la pubblicazione di un invito a presentare le candidature attraverso la Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, le candidature ricevute a Procuratore Capo vengono selezionate da un Comitato di giuristi i quali però vengono nominati dal Consiglio su proposta della Commissione, con evidente influenza della politica sulla scelta finale.

Non solo, qualora il Procuratore Capo così nominato non dovesse essere più in grado di esercitare le proprie funzioni potrebbe essere rimosso con provvedimento della Corte di Giustizia su richiesta del Parlamento, della Commissione o del Consiglio, ma non è chiaro se sia prevista una forma di contraddittorio per permettere al Procuratore di spiegare le proprie ragioni.

Gli stessi problemi si riscontrano nella nomina e rimozione dei procuratori europei dove si possono notare identiche anomalie con l'unica differenza che le candidature vengono indicate dai vari Stati membri e la scelta è rimessa al solo Consiglio.

Tutto ciò nonostante il fatto che lo stesso Parlamento europeo, nella risoluzione del 29 aprile 2015, avesse sottolineato che la struttura della Procura europea avrebbe dovuto essere indipendente dai governi nazionali e dalle istituzioni dell'Unione, nonché protetta da influenze e pressioni politiche.

Ma come può la Procura essere terza se l'art. 6 del Regolamento al comma secondo dispone chiaramente e candidamente che la Procura europea risponde al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione?

Altro problema evidente è l'eccessiva discrezionalità e libertà di cui godono le Camere permanenti, esse, infatti, possono riassegnare il caso ad un differente procuratore di un altro Stato membro, oppure riunire o separare i casi e per ogni caso scegliere un procuratore europeo referente, il tutto solo se l'azione penale non sia stata ancora esercitata e se il cambiamento risulti nell'interesse della giustizia. Con tutte le conseguenze che simili scelte comporterebbero sull'effettività del diritto alla difesa.

Celebrare un processo in uno Stato diverso da quello che ha condotto le indagini influenzerebbe negativamente il diritto a ricevere informazioni in breve tempo e in una lingua comprensibile, il diritto a predisporre una strategia difensiva ed il diritto al gratuito patrocinio, dovendosi poi ogni volta

accertare e verificare quale Stato sarebbe tenuto a farsene carico<sup>38</sup>.

È forse utile riportare il testo dell'art. 6. della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che prevede che: «Ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge, al fine della determinazione sia dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o una parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la tutela della vita privata delle parti nel processo, o nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale quando, in speciali circostanze, la pubblicità potrebbe pregiudicare gli interessi della giustizia. 2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente sino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata. 3. Ogni accusato ha più specialmente diritto a: a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile, e in un modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie per preparare la sua difesa; c) difendersi da sé o avere l'assistenza di un difensore di propria scelta e, se non ha i mezzi per ricompensare un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio quando lo esigano gli interessi della giustizia; d) interrogare o far interrogare i testimoni a carico ed ottenere la convocazione e l'interrogazione dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nell'udienza».

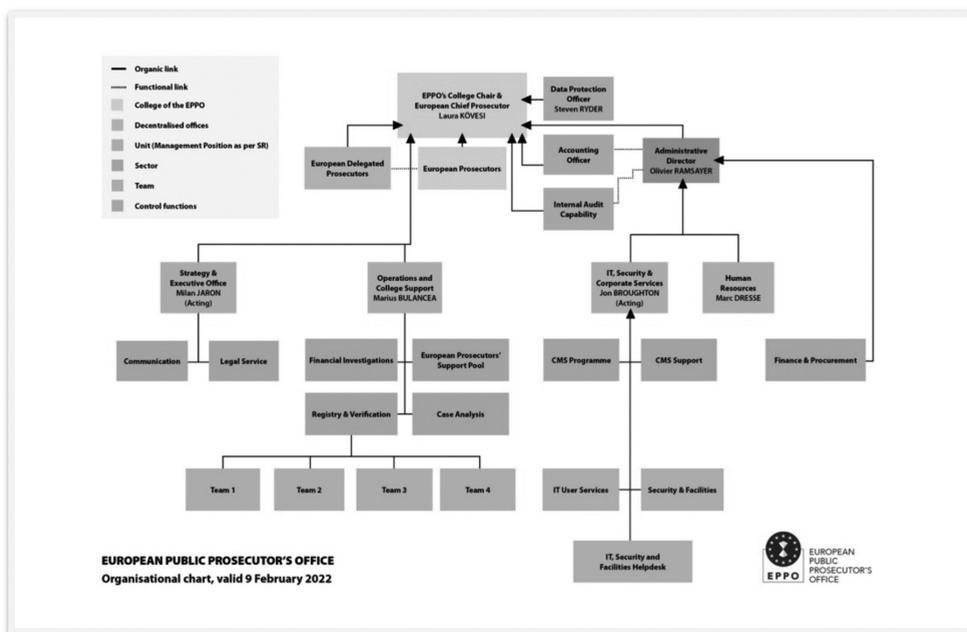
---

38) Cfr. A.L. VALVO, *Brevi note critiche sulla Procura europea*, elaborato presentato al 38° Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento delle Forze di polizia, Roma, 2023.

## CAPITOLO 3

### La struttura operativa e organizzativa di EPPO\*

#### 3.1. Il Procuratore Capo europeo



Fonte: <https://www.eppo.europa.eu>

La Procura europea è costituita da due livelli: il livello centrale e il livello decentrato (nazionale).

Il livello centrale, avente sede in Lussemburgo, è costituito dal Procuratore Capo Europeo, 22 Procuratori europei (uno per ogni Paese UE partecipante), due dei quali fungono da sostituti del Procuratore Capo europeo (attualmente i Procuratori europei di Germania e Italia), e il direttore amministrativo.

Il Procuratore Capo europeo è al vertice dell'EPPO, organizza il lavoro, dirige le attività e adotta le decisioni in conformità del regolamento europeo

(\*) A cura del Dirigente della Polizia Penitenziaria Stefania Cucciniello i paragrafi 3.1.-3.2.-3.3.-3.4.-3.5.; a cura del Vice Questore della Polizia di Stato Mario Irace i paragrafi 3.1.1.-3.4.1. Gli autori hanno frequentato il XXXVIII Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

n. 1939 del 2017<sup>39</sup> e del regolamento interno dell'EPPO. È coadiuvato da due Vice che possono assumere il ruolo di sostituti nel caso di assenza o impedimento.

Il Procuratore Capo europeo rappresenta l'EPPO dinanzi alle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri dell'Unione europea e dinanzi a terzi, può delegare i suoi compiti di rappresentanza a uno o più dei suoi sostituti o a un procuratore europeo (art. 11 del regolamento UE 2017/1939).

Il Parlamento europeo e il Consiglio nominano il Procuratore Capo europeo di comune accordo. Il Consiglio delibera a maggioranza semplice e il mandato, non rinnovabile<sup>40</sup>, dura sette anni. I candidati a procuratore capo europeo devono avere i seguenti requisiti (art. 14 del regolamento):

- (a) essere membri attivi delle procure o della magistratura degli Stati membri, oppure procuratori europei attivi;
- (b) offrire garanzie di indipendenza;
- (c) possedere le qualifiche necessarie per essere nominati alle più alte funzioni a livello di procura o giurisdizionali nei rispettivi Stati membri e vantare una rilevante esperienza pratica in materia di sistemi giuridici nazionali, di indagini finanziarie e di cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale, o avere svolto la funzione di procuratori europei;
- (d) possedere una sufficiente esperienza manageriale e le qualifiche per il posto in questione.

La procedura di selezione si basa su un invito generale a presentare candidature pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, a seguito del quale il Comitato di selezione stabilisce una rosa di candidati qualificati da presentare al Parlamento europeo e al Consiglio.

Il comitato di selezione è composto da dodici persone scelte tra ex membri della Corte di giustizia e della Corte dei conti, ex membri nazionali di Eurojust, membri dei massimi organi giurisdizionali nazionali, procuratori di alto livello e giuristi di notoria competenza. Una delle persone scelte è proposta dal Parlamento europeo.

Il Consiglio stabilisce le regole di funzionamento del comitato di selezione e adotta una decisione con la nomina dei membri su proposta della

39) Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio dell'Unione europea del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO").

40) D. CAVALLINI, *Analisi della disciplina e prime riflessioni sui profili ordinamentali della Procura europea, alla luce del D.Lgs. n. 9 del 2021 di adeguamento della normativa nazionale al regolamento europeo*, in *Diritto di difesa*, maggio 2021: "Si è voluto evitare che l'operato del Procuratore Capo sia condizionato da considerazioni legate a un'eventuale rielezione".

Commissione<sup>41</sup>.

La Corte di Giustizia può, su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione, rimuovere dall'incarico il Procuratore Capo europeo qualora riscontri che non è più in grado di esercitare le sue funzioni o che abbia commesso una colpa grave.

Se il Procuratore Capo europeo si dimette, se è rimosso dal suo incarico o se abbandona il suo incarico per qualsiasi motivo, il posto deve essere immediatamente ricoperto con la procedura appena indicata.

Per quanto riguarda i sostituti del Procuratore Capo europeo, sono nominati due procuratori europei per un mandato rinnovabile di tre anni di durata non superiore a quella dei loro mandati di procuratore europeo. Il processo di selezione è disciplinato dal regolamento interno dell'EPPO. I sostituti del Procuratore Capo europeo mantengono lo status di procuratori europei. Possono essere rimossi dal Collegio qualora non siano più in grado di esercitare le funzioni di sostituto e vengono immediatamente sostituiti.

Sulla procedura di nomina del Procuratore Capo europeo si registrano in dottrina alcune considerazioni di carattere critico, affermandosi come «il compromesso politico che ha condotto all'adozione del Regolamento UE 2017/1939 si è sostanzialmente risolto in un inaccettabile compromesso normativo»<sup>42</sup>. Il Procuratore Capo, infatti, è nominato dal Parlamento e dal Consiglio e dunque, nel caso del Consiglio, dai rappresentanti dei governi degli Stati membri a livello ministeriale.

Ciò comporterebbe che, ad onta dei richiami a più riprese rivolti ad alcuni Stati membri da parte dell'Unione europea in merito al rispetto dello Stato di diritto, della separazione dei poteri<sup>43</sup> e della insopprimibile esigenza della indipendenza dei giudici, l'Unione europea, nella nomina del Procuratore Capo, viola proprio il principio della separazione dei poteri cui dice di ispirarsi.

L'art. 6 del regolamento UE 2017/1939 recita «L'EPPO è indipendente» e aggiunge che il Procuratore Capo europeo nell'esercizio delle sue funzioni agisce nell'interesse dell'Unione nel suo complesso.

La magistratura, invece, dovrebbe agire esclusivamente nell'interesse della giustizia e quando al secondo comma l'art. 6 stabilisce che la Procura

---

41) Con la decisione (UE) 2023/133 del 17 gennaio 2023 (GUUE L 17 del 19 gennaio 2023, p. 90) il Consiglio ha nominato il Comitato di selezione previsto dall'art. 14, par. 3, del regolamento (UE) 2017/1939 del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»).

42) A.L. VALVO, *Brevi note critiche sulla Procura europea*, in *Rivista penale diritto e procedura*, 2, 2022, p. 211.

43) K. LENAERT, *Some reflections on the Separation of Powers in the European Community*, in *Common Market Law Review*, 1991, pp. 11-35.

europea risponde al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea, sembra negare al Procuratore Capo europeo quelle esigenze di terzietà del giudice che per costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, deve essere imparziale (o indipendente che dir si voglia) ma deve anche apparire come tale<sup>44</sup>.

La selezione dei candidati a Procuratore Capo europeo si basa, abbiamo detto, su un invito generale a presentare candidature, ma il Regolamento non dice molto al riguardo limitandosi a prevedere che l'invito debba essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea non precisando da parte di chi debba avvenire tale invito.

All'esito dell'invito generale il Comitato di selezione individua una rosa di candidati. Criticamente si osserva che il Comitato è nominato dal Consiglio su proposta della Commissione, ma non sono prestabiliti i criteri sulla base dei quali deve avvenire l'individuazione dei candidati, ciò comporta un evidente rischio di politicizzazione della procedura.

Nel gennaio 2023 il Consiglio dell'Unione europea ha nominato 12 nuovi membri del Comitato di selezione, la decisione è stata motivata dalla scadenza dei membri in carica, avvenuta in data 9 ottobre 2022<sup>45</sup>.

Nella scelta la Commissione ha tenuto conto della necessità di garantire un equilibrio geografico e di genere e una rappresentanza adeguata degli ordinamenti giuridici degli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO. Tra le 11 persone (sei uomini e cinque donne) proposte dalla Commissione figurano un ex membro della Corte di Giustizia, un ex membro nazionale di Eurojust, sei procuratori di alto livello e due membri di massimi organi giurisdizionali nazionali.

Il 7 giugno 2022 il Parlamento Europeo ha designato il proprio membro del Comitato di selezione. I dodici membri sono stati nominati per un periodo di quattro anni a decorrere dal 20 gennaio 2023.

Altrettanto vaga appare la procedura di rimozione del Procuratore Capo europeo, che può avvenire ad opera della Corte di Giustizia, su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione «qualora riscontri che non sia più in grado di esercitare le proprie funzioni o che abbia commesso una colpa grave».

Non viene precisato se la rimozione intervenga all'esito di un contraddittorio, durante il quale il Procuratore Capo europeo possa esporre le proprie

---

44) Di contrario avviso è il Senior Legal Officer, Ufficio del Pubblico Ministero Europeo (EPPO), L. DE MATTEIS, *Autonomia ed indipendenza della Procura europea come garanzia dello Stato di diritto*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 24 marzo 2021.

45) Decisione (UE) 2023/133 del 17 gennaio 2023 (GUUE L 17 del 19 gennaio 2023, p. 90).

ragioni o meno, e né se il provvedimento di rimozione possa essere impugnato dall'interessato e come.

Nell'ottobre del 2019, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno nominato il candidato scelto a svolgere le funzioni di Procuratore Capo della Procura europea – con sede in Lussemburgo –; si tratta di Laura Codruța Kövesi, pubblico ministero rumeno esperto nella lotta contro la corruzione<sup>46</sup>, che al momento della nomina esercitava il ruolo di procuratore nell'Ufficio del Procuratore presso l'Alta Corte di Cassazione della Romania.

Si ritiene esistente un dovere generale di *accountability* del Procuratore Capo europeo, in quanto risponde dell'attività generale di EPPO dinanzi al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, anche tramite la presentazione di relazioni annuali sull'attività svolta (artt. 6 e 7, Reg. UE).

Come precisato nel reg. UE 2017/1939 (considerando n. 18): «Il rigido obbligo di rendere conto fa da contrappeso all'indipendenza e ai poteri che il presente regolamento conferisce all'EPPO. Il Procuratore Capo europeo rende pienamente conto dell'esercizio delle sue funzioni di capo dell'EPPO e, in quanto tale, ha la responsabilità istituzionale globale e risponde delle attività generali dell'EPPO dinanzi al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione. Di conseguenza, una qualsiasi di queste istituzioni può adire la Corte di Giustizia dell'Unione europea per ottenerne la revoca dall'incarico in determinate circostanze, incluso in caso di colpa grave».

Si tratta quindi di un obbligo di rendiconto generale, che non riguarda le singole attività di indagine o di esercizio dell'azione penale, ma l'attività e il funzionamento complessivo dell'ufficio<sup>47</sup>.

---

46) Sul punto, v. OSSERVATORIO EUROPA UCPI, *Con la nomina del primo capo della Procura europea si avvia il processo che porterà alla piena attività dell'ufficio nel corso del prossimo anno*, 24 ottobre 2019.

47) L. DE MATTEIS, *op.cit.*

### 3.1.1. Scheda informativa dell'attuale Procuratore Capo europeo



Laura Codruta Kovesi si è laureata in Giurisprudenza nel 1995 presso l'Università di Babes Bolyai di Cluj-Napoca in Romania, nel 1997 ha conseguito un dottorato in Scienze giuridiche presso l'Università Lucian Blaga di Sibiu in Romania, nel 2012 è stata insignita del titolo di *dottore in legge* dal Ministero dell'educazione, della ricerca, dei giovani e dello sport a seguito della discussione di una tesi intitolata *La lotta al crimine organizzato attraverso le previsioni della legge penale*.

Diventata magistrato nel 2000 è stata promossa capo dell'ufficio sulla corruzione e il crimine organizzato, nel 2002 le è stata affidata anche la conduzione della sezione antidroga. Tra il 2004 e il 2006 è stata nominata membro della direzione investigativa sulla criminalità organizzata e il terrorismo. Nel 2006 è stata nominata procuratore generale dell'Alta Corte di Cassazione e Giustizia. Aveva 33 anni ed era il magistrato più giovane in quell'incarico nonché la prima donna a ricoprirlo.

Tutta la sua vita professionale è stata dedicata a ripristinare la meritocrazia all'interno della magistratura per portarla ai livelli europei, a combattere la corruzione dilagante in Romania e a battersi con l'equivalente rumeno del Consiglio Superiore della Magistratura accusandolo di scarsa credibilità agli occhi della nazione e di un atteggiamento a dir poco disinteressato se non corrotto. Questi atteggiamenti le sono costati l'incarico di procuratore generale

dell'Alta Corte di Cassazione e Giustizia nel quale non è stata riconfermata.

Qualche anno più tardi è stata nominata capo della Direzione Nazionale Anticorruzione (DNA), il suo apporto ha determinato 1138 condanne nei confronti di politici, giudici ed imprenditori, nonché alcuni vertici delle massime istituzioni rumene. Sono state avviate oltre 9000 indagini e recuperati quasi 300 milioni di euro, le sue inchieste hanno riguardato indistintamente politici sia di una fazione che dell'altra. E tutto questo solo nel 2014. Nel 2015 sono stati indagati con rinvio a giudizio un primo ministro, 5 ministri e 21 parlamentari.

La sua lotta quasi solitaria contro i poteri forti dello Stato le ha creato non pochi problemi, tra accuse di plagio riguardanti la sua tesi di dottorato e accuse di abusi di potere durante il suo mandato come capo della DNA.

Nel 2018 il Ministro della Giustizia ha richiesto la sua destituzione dalla DNA perché ritenuta il simbolo del giustizialismo e della mancanza di garantismo della Romania, il Consiglio Superiore della Magistratura si è opposto alla rimozione fino a quando la revoca dell'incarico non è arrivata attraverso una sentenza della Corte Costituzionale. Contro questo provvedimento Kovesi ha fatto ricorso alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo ottenendo la revoca della propria destituzione.

Nel 2018 ha presentato la propria candidatura alla Procura europea, il Ministro della Giustizia pro tempore si è dichiarato da subito contrario e quasi contestualmente Kovesi è stata informata dell'avvio di un'indagine nei suoi confronti e le è stato persino vietato di lasciare il Paese, misura annullata dall'Alta Corte di Cassazione.

La sua è stata una vittoria con poche difficoltà ma che ha portato l'allora presidente del Parlamento europeo Antonio Tajani a chiedere pubblicamente alle Autorità rumene di cessare dal porre ulteriori ostacoli alla nomina.

Tra tutti i riconoscimenti ricevuti, quali quelli di Cavaliere dell'Ordine della Legion d'Onore di Francia e dell'Ordine della Stella Polare di Svezia, nel 2019 fu inserita nella lista delle ventuno donne più influenti del mondo stilata dall'Università di Harvard<sup>48</sup>.

### **3.2. Il Collegio dell'EPPO**

Il Collegio è composto dal Procuratore Capo europeo e da un procura-

---

48) Fonti: <https://www.eppo.europa.eu/en/european-chief-prosecutor> - <https://www.euractiv.com/topics/laura-codruta-kovesi> - [https://it.wikipedia.org/wiki/Laura\\_Codruța\\_Kövesi](https://it.wikipedia.org/wiki/Laura_Codruța_Kövesi) - <https://www.euronews.com/tag/laura-kovesi> - <https://romanalibera.ro/sport/wall-street-journal-laura-codruta-kovesi-este-cruciatul-anticoruptie-care-agita-romania-440807>. Laura Kovesi c.v. dal sito di EPPO.

tore europeo per ciascuno Stato membro. Il Procuratore Capo europeo presiede le riunioni del Collegio ed è responsabile della loro preparazione.

Il Collegio a livello centrale, nella composizione plenaria, si occupa essenzialmente di questioni amministrative o dipolitiche generali dell'ufficio. In particolare si occupa: della supervisione generale delle attività dell'EPPO; di adottare decisioni su questioni strategiche e su questioni di ordine generale derivanti da singoli casi, in particolare, al fine di assicurare la coerenza, l'efficienza e l'uniformità della politica in materia di azione penale dell'EPPO in tutti gli Stati membri; di istituire le Camere permanenti; di adottare il regolamento interno dell'EPPO; di stabilire le responsabilità per l'esercizio delle funzioni dei membri del collegio e del personale dell'EPPO<sup>49</sup>.

Il regolamento interno dell'EPPO è stato adottato, ai sensi dell'art. 21 del regolamento (UE) 2017/1939, su proposta del Procuratore Capo europeo, a maggioranza dei due terzi del Collegio e pubblicato in data 21 gennaio 2021.

Il Collegio si riunisce in seduta ordinaria almeno una volta al mese, ma il Procuratore Capo europeo può convocare una riunione straordinaria in qualsiasi momento o su richiesta di almeno sette membri.

Il Procuratore Capo europeo predispone l'ordine del giorno provvisorio, comprensivo anche di punti proposti da almeno sette membri del collegio.

All'inizio di ogni riunione l'ordine del giorno viene approvato dal Collegio, ma possono essere discusse anche questioni urgenti non previste nell'ordine del giorno, purché il Collegio non sollevi obiezioni.

Partecipa al Collegio anche il direttore amministrativo quando si discutono questioni riguardanti il bilancio, il personale o altre tematiche amministrative o può essere invitato dal Procuratore Capo europeo.

Il Collegio adotta decisioni a maggioranza semplice, salvo diversa disposizione del regolamento (UE) 2017/1939. In caso di parità di voti in merito a questioni rimesse alla decisione del collegio, prevale il voto del Procuratore Capo europeo.

Il quorum per l'adozione delle decisioni da parte del collegio è pari ai due terzi dei membri. Si vota per alzata di mano, se la votazione per alzata di mano è contestata, il voto è espresso per via elettronica o per appello nominale.

In caso di urgenza il Regolamento interno prevede la possibilità di approvazione scritta delle decisioni. In questo caso, ai membri del Collegio, vengono concessi tre giorni lavorativi a decorrere dalla trasmissione via elettronica del progetto di decisione.

---

49) Art. 9 del regolamento (UE) 2017/1939.

Le riunioni del Collegio si svolgono a porte chiuse e le discussioni sono riservate.

Il Procuratore Capo europeo nomina uno dei membri del personale dell'EPPO segretario del Collegio che si occuperà di redigere il verbale di ciascuna riunione del collegio.

Su proposta del Procuratore Capo europeo, il Collegio istituisce le Camere permanenti.

### **3.3. Le Camere permanenti**

Le Camere permanenti sono presiedute dal Procuratore Capo europeo, o da uno dei sostituti del Procuratore Capo europeo, o da un procuratore europeo nominato presidente. Oltre al presidente, le Camere permanenti, dispongono di due membri permanenti. Il numero delle Camere permanenti<sup>50</sup> e la composizione di ciascuna sono decisi dal Collegio su proposta del Procuratore Capo europeo<sup>51</sup>. Ciascun procuratore europeo è membro permanente di almeno una Camera permanente.

La distribuzione del lavoro avviene sulla base di un sistema di assegnazione casuale, salvo ipotesi eccezionali. Le Camere permanenti monitorano e indirizzano le indagini e le azioni penali condotte dai procuratori europei delegati, garantiscono il coordinamento delle indagini e delle azioni penali nei casi transfrontalieri e assicurano l'attuazione delle decisioni adottate dal collegio.

Le Camere permanenti decidono, inoltre, in merito alle seguenti questioni:

- (a) portare un caso in giudizio;
- (b) archivarlo;
- (c) applicare una procedura semplificata;
- (d) rinviare un caso alle autorità nazionali;
- (e) riaprire un'indagine.

Se necessario, le Camere permanenti incaricano il procuratore europeo delegato di avviare una indagine, esercitare il diritto di avocazione, qualora il caso non sia stato avvocato, deferire al collegio le questioni strategiche o le questioni di ordine generale derivanti da singoli casi, assegnare o riassegnare un caso, approvare la decisione di un procuratore europeo di condurre esso stesso l'indagine.

La competente Camera permanente può fornire istruzioni conformemente al diritto nazionale applicabile al procuratore europeo delegato incaricato del caso, ove sia necessario per l'efficiente svolgimento dell'indagine o

50) Al 18 febbraio 2021 sono state istituite 15 Camere permanenti.

51) Art. 15 del Regolamento interno.

dell'azione penale, nell'interesse della giustizia, o per assicurare il funzionamento coerente dell'EPPO.

In dottrina<sup>52</sup> si afferma che «i procuratori europei sono il mezzo con cui le Camere permanenti monitorano e indirizzano le indagini e le azioni penali, come si ricava dall'art. 10 par. 5 del reg. 2017/1939 che attribuisce alla competente Camera permanente il potere di fornire istruzioni al procuratore europeo delegato incaricato del caso, agendo tramite il procuratore europeo incaricato di supervisionare l'indagine o l'azione penale».

Diversamente dal progetto iniziale che prevedeva una struttura centralizzata snella, composta dal Procuratore Capo e quattro vice-procuratori, a cui si aggiungevano i procuratori europei delegati in ogni Stato membro, l'assetto che è stato realizzato per EPPO è basato su un ufficio centrale con diversi collegi in cui operano pubblici ministeri che rappresentano gli Stati nazionali, quali il Collegio dei Procuratori Europei, e per l'appunto le Camere permanenti, dei mini-collegi in cui si suddividono gli stessi Procuratori Europei<sup>53</sup>.

Si potrebbe parlare di una eccessiva discrezionalità di cui godono le Camere permanenti in fase di assegnazione, riunione o riassegnazione dei procedimenti a differenti giurisdizioni variamente individuabili e con totale pretermissione dei diritti dell'indagato, poi imputato, la cui strategia difensiva deve essere totalmente ripensata e adattata in funzione del diverso impianto normativo dello Stato in cui si radicherà la giurisdizione e che, su indicazione della Camera permanente, prosegue le indagini o presso il quale viene esercitata l'azione penale<sup>54</sup>.

Il potere di azione penale non è esercitato dalla figura di vertice dell'EPPO, il Procuratore Capo europeo, ma è demandato ad una figura intermedia a composizione collegiale, quale è la camera permanente, definita il vero fulcro decisionale dell'attività requirente condotta dalla procura europea<sup>55</sup>.

La Camera permanente adotta decisioni a maggioranza semplice. In caso di parità di voti prevale il voto del presidente.

Il presidente di ciascuna Camera permanente informa per iscritto il Collegio in merito a questioni che possono essere rilevanti per il lavoro dell'EPPO nel suo complesso o in relazione alla coerenza, all'efficienza e all'uniformità della politica in materia di azione penale dell'EPPO.

---

52) M. BONTEMPELLI, *Lo statuto del pubblico ministero europeo italiano*, in *Milan Law Review*, vol. 3, n. 1, 2022, p. 24.

53) D. CAVALLINI, *op. cit.*

54) R. LOPEZ, *Riparto di giurisdizione e Procura europea*, in *Proc. pen. giust.*, 2021.

55) G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, 2021, p. 56. In un altro passo dell'opera, l'a. afferma che "il ruolo delle Camere permanenti è proprio quello di vero titolare, in ultima istanza, del potere requirente" (p. 206).

Ogni anno il presidente di ciascuna Camera permanente presenta al collegio una relazione scritta contenente informazioni circa il numero di casi in entrata, il numero e il tipo di decisioni adottate, i motivi dell'archiviazione dei casi e qualsiasi altra questione che si ritiene abbia un impatto orizzontale sulle attività operative dell'EPPO.

### 3.4. I Procuratori europei

appointed for 6 years			
 Yves Van Den Berge	 Teodora Georgieva	 Petr Klement	 Andrés Ritter
 Kristel Siltam-Nyiri	 Harri Tiesmaa	 Frédéric Baab	 Tamara Laptoš
 Gabriel Sebas	 Gatis Doniks	 Yvonne Farrugia	 Cătălin-Laurențiu Borcoman
	 Juraj Novocký	 Jaka Brezigar	
appointed for 3 years*			
 Ingrid Maschl-Clausen	 Katerina Loizou	 Maria Concepción Sabadell Carnicero	 Dimitrios Zimianitis
 Danilo Ceccarelli	 Tomas Krušna	 Daniëlle Goudriaan	 José Eduardo Moreira Alves d'Oliveira Guerra
* In accordance with transitional rules which apply for and during the first mandate period, the European Prosecutors of a group comprising one third of the number of participating member states determined by drawing lots will be appointed for 3 years.			

Sebbene direttamente applicabile negli ordinamenti degli Stati che hanno aderito alla cooperazione rafforzata (attualmente 22, compresa l'Italia), il Regolamento europeo richiedeva l'adozione di provvedimenti nazionali integrativi al fine di adattare l'ordinamento interno alle previsioni europee e consentire la piena funzionalità della Procura europea.

A ciò ha provveduto, in primo luogo, la l. delega n. 117 del 2019, che ha dettato anche una disciplina transitoria in merito alla nomina del primo Procuratore europeo italiano. Hanno poi fatto seguito due decreti attuativi: il d.lgs. 14 luglio 2020, n. 75 di attuazione della direttiva *Pif* e il d.lgs. n. 9 del 2021, relativo ai profili di carattere ordinamentale dei pubblici ministeri europei.

In fase di approvazione della l. delega e dei successivi d.lgs. il CSM ha espresso i pareri di sua competenza, su richiesta del Ministro. I pareri che qui interessano maggiormente, relativi ai profili ordinamentali della Procura europea, sono quelli del 12 novembre 2018 e del 30 dicembre 2020.

Ne è scaturita una normativa da cui emerge la peculiarità di EPPO, che è data dal fatto che essa non è integralmente *altro* rispetto ai Paesi che vi aderiscono e nella cui organizzazione è funzionalmente inserita.

Essa mira a concentrare in capo ad un organico di magistrati specializzati, che rispondono esclusivamente ad EPPO, la cura delle indagini e dei processi relativi ai reati *Pif*. Con la struttura decentrata, l'EPPO opera sulla base di una profonda conoscenza del sistema giudiziario e della lingua nazionale, nonché del sistema di iniziativa penale e delle prassi locali di svolgimento del processo. Non vi è infatti una procedura comune per le indagini dell'EPPO, dato che ogni Paese ricorrerà alle proprie regole nazionali.

La competenza investigativa dell'EPPO, infine, si affianca e non si sostituisce a quella degli Stati aderenti: gli Stati non vengono spogliati del potere di indagare sui reati di competenza EPPO e tale potere si riespande ogni qual volta la Procura europea decide di non avviare indagini (CSM, parere del 30 dicembre 2020, p. 17 ss.)<sup>56</sup>.

Il d.lgs. n. 9 del 2021 ha disciplinato nel dettaglio la procedura nazionale di designazione dei candidati e ha cercato di coordinare le norme UE con quelle che regolano lo status dei magistrati italiani. Tali disposizioni, comunque, vanno sempre lette e inquadrare nel contesto generale del reg. UE 2017/1939.

La nomina dei Procuratori europei spetta al Consiglio dell'UE, ai sensi dell'art. 16 reg. UE, per un mandato di 6 anni non rinnovabile, salvo even-

---

56) D. CAVALLINI, *op. cit.*

tuale proroga per un massimo di ulteriori 3 anni decisa dal Consiglio stesso.

La nomina avviene previo parere motivato del comitato di selezione<sup>57</sup>. Se il comitato di selezione ritiene che un candidato non soddisfi le condizioni necessarie all'esercizio delle funzioni di procuratore europeo il suo parere è vincolante per il Consiglio. Ogni 3 anni si procede al rinnovo di un terzo dei procuratori europei; attraverso un sorteggio sono stati individuati i procuratori europei (tra cui quello italiano) il cui mandato è limitato a soli tre anni non rinnovabili (con scadenza quindi a fine luglio 2023).

La nomina è l'atto conclusivo di una procedura nazionale che, in base al d.lgs. n. 9 del 2021, si compone di due fasi: in una prima fase il CSM è chiamato a proporre al Ministro della Giustizia tre candidati che potranno concorrere all'incarico di procuratore europeo; la procedura e i criteri di selezione sono stati definiti dal CSM, in modo da assicurare la massima trasparenza, con una propria delibera del 14 aprile 2022.

Una volta ricevuta la proposta, il Ministro potrà presentare le proprie osservazioni (seconda fase), eventualmente anche proponendo nominativi diversi. Il CSM potrà disattendere le osservazioni del Ministro, esplicitandone le ragioni. I tre nominativi definitivi vengono infine designati dal CSM e comunicati al Ministro per il successivo inoltro al Consiglio dell'UE. Nella designazione dei tre candidati il potere decisionale è affidato dunque al CSM, in ossequio ai principi costituzionali di autonomia e indipendenza della magistratura.

Oltre ai requisiti previsti dall'art. 16, reg. UE, ossia i candidati: a) devono essere membri attivi delle procure o della magistratura dello Stato membro interessato; b) devono offrire tutte le garanzie di indipendenza; e c) devono possedere le qualifiche necessarie per essere nominati ad alte funzioni a livello di procura o giurisdizionali nei rispettivi Stati membri e vantare una rilevante esperienza pratica in materia di sistemi giuridici nazionali, di indagini finanziarie e di cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale e a quelli definiti dal CSM con propria delibera, i candidati devono essere magistrati appartenenti all'ordine giudiziario (anche collocati fuori ruolo o in aspettativa) di età inferiore a 59 anni e in possesso almeno della quarta valutazione di professionalità. Devono, inoltre, dimostrare di avere una adeguata conoscenza dell'inglese, lingua di lavoro adottata dal Collegio della Procura europea (art. 2, d.lgs. n. 9 del 2021).

---

57) Il comitato di selezione è composto da 12 persone scelte tra ex membri della Corte di giustizia e della Corte dei conti, ex membri nazionali di Eurojust, membri dei massimi organi giurisdizionali nazionali, procuratori di alto livello e giuristi di notoria competenza. Una delle persone scelte è proposta dal Parlamento EU. Il comitato è nominato dal Consiglio su proposta della Commissione.

Rispetto alla disciplina transitoria della l. delega, il d.lgs. n. 9 del 2021 ha semplificato l'interlocuzione tra il CSM e il Ministro della Giustizia. Ferma restando la possibilità di un'autonoma istruttoria ministeriale, le osservazioni del Ministro sono meramente eventuali. È comunque garantito sia il potere del Ministro di formulare controproposte, sia l'obbligo per il CSM di motivare un eventuale orientamento difforme da quello ministeriale. La disciplina transitoria, invece, prevedeva l'iniziativa da parte del Ministro attraverso la formulazione di una graduatoria dei candidati che veniva poi sottoposta al CSM con la possibilità per quest'ultimo di formulare, in caso di disaccordo, una controproposta. La controproposta doveva poi essere rivalutata dal Ministro della Giustizia, il quale poteva a sua volta invitare il CSM a rivedere la propria valutazione. La designazione finale spettava comunque al CSM.

Originariamente, lo schema di d.lgs. adottato dal Governo il 30 ottobre 2020 (atto n. 204) prevedeva che dovesse essere altresì accertata la capacità scientifica e di analisi delle norme (a meno che il magistrato non svolgesse già funzioni di legittimità).

Ciò era ricollegato al fatto che il Procuratore europeo, seppur in via eccezionale, e previa approvazione della Camera permanente, poteva assumere la decisione di seguire il caso in prima persona, sostituendosi al Procuratore europeo delegato, anche dinanzi al giudice di legittimità (v. art. 28.4, reg. UE).

Tale capacità avrebbe dovuto essere valutata dalla commissione tecnica che si occupa dell'ordinaria procedura di conferimento ai magistrati delle funzioni di legittimità (ex art. 12, comma 13, d.lgs. n. 160 del 2006). Tale requisito, tuttavia, è stato espunto dalla versione definitiva del d.lgs. probabilmente perché, come sottolineato dal CSM, avrebbe causato un significativo allungamento della procedura di nomina.

Il magistrato nominato Procuratore Europeo è collocato fuori dal ruolo organico della magistratura e quindi il suo posto nel ruolo organico della magistratura resta vacante e può essere assegnato ad altro magistrato, al fine di assicurare la funzionalità dell'ufficio di provenienza. Il periodo di collocamento fuori ruolo non è computato ai fini del termine massimo decennale di permanenza fuori ruolo, di cui all'art. 50, comma 2, d.lgs. n. 160 del 2006. Durante questo periodo cessa il trattamento economico a carico del Ministero della giustizia.

Il collocamento fuori ruolo è legato non solo al fatto che le funzioni dei Procuratori europei sono prevalentemente di tipo amministrativo, di supervisione e coordinamento, solo in casi eccezionali il Procuratore europeo può occuparsi di un caso in prima persona, ma anche alla circostanza che i

Procuratori europei sono assoggettati allo statuto dei funzionari dell'UE, anche per quanto riguarda il regime economico e contributivo, completamente autonomo rispetto a quello proprio dei magistrati ordinari.

Il collocamento fuori ruolo del magistrato procuratore europeo sottolinea, secondo alcuni<sup>58</sup>, il carattere del necessario, anche se solo temporaneo, distacco che lo stesso deve assumere rispetto al proprio ordinamento nazionale al fine di rendere effettivo quel requisito di indipendenza a gran voce proclamato dall'art. 6 del regolamento 2017/1939 e confermato da diverse disposizioni dello stesso.

Il procuratore europeo, infatti, è assunto dall'EPPO in qualità di agente temporaneo per l'intera durata dell'incarico e ciò stabilisce un rapporto di dipendenza organica con l'agenzia europea e il suo inserimento nella struttura centrale dell'EPPO sia pure in funzione di raccordo con i procuratori europei delegati che operano nei singoli Stati<sup>59</sup>. Ne è riprova il fatto che il procuratore europeo può essere rimosso dalla Corte di Giustizia quando non è più in grado di esercitare le funzioni o è incorso in colpa grave (art. 16.5, reg. UE).

Il fatto che il procuratore europeo non svolga, di regola, atti di indagine e che sia deputato a supervisionare i casi del proprio Paese rafforza ancor di più la sua identità di membro nazionale<sup>60</sup>. Nella proposta iniziale non era stata ravvisata la necessità di prevedere a livello centrale un magistrato per ogni Stato membro perché, nello spirito della stessa, i magistrati dell'ufficio centrale non sarebbero stati rappresentanti degli Stati membri ma magistrati europei operanti esclusivamente nell'interesse europeo.

Alcune perplessità solleva però il fatto che i candidati possano essere anche magistrati fuori ruolo (che svolgono, quindi, funzioni diverse da quelle giudiziarie, magari anche di natura politica), soprattutto considerando che il Reg. UE richiede che i procuratori europei siano membri attivi delle procure o della magistratura dello Stato membro<sup>61</sup>.

Ad un'attenta analisi della procedura di designazione, sembra evidenziarsi come la nomina dei procuratori europei sia essenzialmente rimessa ai governi degli Stati membri né, d'altra parte, è possibile tacere sulla circo-

---

58) L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al Regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sistema penale*, 4, 2021, p. 66.

59) Schema di d.lgs. recante disposizioni del reg. UE 2017/1939 del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata all'istituzione della Procura europea "EPPO", relazione illustrativa, par. 4.3.1.

60) A. VENEGONI - M. MINÌ, *I nodi irrisolti della nuova Procura europea*, in *www.giurisprudenzapenale.com*, p. 10. Peraltro, sottolineano gli a., a livello europeo un collegio di un rappresentante per ogni Stato, che non esercita direttamente poteri investigativi, esiste già ed è il collegio di Eurojust, che continua a sopravvivere, ed è regolato dall'art. 85 TFUE.

61) D. CAVALLINI, *op. cit.*

stanza che a dispetto della enunciata indipendenza della Procura europea, per espressa previsione del Regolamento, essa debba rendere conto del proprio operato (alle Istituzioni e dunque ai governi degli Stati membri).

La procedura di nomina e rimozione dei procuratori europei è sostanzialmente uguale a quella del Procuratore capo, con la differenza che per la nomina dei procuratori europei la scelta è rimessa esclusivamente al Consiglio senza neanche la partecipazione del parlamento europeo e i candidati sono designati da ciascuno Stato membro.

Si tratta di una procedura politica che getta più di un'ombra di sospetto sulle garanzie di terzietà e indipendenza dell'organo requirente europeo e sulle possibili ingerenze del potere politico sui procedimenti giudiziari oggetto delle sue indagini.

Le citate disposizioni normative, sembrano contraddire il monito secondo cui «L'indipendenza del potere giudiziario e la sua separazione dal potere esecutivo è la chiave di volta dello stato di diritto, ed è una norma per la quale non possono esserci eccezioni»<sup>62</sup>.

La procedura in questione evidenzia, senza tema di smentita, la spropositata discrezionalità esercitata dai governi nazionali e la scarsa trasparenza dell'intera procedura<sup>63</sup> nonostante il monito del Parlamento europeo che nella Risoluzione del 29 aprile 2015, sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, al p. 7 aveva sottolineato che «la struttura della Procura europea dovrebbe essere del tutto indipendente dai governi nazionali e dalle istituzioni dell'UE e protetta da influenze e pressioni politiche»; chiedendo «apertura, obiettività e trasparenza nelle procedure di selezione e di nomina del Procuratore capo europeo, dei suoi sostituti, dei procuratori europei e dei procuratori europei delegati [...]».

---

62) Rapporto sulle norme europee in materia di indipendenza del sistema giudiziario: parte II - *Il Pubblico Ministero*, adottato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), Venezia, 17-18 dicembre 2010, p. 7.

63) A.L. VALVO, *op. cit.*

### 3.4.1. Scheda informativa del Procuratore europeo italiano

Danilo Ceccarelli, di origini marchigiane, è pubblico ministero dal 1995, ha svolto servizio ad Imperia, a Savona, ha partecipato alla missione in Kosovo in qualità di *International Prosecutor* nell'ambito del progetto Eulex, volto ad aiutare il popolo kosovaro a costruire una magistratura indipendente ed a contrastare la criminalità e la corruzione, ha lavorato presso la procura della Repubblica di Milano. È stato membro di FATF, organismo di vigilanza contro il riciclaggio e i finanziamenti al terrorismo. Oggi riveste il ruolo di procuratore europeo in EPPO. Non solo, è uno dei due sostituti del Procuratore Capo Laura Kovesi.



In un'intervista rilasciata al giornale online *Eunews*, Ceccarelli, spiegando la funzione e le potenzialità dello European Prosecutor's Office, ha affermato che la Procura europea «serve perché vi è la percezione che, specie in alcuni Stati membri, i procedimenti in cui sono in gioco le risorse dell'UE non siano trattati con la dovuta celerità e priorità, anche per il recupero delle somme perse dall'Unione. Pertanto si è ritenuto che creare una Procura europea con questo mandato specifico avrebbe innalzato il livello di tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Poi c'è anche una scelta più politica. EPPO è un organismo rivoluzionario nel panorama mondiale degli ordinamenti giudiziari, essendo la prima procura sovranazionale che opera in numerosi Stati sovrani. Una cessione di sovranità senz'altro significativa».

Richiesto di indicare i vantaggi che la neonata EPPO avrebbe portato alle altre agenzie europee ha risposto che «per OLAF cambieranno molte cose in positivo. *In primis*, l'attenzione che finalmente riceverà da una Procura della Repubblica o un organo inquirente per i propri casi.

Finora si doveva interfacciare con le procure di 27 Stati membri, anche in situazioni frammentate come l'Italia in cui ce ne sono circa 140. In alcuni

Stati OLAF otteneva scarsissima attenzione, ora avrà un interlocutore unico e privilegiato che è EPPO».

Ha anche nuovamente ribadito la totale indipendenza ed autonomia di EPPO da poteri legislativi ed esecutivi ed ha messo in evidenza l'unico atteggiamento ostruzionistico rilevato alla partenza: quello della Slovenia che ha completato la selezione dei P.E.D. con enorme ritardo e che poi, pochi giorni prima dell'inizio delle attività, ha annullato l'intera procedura lasciando quel Paese senza procuratori europei delegati e costringendo EPPO a gestire le future eventuali indagini solo dal Lussemburgo.

Richiesto in merito alle possibili interferenze con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo ha riferito che l'intera Procura europea è consapevole di questo rischio e che per questo motivo è stato siglato un protocollo d'intesa con la DNA basato su «consultazione reciproca, scambio delle informazioni operative, cooperazione e coordinamento, ogni qual volta vi siano procedimenti e indagini paralleli e con profili di connessione. Questo proprio per evitare l'indebolimento dell'azione, ognuno nell'ambito delle sue competenze e nella sua totale indipendenza. È il primo accordo concluso a livello europeo di questo genere e finora l'unico firmato».

Il protocollo a cui ha fatto riferimento il procuratore delegato italiano è stato siglato il 24 maggio 2021 tra EPPO e la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo nell'ottica di una sempre più stretta collaborazione per il raggiungimento dell'obiettivo comune.

Si riporta di seguito il testo integrale del comunicato stampa della Procura Generale presso la Corte di Cassazione quale documento di rilevanza storica che meglio chiarisce il contenuto dell'accordo.

«Oggi 24 maggio 2021 il Procuratore europeo Laura Codruța Kövesi [...] si è recata presso la Procura Generale della Corte di Cassazione per sottoscrivere un protocollo d'intesa con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, finalizzato al migliore avvio del coordinamento nelle materie di rispettiva competenza [...]. Il Procuratore nazionale Antimafia e Antiterrorismo Cafiero De Raho ha evidenziato «l'importanza dell'esperienza di coordinamento investigativo svolta dalla DNA e posta a base del protocollo oggi sottoscritto quale punto di riferimento della Procura europea in materia di criminalità organizzata e possibile modello di buone pratiche utilmente esportabile anche in altri settori d'interesse di EPPO».

Il Procuratore generale Salvi ha sottolineato che l'efficacia del controllo di legalità a protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea è una priorità, tanto che in questi ultimi mesi la Procura generale della cassazione si è resa parte attiva in numerose attività di informazione e di coordinamento

organizzativo con le Procure territoriali. L'interlocuzione con le Procure della Repubblica è infatti centrale per affrontare in modo uniforme le molte questioni organizzative e interpretative del nuovo istituto.

Una più efficiente tutela degli interessi finanziari dell'Europa – concludono il Procuratore generale Salvi e il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo Cafiero De Raho – contro gli atti di predazione criminale di queste essenziali risorse costituisce uno strumento essenziale per la ripresa economica e sociale del nostro Paese»<sup>64</sup>.

### 3.5. I Procuratori europei delegati

Ai sensi del d.lgs. n. 9 del 2021, la designazione dei candidati all'incarico di procuratori europei delegati è affidata integralmente al CSM, che ha definito con propria delibera, adottata il 25 febbraio 2021, la procedura e i criteri di selezione<sup>65</sup>. Il Ministro della Giustizia interviene unicamente ai fini dell'inoltro all'EPPO della delibera di designazione del CSM. La nomina finale spetta invece al Collegio della Procura europea, su proposta del Procuratore Capo.

L'incarico ha durata quinquennale ed è rinnovabile (art. 17.1, reg. UE 2017/1939). La delibera del CSM del 2021 ha stabilito che le funzioni di Procuratore europeo delegato possono essere esercitate per un periodo massimo di dieci anni, previsione che appare in contrasto con quanto stabilito dal Regolamento UE che invece prevede che l'incarico è rinnovabile senza alcun limite.

Quanto previsto dalla delibera rischia di venire interpretato come un'indiretta e indebita interferenza con l'autonomia dell'EPPO in quanto obbligherà in futuro la Procura europea a vedersi sottratti i procuratori europei delegati ultradecennali con una indiscutibile dispersione di professionalità ed esperienze maturate<sup>66</sup>.

---

64) Cfr. [https://www.procuracassazione.it/procuragenerale-resources/resources/cms/documents/COMUNICATO\\_STAMPA\\_EPPO\\_24\\_maggio\\_2021\\_versione\\_2.pdf](https://www.procuracassazione.it/procuragenerale-resources/resources/cms/documents/COMUNICATO_STAMPA_EPPO_24_maggio_2021_versione_2.pdf).

65) Con delibera del 5 aprile 2023 il CSM ha approvato una modifica ai criteri per la designazione adeguandoli alle previsioni che introducono i Procuratori europei delegati alla trattazione dei giudizi innanzi alla Corte di Cassazione, prevedendo nello specifico lo svolgimento attuale o pregresso delle funzioni di legittimità, l'estensione della valutazione delle attitudini all'attività giudiziaria svolta innanzi alla Corte di cassazione in procedimenti in materia di criminalità economica e finanziaria.

66) L. SALAZAR, *op.cit.*, p. 56.

Oltre ai requisiti previsti dall'art. 17.2, reg. UE<sup>67</sup>, particolare rilievo è accordato all'esperienza maturata dal magistrato nel condurre indagini relative a reati contro la p.a. e in materia di criminalità economica e finanziaria, nonché alle competenze nel settore della cooperazione giudiziaria internazionale (art. 5, d.lgs. n. 9 del 2021).

I candidati, inoltre, devono essere magistrati (anche collocati fuori ruolo o in aspettativa) di età inferiore a 59 anni (in considerazione della durata quinquennale dell'incarico e della sua rinnovabilità), in possesso almeno della terza valutazione di professionalità e di una adeguata conoscenza dell'inglese.

Il numero dei candidati procuratori europei delegati designati dal CSM non è definito dalla legge ma dipende, invece, dall'accordo che deve essere concluso tra il Ministero della Giustizia e il Procuratore Capo europeo. Tale numero tiene conto del presumibile volume di affari che i procuratori europei delegati si troveranno a gestire.

Trattandosi di aspetti che coinvolgono anche le attribuzioni istituzionali del CSM, il Ministro procede alla negoziazione con il Procuratore Capo solo dopo aver raggiunto al riguardo un'intesa con il Csm (art. 4, d.lgs. n. 9 del 2021).

Il Ministro, infatti, sottopone al Procuratore Capo una proposta motivata, formulata di concerto con il CSM, che costituirà la base della negoziazione. A tal fine, il Ministro acquisisce ogni elemento utile conoscitivo, anche di natura statistica, concernente i reati di competenza della Procura europea.

Il CSM è quindi chiamato a esprimere un parere sulla proposta ministeriale prima della sua trasmissione al Procuratore Capo. Il Ministro può anche discostarsi dal parere del CSM, posto che il d.lgs. specifica quanto segue: «quando non accoglie le osservazioni o la proposta alternativa formulata dal CSM, il Ministro della Giustizia ne indica specificamente le ragioni nella proposta che sottopone al Procuratore Capo» (art. 4, comma 3). L'accordo finale è comunicato al CSM e pubblicato sulla G.U. della Repubblica italiana.

Sulla Gazzetta Ufficiale del 1 aprile 2021 è stato pubblicato l'accordo concluso tra la Ministra Marta Cartabia e il Procuratore Capo Europeo, sig.ra Laura Kovesi, sul funzionamento della Procura europea, che potrà svolgere le sue funzioni con 20 procuratori delegati distribuiti in nove uffici territoriali (Roma, Milano, Napoli, Bologna, Palermo, Venezia, Torino, Bari e Catanzaro).

Più recentemente, il 21 marzo 2023, è stato pubblicato l'Accordo con-

---

67) In base al quale: "Dal momento della nomina a Procuratore europeo delegato e fino alla rimozione dall'incarico, i Procuratori europei delegati sono membri attivi delle procure o della magistratura dei rispettivi Stati membri che li hanno designati. Essi offrono tutte le garanzie di indipendenza, possiedono le qualifiche necessarie e vantano una rilevante esperienza pratica relativa al loro sistema giuridico nazionale".

cluso dal Ministro Carlo Nordio e il Procuratore capo europeo, con cui è stata soppressa la sede della Procura europea di Catanzaro e i due posti di Procuratore europeo delegato assegnati alla stessa sono stati riallocati alla sede di Roma.

La ripartizione del territorio mediante aggregazione di due o più distretti di corte d'appello, fino a quattro diversi (Palermo) è stata accolta con non molto favore. Il CSM ha segnalato che ciò richiederà ai procuratori europei delegati un'attività di coordinamento delle indagini in ambiti territoriali molto vasti, e la presenza in udienza presso numerosi uffici giudiziari tra loro molto distanti.

Quanto al numero dei procuratori europei delegati per ciascun super distretto<sup>68</sup> ci si trova ai limiti della sostenibilità, per numero di turni di reperibilità che dovranno garantire ma anche per le caratteristiche dei super distretti per lo più localizzati nelle zone del Paese più esposte ai reati contro gli interessi finanziari dell'Unione.

Alcune disposizioni del d.lgs. sono poi dedicate alle dotazioni di staff e di locali. Il Ministro della Giustizia individua le unità di personale amministrativo da assegnare alle sedi di servizio dei Procuratori europei delegati e, sentiti i dirigenti delle procure interessate, assicura la disponibilità di locali e di beni strumentali idonei a consentire ai procuratori europei delegati di svolgere le loro funzioni in condizioni di eguaglianza rispetto ai p.m. nazionali.

Tali provvedimenti, tuttavia, sono assunti nei limiti delle risorse disponibili, «senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» (art. 10, comma 2); ciò è decisamente preoccupante, proprio perché l'efficacia dell'azione di EPPO dipenderà in buona parte dalle strutture di supporto (amministrative, investigative, materiali), nonché dai costi delle misure di indagine adottate dalle autorità nazionali competenti, entrambi finanziariamente a carico degli Stati partecipanti<sup>69</sup>.

Del tutto particolare è lo status dei procuratori europei delegati, poiché tali magistrati, pur essendo funzionalmente e organicamente al servizio della Procura europea, non perdono la loro collocazione presso la magistratura ordinaria, essendo incardinati presso una procura distrettuale e potendo, comunque, esercitare le loro funzioni sull'intero territorio nazionale (indipendentemente dalla sede di assegnazione, v. art. 9, comma 2, d.lgs. n. 9 del 2021).

La disciplina ordinamentale dei procuratori europei delegati cerca di

---

68) R. BELFIORE, *I Procuratori "Super Distrettuali" per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea: un nuovo "Terzo Binario" investigativo*, in *Sistema penale*, 12, 2021, p. 77.

69) L. DE MATTEIS, *op. cit.*, par. 3.

contemperare due diverse esigenze: da un lato garantire al Ministero della Giustizia e al CSM l'esercizio delle rispettive prerogative e, dall'altro, sottoporre l'attività dei procuratori europei delegati al coordinamento e al controllo dell'organo sovranazionale di cui fanno parte. Questo status speciale riservato ai procuratori europei delegati è il risultato sia del regolamento EPPO, sia delle ulteriori fonti, in parte europee in parte nazionali, ivi richiamate.

Tra di esse, vanno menzionate ad es. le norme sulle condizioni di impiego, i criteri di rendimento, l'insufficienza professionale, i diritti e gli obblighi dei Procuratori europei delegati, comprese le norme per la prevenzione e la gestione dei conflitti di interesse, adottate dal Collegio EPPO, su proposta del Procuratore Capo, ai sensi del Reg. UE (art. 114, lett. c).

Da tutto ciò discende una serie di particolarità. In primo luogo, in relazione ai procedimenti di competenza di EPPO, i procuratori europei delegati esercitano, in via esclusiva e fino alla definizione del procedimento, le funzioni e i poteri spettanti ai p.m. nazionali nell'interesse della Procura europea e conformemente alle disposizioni del Reg. UE e del d.lgs. n. 9 del 2021.

Sono dunque parte integrante dell'EPPO e, al tempo stesso, sono integrati a livello operativo nei loro sistemi giuridici e nelle loro strutture giudiziarie e di iniziativa penale nazionali.

Diversamente però dai p.m. nazionali, al fine di garantire la piena autonomia e indipendenza dell'EPPO, sono dichiarate inapplicabili ai procuratori europei delegati tutte le norme interne che prefigurano poteri di direzione e vigilanza da parte dei procuratori della Repubblica e dei Procuratori generali presso le Corti di Appello, o poteri di coordinamento del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

Parimenti inapplicabile è l'art. 53 c.p.p. che codifica il principio di autonomia del p.m. in udienza, anch'essa incompatibile con l'assetto organizzativo e funzionale dell'EPPO (art. 9, d.lgs. n. 9 del 2021).

Ma non si può parlare di una personalizzazione delle funzioni investigative e d'accusa in capo al procuratore europeo delegato, in quanto la normativa UE attribuisce alle Camere permanenti penetranti poteri di monitoraggio, indirizzo e coordinamento, e lo stesso potere di decidere se portare un caso in giudizio, il che si traduce nella titolarità effettiva del potere di azione penale<sup>70</sup>.

In secondo luogo, e diversamente da quanto stabilito per i procuratori europei, il d.lgs. n. 9 del 2021 non prevede per i procuratori europei delegati il collocamento fuori ruolo. Il Reg. UE stabilisce al riguardo che, oltre ad essere assimilati, quanto ai poteri, ai procuratori nazionali (art. 13.1), i procuratori

---

70) M. BONTEMPELLI, *op. cit.*, p. 31.

europei delegati sono membri attivi delle procure o della magistratura dei rispettivi Stati membri che li hanno designati (art. 17.2).

All'atto della destinazione dei procuratori europei delegati alle rispettive sedi, il CSM ne dispone l'esonero dal carico di lavoro ordinario in misura corrispondente a quella convenuta nell'accordo ministeriale.

Secondo la relazione illustrativa allo schema di d.lgs. n. 9 del 2021, per i primi anni di funzionamento dell'EPPO è prevedibile che l'esonero dal lavoro ordinario debba essere totale, in linea con l'orientamento espresso dal Procuratore Capo attualmente in carica; è escluso quindi il regime del c.d. *doppio cappello*, pur consentito dall'art. 17.2 Reg. UE<sup>71</sup>. La preferenza espressa al momento è dunque quella di non avere procuratori europei delegati in regime part-time.

Una simile opzione, indotta dalla Procuratrice Capo europea<sup>72</sup>, comporta una scelta forte di politica criminale, si arriva a parlare della creazione di un vero e proprio terzo binario investigativo, sul quale indirizzare le indagini sui reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione per conto della procura sovranazionale (convenzionalmente il secondo binario investigativo è quello su cui sono indirizzate le indagini sui reati di criminalità organizzata).

Si elevano i relativi beni giuridici penalmente tutelati a una posizione di supremazia<sup>73</sup>. L'esclusività dell'incarico dei procuratori europei delegati, inoltre, rischia di chiudere il loro orizzonte investigativo e di creare una certa autoreferenzialità dell'articolazione nazionale della procura europea<sup>74</sup>, una procura ad hoc che di per sé rappresenta una soluzione extra ordinem in una logica che è tipica dell'emergenza<sup>75</sup>.

Per quanto riguarda il trattamento retributivo del procuratore europeo delegato, il d.lgs. prevede (art. 7) che dalla sua assunzione cessi il trattamento economico erogato a suo favore dal Ministero della giustizia. In caso di esonero parziale, però, il Ministero è tenuto a rimborsare alla Procura europea la quota di trattamento economico dovuta in relazione allo svolgimento della ordinaria attività di procuratore nazionale.

Il procuratore europeo delegato, dunque, sebbene in ruolo e incardi-

---

71) D. CAVALLINI, *op. cit.*

72) L. KOVESI, *Editorial*, in *Eucrim*, 1, 2021, p. 1.

73) R. BELFIORE, *op. cit.*, p. 68.

74) G. MELILLO, *Il ruolo delle Procure della Repubblica di fronte alla nuova normativa sulla Procura europea*, in *Questione giustizia*, 2021, par. 2.

75) S. MANACORDA, *Il P.M. europeo e le questioni aperte di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, p. 663. L'Autore invita a riflettere anche sullo sforzo che la procura europea comporta in termini di risorse. In Italia, tanto i magistrati, che le unità di personale amministrativo e i locali e beni strumentali vengono "sottratti" a quelli già esistenti, non essendo previsto alcun nuovo o maggior onere per la finanza pubblica.

nato nelle procure nazionali, viene retribuito da EPPO, in base a una tabella indicata nelle condizioni di impiego. Il periodo di servizio prestato viene computato ai fini della progressione economica per anzianità di servizio e ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza. Il versamento dei contributi previdenziali è invece integralmente a carico del Ministero, salvo il diritto al rimborso della quota posta a carico del Procuratore europeo delegato secondo le aliquote vigenti.

Le Autorità italiane vengono informate di alcuni specifici provvedimenti concernenti l'attività del procuratore europeo delegato (art. 6, commi 4-5, d.lgs. n. 9 del 2021). Il CSM, in primo luogo, richiede annualmente alla Procura europea di comunicare se nei confronti dei Procuratori europei delegati siano stati avviati o definiti procedimenti disciplinari, ovvero se, nei casi loro assegnati, il Procuratore europeo incaricato della supervisione abbia deciso di svolgere l'indagine di persona, ai sensi dell'art. 28.4, lett. c), reg. EU 2017/1939.

Il procuratore europeo delegato, inoltre, è tenuto a informare il Procuratore generale presso la Cassazione e il Ministro della Giustizia: a) quando riceve formale notizia dell'avvio di un procedimento disciplinare per motivi connessi alle responsabilità che gli derivano dal reg. UE; b) quando la Camera permanente decide di riassegnare il caso affidatogli (ex art. 28.3, lett. b, Reg. UE) o il Procuratore europeo adotta la decisione di svolgere l'indagine di persona (ex art. 28.4, lett. c, Reg. UE).

Al fine di coordinare le disposizioni europee con l'ordinamento interno, e facendo salve le prerogative dell'EPPO, il d.lgs. n. 9 (art. 11) prevede inoltre quanto segue.

I procuratori europei delegati sono sottoposti, analogamente agli altri magistrati ordinari, alle valutazioni di professionalità del CSM, previo parere del consiglio giudiziario, individuato, nel caso di specie, nel consiglio giudiziario della Corte di appello di Roma.

Posto che tali valutazioni dovranno tener conto anche dell'attività svolta in qualità di Procuratore europeo delegato, il CSM richiede alla Procura europea di trasmettere la seguente documentazione: a) un rapporto informativo sull'attività svolta e i relativi dati statistici; b) copia di precedenti rapporti di valutazione; c) notizie relative alle eventuali decisioni di riassegnazione del caso assunte dalla Camera permanente; d) un aggiornamento delle informazioni relative a eventuali procedimenti disciplinari e a decisioni da parte del Procuratore europeo di assumere l'indagine personalmente.

Rispetto ai procedimenti disciplinari, il d.lgs. n. 9, riprendendo il Reg. UE (art. 17.4), distingue tra provvedimenti adottati per motivi non connessi

alle responsabilità derivanti dal Reg. UE e procedimenti fondati su motivi connessi alle responsabilità derivanti dal Reg. UE. La genericità dell'espressione utilizzata (motivi connessi o non connessi alle responsabilità derivanti dal Reg. UE) sembra lasciare un ampio margine di discrezionalità sia nel distinguere le due ipotesi, sia nell'individuare in concreto gli illeciti perseguibili<sup>76</sup>.

Nel primo caso (motivi non connessi al Reg. UE), il Reg. consente che trovi applicazione il sistema disciplinare interno. Tuttavia, i provvedimenti disciplinari (anche di natura cautelare, nonché quelli di cessazione dal servizio o di trasferimento d'ufficio) adottati dal CSM possono essere eseguiti solo dopo averne data comunicazione al Procuratore Capo europeo.

In caso di trasferimento d'ufficio, il CSM determina la nuova sede del procuratore europeo delegato solo dopo aver acquisito il parere del Procuratore Capo.

Con riguardo dunque alla responsabilità extra-regolamentare, le competenze decisionali del CSM non sembrano subire particolari limitazioni, risultando imposto il solo vincolo procedurale dell'informativa al Procuratore Capo.

Nel secondo caso, invece (motivi connessi al Reg. UE), sono competenti sia l'EPPO, sia le autorità nazionali. Infatti, se il Procuratore europeo delegato non è in grado di esercitare le sue funzioni o è incorso in colpa grave la competenza a rimuoverlo è del collegio dell'EPPO (art. 17.3 e 4, Reg. UE).

Nondimeno, un potere analogo è riconosciuto anche alle Autorità nazionali, con la precisazione però che, in tali ipotesi, lo Stato membro non può rimuovere dall'incarico il procuratore europeo delegato o adottare provvedimenti disciplinari nei suoi confronti senza il consenso del Procuratore Capo (o del Collegio).

Se il consenso viene negato, il Procuratore generale (o il Ministro della Giustizia, se l'azione è stata da lui promossa) può richiedere al Collegio della Procura europea di riesaminare la questione. L'azione disciplinare non può comunque essere iniziata o proseguita quando la sussistenza dei fatti oggetto di addebito è stata esclusa dal Collegio della Procura europea con decisione irrevocabile<sup>77</sup>.

Quando i fatti oggetto di addebito disciplinare, ovvero altre circostanze rilevanti ai fini di tale procedimento, hanno formato oggetto di procedimento

---

76) D. CAVALLINI, *op. cit.*

77) La regola sembra confliggere con l'art. 105 della Cost., nella misura in cui è idonea a sottrarre al CSM una componente essenziale dell'autonomia statutaria dei magistrati italiani del pubblico ministero. Sul punto M. BONTEMPELLI, *op. cit.*, p. 35.

disciplinare da parte del Collegio della Procura europea, il Procuratore generale presso la Cassazione richiede alla Procura europea di trasmettere gli atti pertinenti. Tale documentazione è utilizzabile per le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione disciplinare e nel giudizio stesso.

Quindi, anche lo Stato nazionale può sanzionare disciplinarmente il procuratore europeo delegato per illeciti o altre condotte rilevanti commesse nell'ambito delle sue funzioni europee, secondo le modalità previste dall'ordinamento interno, ma non lo può fare autonomamente, necessitando sempre del consenso del Procuratore capo europeo. In questo caso, dunque, le competenze del CSM risultano più limitate. Ciò salvaguarda il principio di indipendenza della Procura europea sul piano verticale, e cioè rispetto alle autorità nazionali.

Il Regolamento UE disciplina anche il caso delle dimissioni del procuratore europeo delegato: lo Stato membro interessato ne informa immediatamente il Procuratore Capo europeo e, se del caso, designa un nuovo candidato procuratore europeo delegato (art. 17, comma 5).

In materia di indipendenza l'art. 6 del regolamento UE 2017/1939 mira a garantire l'indipendenza esterna di EPPO, sia sul piano orizzontale (da altri organi dell'UE) sia sul piano verticale (dagli Stati nazionali). Conformemente a ciò, spetta al solo Collegio EPPO definire e garantire la coerenza, l'efficienza e l'uniformità della politica in materia di azione penale dell'EPPO in tutti gli Stati membri.

Riflessioni più approfondite merita invece il principio di indipendenza interna. Diversamente dal progetto iniziale che prevedeva una struttura centralizzata snella – composta dal Procuratore Capo e quattro vice-procuratori, a cui si aggiungevano procuratori europei delegati in ogni Stato membro – l'assetto che è stato realizzato per EPPO è basato su un ufficio centrale con diversi collegi in cui operano pubblici ministeri che rappresentano gli Stati nazionali (il Collegio dei procuratori europei, ma anche le Camere permanenti, dei mini-collegi in cui si suddividono gli stessi procuratori europei).

Il fatto che il procuratore europeo non svolga, di regola, atti di indagine e che sia deputato a supervisionare i casi del proprio Paese rafforza ancor di più la sua identità di membro nazionale. Tale assetto rende indubbiamente più problematico il coordinamento dell'attività dell'EPPO al fine di assicurare l'omogeneità della propria azione nei diversi Stati aderenti e richiede particolari meccanismi interni di supervisione.

L'indipendenza interna è quindi più limitata, avendo l'EPPO una struttura di stampo verticistico, in virtù dei poteri di indirizzo, decisori, di intervento e supervisione propri del Collegio, delle Camere permanenti e del

procuratore europeo, nei rispettivi ambiti di competenza.

I procuratori europei delegati, in particolare, sul piano funzionale e operativo, dovranno costantemente raccordarsi con l'ufficio centrale dell'EPPO e, in particolare, con le Camere permanenti che rappresentano l'effettivo organo decisionale della Procura europea, a cui sono affidate alcune decisioni operative chiave per le indagini.

Il collegamento tra le Camere permanenti e i procuratori europei delegati è costituito dai procuratori europei, che, sulla base delle istruzioni impartite dalle prime, supervisionano lo svolgimento delle indagini e delle azioni penali assegnate ai procuratori europei delegati e impartiscono, a loro volta, istruzioni, monitorando l'esecuzione dei compiti della Procura europea nei rispettivi Stati membri.

L'assetto verticistico è confermato dal fatto che, in caso di mancato rispetto delle istruzioni ricevute (e a prescindere da eventuali conseguenze disciplinari), la Camera permanente, su proposta del procuratore europeo, può riassegnare il caso ad altro procuratore europeo delegato (art. 28.3, lett. b, Reg. UE).

In tale assetto verticistico si annidano alcuni profili problematici, dal punto di vista dell'efficienza dell'azione investigativa e dell'azione penale della Procura europea.

Vi è il rischio che la natura collegiale delle Camere permanenti e la stessa organizzazione delle riunioni rallentino il funzionamento dell'organo, a scapito dell'efficiente svolgimento delle funzioni delle Camere stesse<sup>78</sup>.

Si teme che la complessa trama organizzativa della Procura europea crei una struttura dai connotati eccessivamente burocratici<sup>79</sup>. Inoltre la partecipazione di magistrati non italiani alle decisioni collegiali delle Camere permanenti potrebbe mettere a rischio il valore dell'efficienza investigativa, correlato all'efficiente promovimento dell'azione penale, in quanto non basata su capacità investigative analoghe a quelle dei magistrati italiani, alla luce della mancanza di esperienza pratica nei procedimenti penali interni.

Ci sono, tuttavia, alcune disposizioni che in qualche modo possono fungere da contrappeso a tale impostazione verticistica.

I poteri di supervisione del procuratore europeo sul procuratore europeo delegato sono giustificati al fine di assicurare «l'efficiente svolgimento dell'indagine e dell'azione penale, o nell'interesse della giustizia, o per assi-

78) A. BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in *Sistema penale*, 11, 2021, p. 30.

79) L. PRESSACCO, *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo*, in *Cassazione penale*, 2018, vol. 12, p. 4407 e F. LOMBARDI, *La Procura europea: A) Dal Corpus Juris al Decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Processo penale e giustizia*, 4, 2021, p. 932.

curare il funzionamento coerente di EPPO».

Tali poteri, dunque, sono ispirati dalla necessità di salvaguardare la natura sovranazionale dell'EPPO e della sua azione, nonché di assicurare l'ordinato svolgimento delle indagini negli Stati membri.

Come precisato dal CSM, le istruzioni del procuratore europeo dovrebbero intendersi non già come espressione di un vincolo di subordinazione gerarchica del procuratore europeo delegato rispetto al procuratore europeo e alle Camere permanenti, ma come espressione di un potere di direzione che tende a garantire l'osservanza della legge e l'uniformità dell'azione complessiva dell'ufficio (CSM, parere 30 dicembre 2020, p. 33)<sup>80</sup>.

In ogni modo, conformemente al principio di sussidiarietà e considerate le specificità delle legislazioni nazionali, il Reg. UE prevede che il procuratore europeo incaricato della supervisione di un caso delegato al procuratore europeo delegato dovrebbe verificare la conformità delle istruzioni date con la legislazione nazionale e informare la Camera permanente in caso di non conformità.

Se le istruzioni fornite dalle Camere permanenti o dai procuratori europei comportino l'adozione di un provvedimento che non sarebbe conforme alla legge nazionale il procuratore europeo delegato dovrebbe chiederne il riesame da parte del Procuratore Capo. Esistono quindi diverse possibilità di riesame delle istruzioni impartite, anche da parte del Procuratore Capo.

Il reg. UE 2017/1939 prevede che i procuratori europei delegati sono a tutti gli effetti assunti dall'EPPO quali consiglieri speciali.

Le autorità nazionali competenti agevolano l'esercizio delle funzioni dei procuratori europei delegati e si astengono da qualsiasi azione o politica che possa incidere negativamente sulla loro carriera o sul loro status nel sistema giudiziario nazionale.

Tra le condizioni di impiego dei procuratori europei delegati è inoltre stabilito che i procuratori europei delegati debbano chiedere l'autorizzazione del Procuratore Capo per svolgere attività extragiudiziarie, nel rispetto di determinate condizioni; che debbano preventivamente sottoscrivere una dichiarazione per prevenire conflitti di interesse; che siano soggetti a una "progressione in carriera" scandita in otto livelli e che siano valutati da un'apposita commissione ogni due anni e alla fine del proprio mandato; che la loro retribuzione non sia inferiore a quella percepita come p.m. nazionale.

---

80) Ciò è discusso in dottrina. L. DE MATTEIS, *op. cit.*, par. 4, afferma che il Regolamento interno ha rafforzato il ruolo di coordinamento del Procuratore europeo di ogni Stato membro sui Procuratori europei delegati di quello Stato membro, quasi fosse un ruolo di vera e propria sovrapposizione gerarchica.

## CAPITOLO 4

### Esercizio dell'azione penale e relazioni con gli altri *partner* europei\*

---

#### 4.1. Obbligatorietà o discrezionalità dell'azione penale?

Prima di esplicitare quali determinazioni la Procura europea possa adottare successivamente alla chiusura delle indagini occorre chiedersi come la normativa sovranazionale si pone dinanzi all'alternativa tra obbligatorietà e alternatività dell'esercizio dell'azione penale, partendo dalla considerazione che, sotto tale aspetto, sussistono profonde differenze tra i diversi ordinamenti giuridici dei Paesi aderenti.

I diversi sistemi giuridici europei, su questo fronte, si caratterizzano per essere notevolmente diversificati tra di loro a causa delle diverse tradizioni storico-culturali e al ruolo che in ogni ordinamento giuridico è riconosciuto al pubblico ministero e, dunque, alle diverse modalità di valutazione circa l'esercizio dell'azione penale o la formulazione di una richiesta di archiviazione.

Tuttavia, c'è chi ritiene che obbligatorietà e discrezionalità non debbano essere visti come concetti antitetici tanto che, sempre più frequentemente, emerge come negli ordinamenti ispirati al principio dell'obbligatorietà siano stati riconosciuti ampi spazi di discrezionalità dell'azione penale attraverso il ricorso al soddisfacimento di esigenze deflattive; e al contrario, negli ordinamenti europei che si caratterizzano per la facoltatività dell'esercizio dell'azione penale, viene avvertita una maggiore esigenza di legalità volta a restringere e limitare il campo di discrezionalità del pubblico ministero, esercitando forme di controllo sulla non azione dell'organo dell'accusa<sup>81</sup>.

Si assiste, così, al raggiungimento di un punto di contatto tra i due principi che si è tradotto nell'adozione di una concezione mediata dei due modelli. A tal proposito si ravvisa opportuno compiere una breve disamina per comprendere il lungo cammino, costellato da un vivace dibattito dottrinale e da un percorso legislativo dinamico, che ha portato al riconoscimento, oggi,

---

(\*) Capitolo a cura del Vice Questore della Polizia di Stato Ernesto Casiglia, ad eccezione del paragrafo 4.2.1., che è a cura del Vice Questore della Polizia di Stato Mario Irace. Gli autori hanno frequentato il XXXVIII Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

81) T. RAFARACI, *I diritti fondamentali della persona e il ruolo dell'avvocato di fronte alla procura europea*, in *Verso il pubblico ministero europeo. Indipendenza dell'accusa, obbligatorietà dell'azione penale e tutela del contraddittorio*, atti del convegno di studio, 6 e 7 dicembre 2013, Bologna, in *Discrimen.it*. Così anche L. LUPARIA, *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2002, 8-9, p. 1752.

di quella che viene definita una obbligatorietà temperata dell'esercizio dell'azione penale nell'ambito della Procura europea.

Inizialmente, nel progetto di regolamento del 2013 e, in particolare, nel considerando n. 20, era stato enunciato il principio di obbligatorietà, ritenendolo necessario «al fine di garantire la certezza del diritto e una politica di tolleranza zero verso i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione».

In questi termini, l'affermazione di tale principio avrebbe garantito, da un lato, l'indipendenza e l'autonomia della Procura europea, considerato che l'esercizio dell'azione penale o la formulazione di una richiesta di archiviazione sarebbe potuta provenire solo dalla volontà dell'organo dell'accusa, proteggendola da eventuali indebite pressioni del potere esecutivo, che avrebbe potuto influenzare le autorità requirenti, indirizzandole verso l'esercizio dell'azione penale o verso l'archiviazione in relazione ad un determinato fatto di reato.

Dall'altro lato, l'adozione del principio di obbligatorietà avrebbe garantito l'uniformità dell'azione repressiva in tutto il territorio comunitario che assume anche un fondamentale significato di garanzia della eguaglianza di trattamento di tutti i cittadini dell'Unione all'interno dello spazio giudiziario europeo<sup>82</sup>. Si pensi, infatti, all'ipotesi in cui il pubblico ministero di uno Stato eserciti l'azione penale nei confronti di un reo poiché vincolato al principio di obbligatorietà dell'azione penale, mentre il rispettivo pubblico ministero di un altro Stato decida, in base al principio di discrezionalità vigente in quel dato ordinamento giuridico, di archiviare definitivamente un caso che presenti le medesime caratteristiche. In questi casi si configurerebbe quella forma di ineguaglianza di trattamento che si voleva eliminare con l'istituzione del pubblico ministero europeo.

Altra parte della dottrina, invece, ha evidenziato gli effetti negativi che l'adozione del principio di obbligatorietà *strictu sensu* avrebbe determinato sul funzionamento della procura europea, indicando diversi ordini di ragioni.

Innanzitutto, il primo effetto sarebbe il riconoscimento di una competenza esclusiva in materia di reati lesivi degli interessi finanziari comunitari che potrebbe produrre quale effetto primario una riduzione di sensibilità da parte degli Stati membri nell'attivazione di un'indagine per questo tipo di fattispecie penali e, conseguentemente, una riduzione di segnalazioni da parte delle autorità statali delle *notitiae criminis* da trasmettere alla Procura europea.

In secondo luogo, l'adozione rigida del principio di obbligatorietà determinerebbe un eccessivo carico di lavoro, atteso l'elevato numero di casi che la Procura europea si troverebbe a dover trattare con evidenti difficoltà

---

82) A. DI FEDERICO, *La Procura europea: una nuova realtà nel panorama giuridico dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2018, p. 797.

sotto il profilo delle proprie capacità organizzative, a fronte della mancanza dei mezzi finanziari e delle risorse umane insufficienti, con evidenti conseguenze lesive dei diritti fondamentali delle parti coinvolte e, anche qui, del principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge<sup>83</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, tenuto conto delle implicazioni che sarebbero derivate dalla scelta di una piuttosto che dell'altra modalità di esercizio dell'azione penale, la proposta di regolamento adottata dalla Commissione nel 2013 e la proposta di regolamento del Consiglio, così come modificata nel 2017, hanno proposto per un sistema di obbligatorietà dell'azione penale attenuato, ossia temperato da una nutrita serie di eccezioni in cui la Procura europea ha facoltà di non esercitare l'azione penale.

Ed è così che si giunge alla versione definitiva del regolamento la cui formulazione ufficiale si legge nel considerando n. 66 che prevede testualmente che «al fine di garantire la certezza del diritto e combattere efficacemente i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, è opportuno che l'attività di indagine e relative all'azione penale dell'EPPO siano informate al principio di legalità, per cui EPPO applica rigorosamente le norme stabilite nel presente regolamento riguardanti, in particolare, la competenza e il suo esercizio, l'avvio delle indagini, la chiusura delle indagini, il rinvio di un caso, l'archiviazione del caso e le procedure semplificate di azione penale».

Come è possibile subito evidenziare, in luogo dell'espressione principio di obbligatorietà viene utilizzata la locuzione principio di legalità, enunciato di più ampio respiro che sottende alla necessità che l'interpretazione delle norme in materia di esercizio dell'azione penale e di archiviazione non lasci margini di discrezionalità.

L'affermazione del principio di legalità implica la previsione di ipotesi tassative di archiviazione, così come evidenziato nel considerando n. 81 che recita testualmente: «tenuto conto del principio di legalità, in presenza di prove sufficienti e in assenza di impedimenti giuridici, oppure nel caso in cui non sia stata applicata una procedura semplificata di azione penale, le indagini EPPO dovrebbero, di norma, comportare l'azione penale dinanzi all'organo giurisdizionale competente. I motivi di archiviazione di un caso sono stabiliti in modo esaustivo nel presente regolamento».

La lettura del citato considerando introduce, inoltre, anche il tema delle procedure semplificate (che tratteremo più avanti), disciplinato dall'art. 40 Reg. che rinvia alle regole nazionali, previa approvazione della Camera permanente della proposta avanzata dal procuratore europeo delegato.

---

83) P. LOBBA, *La Procura europea e il principio di obbligatorietà: riflessioni iniziali sui profili critici*, in *Rivista Italiana di diritto e procedura penale*, fascicolo n. 1/2020, pp. 166-183.

Tale previsione normativa, come vedremo più avanti, suscita delle critiche in quanto il rinvio agli strumenti deflattivi statali rimette in gioco la quaestio relativa alle differenze intercorrenti sull'argomento tra i vari ordinamenti giuridici nazionali che elimina l'idea di raggiungibilità di una forma di uguaglianza a livello europeo. Si corre il rischio, è il caso di sottolinearlo ancora una volta, del c.d. forum shopping e, quindi, di assistere ad una disparità di trattamento tra chi dovrà affrontare il giudizio ordinario in un Paese e chi, invece, in casi analoghi, potrà optare per una procedura alternativa secondo le diverse regole giuridiche di un altro Stato membro.

In tal senso, non era da vedere con sfavore la previsione di un'unica azione penale per tutti i reati attribuiti alla Procura europea<sup>84</sup>.

Altra doglianza, infine, è l'assenza di un controllo giurisdizionale in cui la Camera permanente è l'organo della Procura europea chiamata ad adottare la decisione finale, in assenza di un contraddittorio con le parti.

Certo, successivamente potranno intervenire i controlli giurisdizionali nazionali, ma la celebrazione di un giudizio non necessario può pregiudicare diritti fondamentali, quali ad esempio il diritto all'immagine<sup>85</sup>.

#### **4.2. La chiusura delle indagini e l'esercizio dell'azione penale**

Dopo l'analisi del dibattito tra obbligatorietà e facoltatività dell'esercizio dell'azione penale europea, è possibile entrare nel merito di ciò che accade nella fase successiva alla chiusura delle indagini.

Occorre premettere che prima dell'istituzione della Procura europea, gli organi inquirenti dei singoli Stati raramente avevano condotto indagini e promosso l'esercizio dell'azione penale con riferimento ai reati rientranti nella c.d. direttiva *Pif*, in quanto il perseguimento di quelle fattispecie penali lesive degli interessi finanziari dell'Unione europea non veniva percepito come una priorità a livello nazionale.

Inoltre, la natura spesso transnazionale delle condotte ha disincentivato l'avvio di procedimenti penali per le innumerevoli criticità legate alle difficoltà nei rapporti di collaborazione con le autorità straniere, la necessità di passare per le vie diplomatiche o rifiuti di collaborazione imputabili all'applicazione del principio della necessaria doppia incriminazione del fatto indagato sia nell'ordinamento richiedente che in quello richiesto.

---

84) G. BARROCU, *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Wolters Kluwer, Cedam, Milano, 2021, pp. 133-134.

85) S. RUGGERI, *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea*, in *Proc. pen. giust.*, 2020, p. 607.

Tutto ciò ha scoraggiato le autorità inquirenti nazionali dall'avviare un'indagine, confidando che siano le autorità straniere ad attivarsi al loro posto.

Il regolamento istitutivo della Procura europea ha inteso superare tale inerzia, sottraendo all'arbitrio delle Autorità nazionali anche le determinazioni in relazione all'esercizio dell'azione penale, creando un sistema coerente e uniforme che consenta di aumentare il numero delle condanne, il recupero dei finanziamenti europei, che incrementi l'effetto dissuasivo e deterrente delle norme penali e accresca la fiducia delle imprese e dei cittadini nelle istituzioni e nel mercato interno.

Conclusasi la fase delle indagini, infatti, il procuratore europeo delegato incaricato del caso presenta al procuratore europeo supervisor una relazione finale sintetica descrittiva dei fatti oggetto dell'indagine, quali risultino dalle prove esistenti, e la loro qualificazione giuridica (art. 56 Reg. int.), corredata da un progetto di decisione con quattro differenti epiloghi della cui esecuzione, eventualmente, potrà essere di nuovo incaricato il procuratore europeo proponente: 1) l'esercizio dell'azione penale, mediante formulazione dell'imputazione; 2) l'archiviazione; 3) il ricorso eventuale a forme di procedure semplificate; 4) il rinvio del caso all'Autorità nazionale.

Il primo vaglio sulla scelta operata dal procuratore europeo delegato è, dunque, esercitato dal procuratore europeo incaricato della supervisione che inoltra tali documenti alla Camera permanente competente, allegando la propria valutazione qualora ritenuta necessaria. Se la Camera permanente decide conformemente a quanto proposto dal procuratore europeo delegato, questo procederà di conseguenza (art. 35 par. 1). Nel caso in cui, invece, la Camera permanente non dovesse concordare con il progetto proposto dal procuratore europeo delegato, si aprirà una fase di riesame dell'intero fascicolo investigativo al termine della quale adotterà una decisione definitiva o impartirà ulteriori istruzioni al procuratore incaricato (art. 35 par. 2 Reg.).

Nel caso in cui il progetto di decisione del procuratore europeo delegato contenga una proposta di rinvio a giudizio, la decisione finale sarà espressa dalla Camera permanente entro 21 giorni, decorsi i quali, secondo la regola del silenzio assenso, la proposta si intenderà accettata. In questi casi non potrà decidere per l'archiviazione (art. 36 par. 1), emergendo, in tal senso, un forte limite degli enormi poteri conferiti alla medesima camera.

Altra *quaestio* è l'individuazione dello Stato nel quale esercitare l'azione penale. Nell'ipotesi in cui la Procura europea si determini all'instaurazione del giudizio, l'esercizio dell'azione penale di regola avverrà dinanzi al giudice nazionale del procuratore delegato che ha svolto le indagini sul territorio ove «si trova il centro dell'attività criminosa» (art. 26, par. 4, Reg.). Tuttavia,

tale regola subisce un'eccezione nei casi in cui la Camera permanente reputi più confacente trasferire al procuratore delegato di altro Stato membro, ritenuto competente per il giudizio in base ai criteri indicati secondo un ordine di priorità ed enunciati dall'art. 26 Reg. par. 4 e 5: luogo di abituale residenza dell'indagato o dell'imputato, nazionalità dell'indagato o dell'imputato, luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale. Potrà, dunque, essere incaricato, in luogo del procuratore delegato che ha svolto le indagini, l'omologa figura di altro Stato membro ritenuto competente per il giudizio, sempre che ricorrano i citati motivi sufficientemente giustificati per procedere in tal senso (art. 36, par. 3, Reg.).

Si tratta, tuttavia, di criteri direttivi non certamente idonei a garantire le esigenze di tutela delle garanzie difensive dell'indagato. In questa fase, il margine di discrezionalità affidato alle Camere permanenti rischia di creare effetti pregiudizievoli sul diritto di difesa a tutela della persona indagata e della parte offesa. Immaginiamo, dal punto di vista tecnico, una strategia difensiva tarata, in fase di indagine, sulle caratteristiche proprie del sistema penale dell'originario Stato membro e sulle norme processuali o sostanziali di quell'ordinamento, e che poi, quella medesima strategia difensiva debba essere reimpostata secondo le regole giuridiche dell'ordinamento giuridico di un altro Stato, individuato dalla Camera permanente. È chiaramente pregiudicata la garanzia di effettività dell'esercizio del diritto di difesa consacrato nella disposizione di cui all'art. 48, par. 2, della Carta di Nizza<sup>86</sup>.

Nulla, dunque, il regolamento disciplina a tutela delle altre parti processuali che potranno eventualmente esprimersi solo nella fase processuale. Sarebbe stato sufficiente prevedere, invece, una forma di contraddittorio dinanzi alla Camera permanente per bilanciare i contrapposti interessi in gioco, offrendo le giuste garanzie processuali, considerate le conseguenze di estrema rilevanza che possono discenderne, per l'indagato e per la vittima, data la diversità delle opportunità offerte dalle varie leggi processuali degli Stati membri<sup>87</sup>.

Altra ipotesi da tenere in debita considerazione attiene all'eventualità in cui si ravvisi opportuno procede alla riunione di più procedimenti, per evitare una moltiplicazione dei casi per i quali agiscono contestualmente più procuratori europei delegati. In merito l'art. 36 par. 4 prevede che, prima di decidere di portare un caso in giudizio, la Camera permanente competente può, su proposta del procuratore europeo delegato incaricato del caso, decidere di riunire vari procedimenti, qualora diversi procuratori europei delegati

---

86) R. LOPEZ, *Riparto di giurisdizione e Procura europea*, in *Proc. pen. giust.*, 2021, p. 5.

87) S. RUGGERI, *op. cit.*, p. 607.

abbiano condotto indagini nei confronti della stessa o delle stesse persone, affinché l'azione penale sia esercitata dinanzi agli organi giurisdizionali di un unico Stato membro che, in conformità del suo diritto, ha giurisdizione per ciascuno di detti procedimenti.

Il vincolo di connessione dei diversi procedimenti è di natura soggettiva – «indagini condotte nei confronti della stessa o delle stesse persone» – ed è lo stesso regolamento che identifica lo Stato membro ove procedere individuandolo in quello che, secondo il proprio diritto, ha giurisdizione per tutte le fattispecie contemplate. E se, in base a questo criterio dovessero individuarsi più Stati? Anche in questa circostanza il regolamento istitutivo della Procura europea non fornisce una risposta, in pregiudizio, per le stesse ragioni sopra esplicitate, delle garanzie difensive.

Una volta risolto il tema relativo allo Stato in cui esercitare l'azione penale, l'organo giurisdizionale nazionale competente di detto Stato membro sarà determinato sulla base del diritto nazionale (art. 36 par. 5). Oltre la norma appena citata, non è prevista alcuna disposizione specifica che disciplini la fase del giudizio. Tuttavia, l'art. 86 TFUE aveva già stabilito che la Procura europea esercitasse l'azione penale, per i reati di cui alla direttiva PIF, dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri e che la fase del giudizio, pertanto, si svolgesse presso i medesimi.

Anche l'art. 5 Reg., su tale aspetto, stabilisce che, in tema di indagine ed azione penale, debba essere applicato il quadro normativo delineato dal diritto nazionale, per tutti gli aspetti non disciplinati dal regolamento. Saranno, dunque, le disposizioni nazionali a regolare la fase del dibattimento, nel cui ambito i procuratori europei delegati potranno esercitare gli stessi poteri degli organi d'accusa nazionali.

Si è criticamente osservato, al riguardo, che la “nazionalizzazione” della fase del giudizio, quale inevitabile conseguenza della mancanza di un organo centralizzato di giurisdizione penale europea, rappresenta, in definitiva, un ulteriore elemento di rafforzamento della complessiva impostazione “stato-centrica” sottesa alla disciplina dell'EPPO<sup>88</sup>.

Anche la fase dell'impugnazione della sentenza dell'organo giurisdizionale seguirà, ovviamente, le regole del diritto nazionale ma la decisione se ricorrere in appello, analogamente a quanto avviene per l'esercizio dell'azione penale, è rimessa alla Camera permanente alla quale il procuratore europeo delegato invia una relazione contenente il progetto di decisione, rimanendo in attesa di istruzioni. Tuttavia, qualora i termini per impugnare previsti dal

---

88) R. KOSTORIS, *Manuale di procedura penale europea*, Milano, 2019, p. 282.

diritto nazionale non dovessero consentire di attendere le istruzioni, il procuratore europeo delegato ha facoltà di proporre appello e presenterà successivamente, ma senza ritardo, la propria relazione alla Camera permanente, la quale, esaminato il caso, incaricherà il procuratore di mantenere o di ritirare il ricorso.

La stessa procedura si applica se, nel corso del procedimento e in conformità del diritto nazionale applicabile, il procuratore europeo delegato incaricato del caso dovesse assumere una posizione che condurrebbe all'archiviazione del caso (art. 36 par. 7).

#### **4.2.1. Uno sguardo ai risultati investigativi ottenuti fino ad ora**

«Our task is to build an institution that the citizens will trust». Con questa frase Laura Codruta Kövesi, Procuratore Capo presso lo European Public Prosecutor's Office, apre il rapporto annuale 2022 di EPPO.

Affinché i cittadini dell'Unione europea possano realmente fidarsi servono però elementi oggettivi e risultati tangibili, non bastano proclami o frasi ad effetto, lo scopo di questa analisi sarà esattamente quello di scandagliare l'intera Procura europea, dagli Stati che hanno aderito alle indagini portate a termine, ciò al fine di individuare elementi tangibili che possano davvero ispirare fiducia.

Nonostante sia praticamente appena nata, avendo iniziato la propria attività solo il 1 giugno 2021, EPPO può già contare sul supporto di 22 Stati membri dell'Unione europea la cui lista si riporta nella tabella di seguito. Cliccando su ciascuno Stato si aprirà la relativa scheda presente sul sito di EPPO.

Se i risultati di cui si dirà a breve sono di tutto rispetto se rapportati al fatto che EPPO è operativa da poco più di un anno, altrettanto non può dirsi riguardo alla gestione della comunicazione istituzionale. Molti cittadini dell'UE non hanno tuttora ben chiara la funzione della Procura europea ed altrettanti non sono neppure al corrente della sua esistenza, certamente questo è un punto sul quale l'organismo dovrà investire più tempo e risorse per migliorare la propria immagine e far comprendere il motivo della propria esistenza.

Stati che partecipano ad EPPO	
Austria	Croatia
Bulgaria	Italy
Belgium	Lithuania
Cyprus	Luxembourg
Czechia	Latvia
Germany	Malta
Estonia	Netherlands
Greece	Portugal
Finland	Romania
Spain	Slovenia
France	Slovakia

Il suo ruolo è quello di aumentare il livello di protezione degli interessi finanziari dell'Unione, di proteggere di conseguenza la stabilità economica di tutti gli Stati membri.

Secondo EUROPOL le frodi fiscali a danno delle finanze dell'UE ammonterebbero a circa 50 miliardi di euro ogni anno. Ed infatti, come dimostrano i proventi recuperati grazie alle prime indagini della Procura europea, il danno economico e finanziario sembrerebbe confermato nel suo ammontare.

3318 sono le segnalazioni che EPPO ha ricevuto dagli Stati membri fino ad ora e 1117 le indagini che ha avviato per danni agli interessi finanziari dell'UE quantificabili complessivamente in quasi 15 miliardi di euro. Di queste indagini, il 16,5% ha ad oggetto frodi fiscali per un danno di circa 7 miliardi di euro mentre il 28,2% di esse ha una dimensione transfrontaliera.

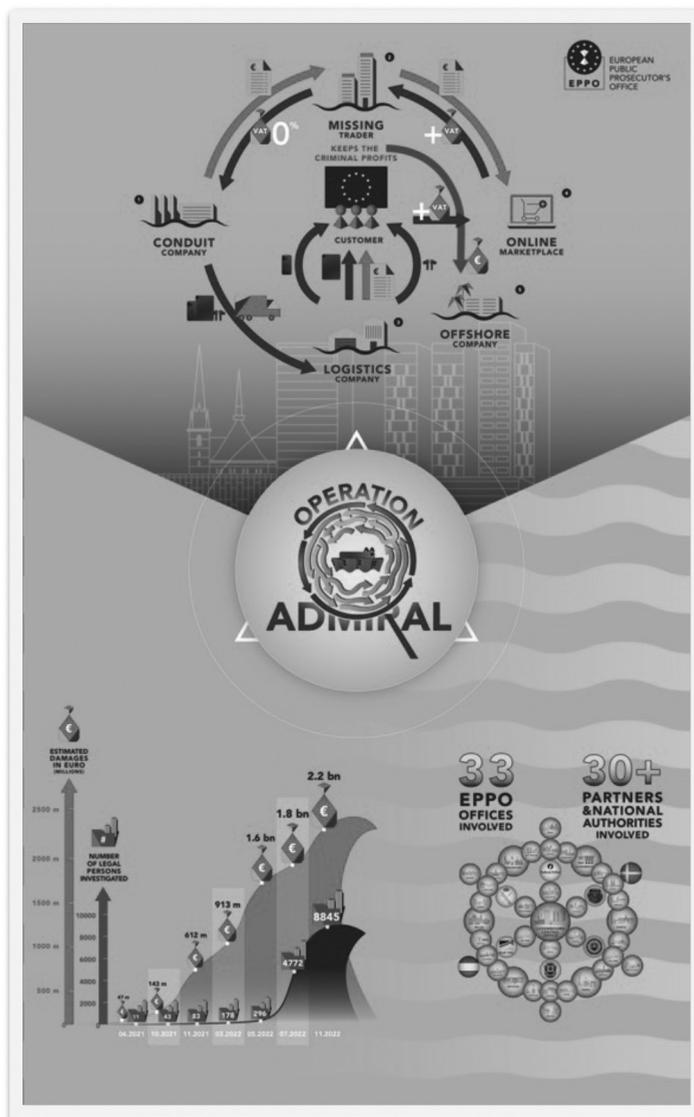
Grazie alle indagini della Procura europea sono poi state avviate ulteriori verifiche in ciascuno dei singoli Stati aderenti, verifiche i cui risultati pratici sono stati l'avvio di successive fasi investigative in ciascun territorio nazionale. Moltiplicando in questo modo notevolmente i risultati ottenuti, già di per sé eccezionali.

Ecco evidenziarsi un altro punto a favore della Procura europea: il fatto di essere supportata da 22 Stati le permette di ricevere una grande mole di dati e di informazioni e questo a sua volta consente ad EPPO di poter godere di immagini panoramiche criminali altrimenti impossibili da acquisire.

La sua visuale dall'alto è perfetta per seguire il denaro e perseguire i reati in quasi ogni angolo dell'Unione europea, le permette di osservare connessioni illecite o finalizzate a commettere illeciti che altrimenti non risulterebbero

mai visibili ai singoli investigatori, per quanto possano impegnarsi e nonostante grandi capacità tecniche, come ha dimostrato l'operazione Admiral.

Operazione "Admiral" – Fonte: <https://www.eppo.europa.eu/en>  
e Relazione annuale 2022



Admiral è stata un'operazione di polizia coordinata da EPPO in collaborazione con le autorità di 14 Paesi europei: Belgio, Cipro, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Ro-

mania, Slovacchia e Spagna. Ha avuto inizio nell'aprile del 2021 allorché l'autorità fiscale portoghese di Coimbra, nel verificare le attività di una società di vendita di dispositivi elettronici, nonostante sembrasse tutto in ordine ha sospettato qualcosa ed ha richiesto l'intervento della Procura europea. A questo punto il lavoro congiunto di procuratori europei, procuratori delegati nazionali, analisti di EPPO, rappresentanti di EUROPOL, forze dell'ordine ed autorità giudiziarie nazionali, ha permesso di ricostruire un'enorme rete criminale finalizzata all'evasione dell'IVA in numerosi Stati membri dell'UE, rete di cui la società inizialmente individuata era soltanto un singolo elemento. L'organizzazione infatti era costituita da 9 mila persone giuridiche e 600 persone fisiche con una complessità tale da risultare impossibile da scoprire per un singolo Stato membro.

La rete criminale coinvolgeva organizzazioni altamente specializzate ed organizzate al fine di porre in essere la più grande frode carosello dell'IVA mai vista o indagata prima all'interno di tutta l'UE e non solo nei 14 Paesi che hanno svolto le indagini.

Lo schema illecito utilizzato può così essere ricostruito: un'azienda acquistava beni da un'altra azienda all'interno dell'Unione europea senza pagare l'IVA all'acquisto, rivendeva poi i beni ad un'altra azienda all'interno dell'Unione europea, aggiungendo al prezzo di vendita il corrispettivo dell'IVA, che in realtà precedentemente non aveva pagato. Invece di versare l'ammontare dell'IVA così ottenuto al fisco, l'azienda chiudeva la propria attività scomparendo insieme all'IVA che aveva raccolto dalla vendita dei beni. La frode carosello dell'IVA può causare danni finanziari considerevoli all'Unione europea e alle casse degli Stati membri e raggiungere dimensioni enormi come l'operazione Admiral ha dimostrato.

Al momento altri filoni investigativi si stanno avviando in Irlanda, Svezia, Polonia, Albania, Cina, Mauritius, Serbia, Singapore, Svizzera, Turchia, Emirati Arabi Uniti, Regno Unito e Stati Uniti. Per un danno totale, ad oggi, di 2,2 miliardi di euro.

I risultati economici non sono però il vero punto di forza di questa indagine, ancor più importante è l'incredibile livello di coordinamento che EPPO ha dimostrato di poter raggiungere. Non è stata certo cosa semplice coordinare i vari procuratori dislocati nei quattordici diversi Stati europei e non è stato facile guidare ed indirizzare l'attività di un così gran numero di attori per giunta di differenti Paesi, lingue ed ordinamenti, ma ci è riuscita, dimostrando al contempo che l'unica strada per fronteggiare la nuova criminalità transfrontaliera è solo la cooperazione internazionale.

L'operazione Admiral non è la sola ad essere stata coordinata da EPPO,

il problema, come detto in apertura, è che queste indagini sono molto poco conosciute anche agli stessi operatori specializzati. Di seguito si elencano le più importanti la cui ricerca ed il reperimento delle informazioni corrette hanno richiesto un'indagine sui mezzi di comunicazione digitale troppo lunga per trattarsi di investigazioni che hanno permesso il recupero di parecchi milioni di euro.

Operazione “Amici Miei” – Fonte: *Gazzetta del sud Sicilia*



A gennaio 2023 un'articolata truffa ai danni dell'Unione europea, dello Stato italiano e della Regione Sicilia è stata scoperta ed interrotta dal Comando provinciale della Guardia di Finanza di Palermo sotto il coordinamento dello European Prosecutor's Office - EPPPO ed ha portato al sequestro preventivo nei confronti di sei persone e di una società di capitali di disponibilità finanziarie e beni per oltre 7,2 milioni di euro.

I reati contestati sono la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, la dichiarazione fraudolenta per operazioni inesistenti nonché l'emissione di fatture per operazioni mai avvenute al fine di ottenere contributi a fondo perduto, di origine europea e nazionale, concessi a una società dalla Regione Siciliana nell'ambito del PSR (Programma di sviluppo rurale) 2007/2013.

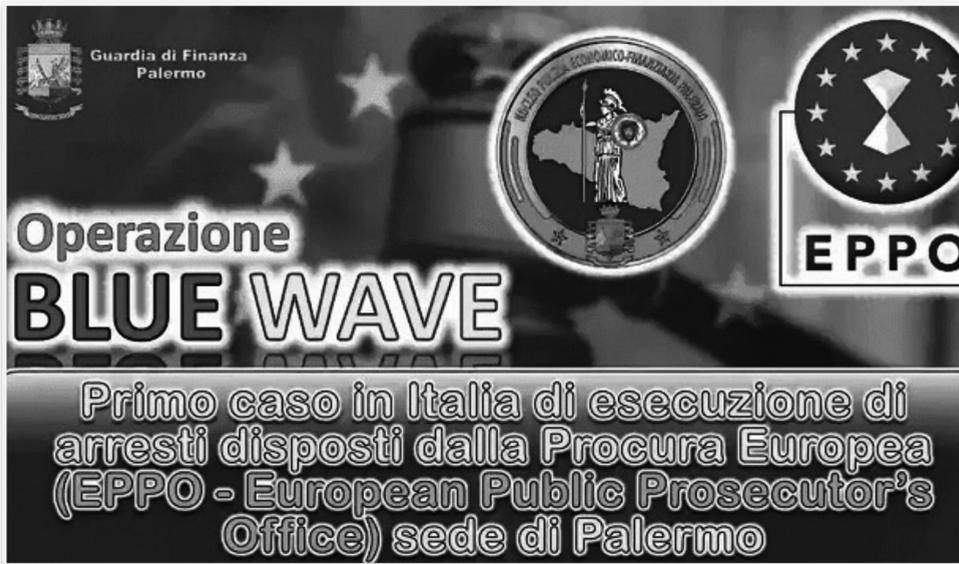
Il denaro era stato ufficialmente richiesto per la realizzazione di un complesso zootecnico ma un contorto e intricato sistema di sovrapproduzione

delle spese oggetto dei contributi pubblici e di false attestazioni circa la data di conclusione dei relativi programmi di investimento aveva fatto crescere a dismisura la cifra necessaria per la realizzazione. Con riguardo alla sovrapproduzione delle spese, il sodalizio criminale aveva fatto ricorso a schemi contrattuali e relative fatturazioni tra società formalmente distinte tra loro, ma di fatto riconducibili a un unico gruppo imprenditoriale.

Questa operazione si inserisce in un quadro investigativo più ampio sempre nella titolarità del Nucleo di polizia economico-finanziaria della Guardia di Finanza di Palermo sotto il coordinamento di EPPO.

Infatti, già nel mese di giugno del 2022, ventidue persone sono state indagate a vario titolo per i reati di associazione a delinquere, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, corruzione, abuso d'ufficio, falso, distruzione e occultamento di atti e rivelazione di segreto d'ufficio e sottoposte agli arresti domiciliari o all'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria. In quell'occasione è stato altresì eseguito il sequestro preventivo, anche nella forma per equivalente, di somme e beni per un valore complessivo di circa 2,5 milioni di euro, quale profitto delle condotte delittuose ipotizzate, tutte ai danni dell'Unione europea sui fondi per l'agricoltura.

Operazione “Blue Wave” – Fonte: *L'Eco del Sud*



Anche questa è un'operazione di polizia giudiziaria a cura del GICO della Guardia di Finanza di Palermo, coordinata dai procuratori nazionali di EPPO, al termine della quale, nel 2019, sono stati sottoposti a fermo di indiziato di delitto tredici persone facenti parte, secondo l'accusa, di una complessa organizzazione transnazionale operante tra la Tunisia e la Sicilia finalizzata al contrabbando di sigarette provenienti dal Nord-Africa.

Due i gruppi operativi, il primo con base sia nella provincia di Trapani che in Tunisia aveva l'obiettivo di recuperare le sigarette da contrabbandare, il secondo, di stanza nel palermitano, acquistava le sigarette all'ingrosso per poi destinarle al mercato della vendita al dettaglio.

Lo scambio avveniva al limite delle acque territoriali nazionali tra imbarcazioni provenienti dal Nord-Africa, denominate navi madri, e natanti di piccole dimensioni provenienti dall'Italia, denominati barchini, sui quali venivano trasbordate le casse di sigarette.

In due anni di indagini sono stati arrestati in flagranza 36 contrabbandieri e sono state sequestrate complessivamente 23 tonnellate di sigarette, 10 imbarcazioni del valore di circa 500 mila euro e 170 mila euro in contanti. Una volta sul mercato le sigarette avrebbero prodotto un guadagno illecito di circa 3,5 milioni di euro per le organizzazioni criminali ed un danno all'Unione europea e all'Italia per oltre 6 milioni di euro.

Operazione “Water Diviner” – Fonte: Sito GDF -  
Ministero dell’Economia e delle Finanze

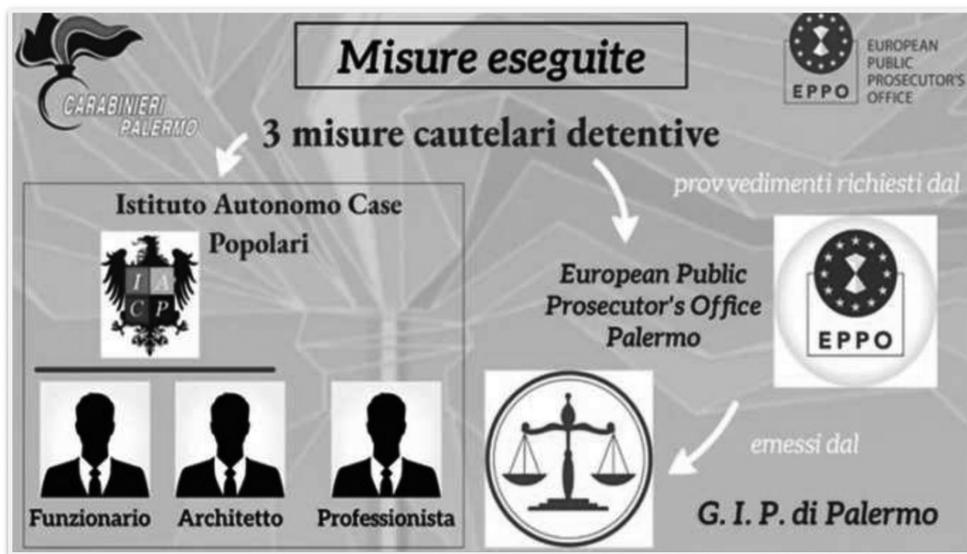


Questa operazione è stata progettata e portata a termine nel 2020 dalla Guardia di Finanza del Comando Provinciale di Udine, i cui militari hanno dato esecuzione a un decreto di sequestro preventivo emesso dal Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Udine su richiesta dell’European Public Prosecutor’s Office (EPPO) di Venezia per un ammontare complessivo di circa 1,6 milioni di euro. L’associazione si componeva di tre cittadini italiani e due società, una italiana ed una spagnola riferibili a uno di loro, beneficiarie di contributi concessi nell’ambito del Programma quadro europeo per la ricerca e l’innovazione Horizon 2020, finalizzato alla sovvenzione di Start-Up innovative in materia di tutela dell’ambiente.

Inizialmente coordinata dall’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), il caso era stato poi da quest’ultimo segnalato alla Procura europea allorquando avevano cominciato a delinearsi due ipotesi di truffa aggravata ai danni dell’Unione europea. La prima mediante false certificazioni sulle funzionalità e sullo stato di avanzamento dei lavori di realizzazione di un impianto termodinamico, in grado di purificare l’acqua nonché di operare in zone isolate con autonoma connessione internet e sfruttando unicamente l’energia solare, mai completato né messo in funzione; la seconda per il conseguimento di fondi comunitari erogati dalla Regione Friuli Venezia Giulia, attraverso dichiarazioni non veritiere e in violazione delle disposizioni del bando, per la realizzazione di un ulteriore prototipo del medesimo macchinario.

I sequestri sono stati operati contestualmente anche dagli uffici EPPO di Spagna e Francia ed hanno portato al sequestro di disponibilità finanziarie, beni mobili e immobili e quote societarie nei confronti delle società e degli indagati. La società spagnola che aveva in carico la realizzazione dell'impianto termodinamico era in realtà operante stabilmente in Italia ma non aveva mai provveduto a versare quanto dovuto all'Erario italiano impiegando altresì lavoratori comunitari con posizioni contributive irregolari.

Operazione "Start" – Fonte: giornale *L'Ora*



In questo caso il Comando Provinciale dell'Arma dei Carabinieri di Palermo, tra ottobre e dicembre 2021, coordinato dai Procuratori europei delegati dell'European Public Prosecutor's Office di Palermo, ha ricostruito un grave quadro indiziario circa la presunta esistenza di una stabile organizzazione radicata all'interno degli uffici dell'Istituto Autonomo Case Popolari di Palermo. Organizzazione formata da professionisti privati e pubblici ufficiali, questi ultimi con competenze in materia edilizia e incaricati della gestione dei fondi di spesa pubblica nazionali ed europei.

I pubblici ufficiali, in forza della loro mansione, si sarebbero appropriati di una parte delle somme di denaro destinate dall'Unione europea, attraverso il Fondo Europeo per lo Sviluppo e la Coesione, all'esecuzione di lavori eseguiti solo sulla carta, ciò grazie alla compiacenza degli imprenditori aggiudicatari delle opere. L'attività investigativa ha avuto inizio grazie ad

alcune verifiche di un progetto di realizzazione di numerose opere di risanamento e manutenzione di edifici di pubblica utilità ubicati nel quartiere Zen della città di Palermo, lavori per i quali era stato previsto uno stanziamento complessivo di 1 milione e mezzo di euro. L'intervento dei militari dell'Arma dei Carabinieri ha impedito che tutto ciò fosse portato a compimento evitando perdite ingenti per le casse dell'Unione europea. Questa, in particolare, è stata la prima indagine dell'Arma dei Carabinieri coordinata da EPPO.

Operazione “La Coscienza di Zen-O” – Fonte: *Il Moderatore*



A seguito di un'indagine iniziata nel mese di febbraio 2022 e terminata ad aprile 2023, la dirigente scolastica dell'istituto Giovanni Falcone nel quartiere Zen è stata arrestata insieme al suo vice da operatori del Comando Provinciale dell'Arma dei Carabinieri - Nucleo Investigativo con l'accusa di corruzione e peculato.

I due avrebbero sottratto cibo destinato alla mensa scolastica, computer, tablet e smartphone acquistati con fondi europei e destinati esclusivamente agli studenti della scuola ed avrebbero attestato falsamente la presenza degli alunni all'interno della scuola anche in orari extracurricolari al fine di giustificare l'esistenza di progetti PON di fatto mai realizzati.

Il gruppo criminale molto ben organizzato e stabilmente operante

all'interno dell'Istituto, del quale facevano parte anche professionisti privati, avrebbe altresì commesso numerosi e reiterati illeciti in merito alla gestione di fondi pubblici, sia nazionali che europei, relativi a progetti scolastici. L'attività investigativa ha permesso di verificare anche che la Dirigenza dell'Istituto affidava stabilmente la fornitura di materiale tecnologico ad una sola azienda, contro ogni principio di legge, in forza di un accordo corruttivo che prevedeva il pagamento di tangenti per poter conservare l'esclusiva. Tutti gli attori sono stati sottoposti agli arresti domiciliari.

Operazione “Lettonia” – Fonte: <https://www.eppo.europa.eu>

La Polizia della Lettonia - Seconda Divisione del Dipartimento di lotta contro la criminalità economica, coordinata da EPPO, nel mese di aprile 2023, ha effettuato dieci perquisizioni in altrettante località e proceduto ad otto arresti a seguito di un'indagine avviata per una presunta frode ai danni di fondi dell'Unione europea per un valore complessivo di 2 milioni e mezzo di euro.

Lo schema di frode prevedeva che, nell'ambito di quattro progetti per la costruzione di nuove infrastrutture, venissero organizzate molteplici procedure di appalti fittizi, ovvero venivano predisposte in anticipo delle offerte fittizie insieme al rappresentante della società di costruzioni che avrebbe poi vinto l'appalto. Era stato creato un cartello in base al quale le imprese che partecipavano alla gara proponevano delle offerte appositamente strutturate per fare in modo di far vincere la gara ad una specifica società. Durante le perquisizioni, la Polizia di Stato della Lettonia ha sequestrato anche armi da fuoco e munizioni illegalmente detenute.

Operazione “Romania” – Fonte: <https://www.eppo.europa.eu>

La Procura europea di Iasi (Romania) in data 4 aprile 2023 ha scoperto e fermato uno schema di frode doganale elaborata da diverse persone e numerose società aventi sede in Germania, Italia, Lituania, Polonia, Slovacchia e Ucraina unitesi per eludere il pagamento di tasse e dazi doganali sul tabacco importato dagli Emirati Arabi Uniti e dalla Turchia, procedendo al sequestro di cinque immobili e denaro in diverse valute.

Il tabacco apparentemente era destinato a Paesi terzi, principalmente Ucraina e Kazakistan, in modo da determinare la sospensione del pagamento

delle tasse fino a quando le merci non fossero state acquistate nel Paese di destinazione finale.

In realtà le merci non lasciavano l'area dell'UE e venivano invece vendute illegalmente sul mercato nero di molti Stati membri, quali Belgio e Germania, anche con la complicità di funzionari doganali rumeni presso la dogana al confine con l'Ucraina.

È stato accertato che un totale di 50 spedizioni di prodotti del tabacco trasformato sono state dichiarate in transito attraverso l'UE, la maggior parte dall'Italia, dalla Germania, dalla Lituania e dalla Repubblica Ceca ma i veicoli dichiarati all'ufficio doganale come trasportatori del tabacco in realtà transitavano vuoti. Ciò allo scopo di simulare la vendita in Paesi terzi ed eludere il pagamento di tasse e dazi doganali per un danno di quasi 1 milione di euro.

Operazione “Auto di lusso” – Fonte: <https://www.eppo.europa.eu>

La Procura europea nel mese di ottobre 2021 ha coordinato un'operazione che ha portato a numerose perquisizioni, arresti e sequestri di beni mobili ed immobili per un valore di oltre 13 milioni di euro in Germania, Italia e Bulgaria ed al sequestro in Germania di 13 auto di lusso. Dieci persone sono state arrestate per aver formato un'organizzazione criminale finalizzata ed evadere le tasse attraverso l'utilizzo della cosiddetta frode del carosello IVA avente ad oggetto la vendita di auto di lusso.

Le autovetture venivano rivendute più volte in diversi Paesi dell'UE ed ogni volta veniva certificato il pagamento delle tasse in ciascuno Stato che provvedeva quindi al rimborso.

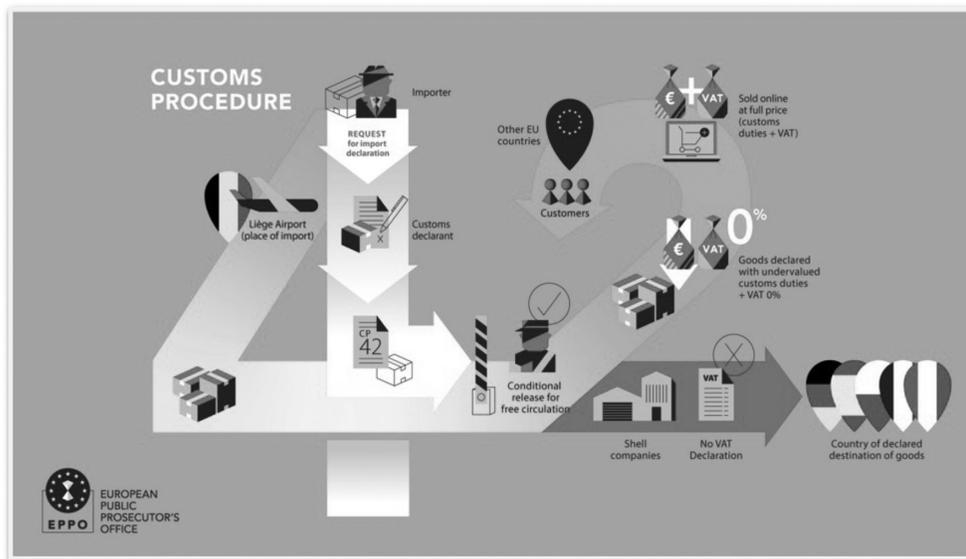
La base del gruppo criminale era a Eichstätt (Germania) con un secondo punto strategico a Milano, mentre lo schema ideato era così strutturato: un concessionario di auto in Italia acquistava auto di lusso da concessionarie tedesche godendo del regime di IVA comunitario, successivamente veniva simulato un acquisto privato, secondo normativa europea esente dal pagamento dell'IVA poiché le auto tedesche avrebbero dovuto essere immatricolate in Italia. Sia l'acquirente effettivo che il venditore effettivo rimanevano nascosti al fisco. L'acquirente privato in Italia simulava poi la vendita al concessionario a Milano che poi rivendeva le auto ad altri concessionari italiani o persone fisiche a prezzi molto bassi.

Questo schema fraudolento ha permesso agli autori di ottenere profitti molto elevati, alterando il prezzo di mercato delle auto e consentendo loro di trasferire grandi quantità di denaro all'estero, infatti, sono stati scoperti numerosi trasferimenti singoli di oltre 70 mila euro ciascuno.

Molto interessante il fatto che tre sospettati su dieci avessero legami con l'organizzazione mafiosa 'ndrangheta e che un ramo dell'indagine ha poi permesso alla Guardia di Finanza di Milano - Nucleo di polizia economico-finanziaria di scoprire un articolato traffico di droga in Italia, di arrestare altre quattro persone e sequestrare importanti quantitativi di marijuana e hashish.

Si riporta la dichiarazione rilasciata dal Procuratore Capo europeo Laura Kövesi: «Questa è stata la prima operazione dalla data di inizio dell'attività di EPPO e sono felice che l'investigazione stia già mostrando ottimi risultati e dimostrando che la creazione di EPPO ha dato un nuovo impulso alle indagini transnazionali. Questa è la nuova realtà della zona EPPO, niente più complicate formalità per l'assistenza legale ma un'azione rapida e decisa finalizzata ad evitare ulteriori danni».

Operazione "Silk Road" – Fonte: <https://www.eppo.europa.eu>



La Procura europea in data 28 marzo 2023 ha disposto dieci perquisizioni in diverse località del Belgio, tra cui l'aeroporto di Liegi, e l'arresto di quattro sospettati durante un'operazione volta a far cessare uno schema di frode doganale che si ritiene abbia causato danni fino a 300 milioni di euro.

Durante l'operazione, effettuata dalla Polizia belga in collaborazione con Europol, gli agenti hanno eseguito perquisizioni e sequestri negli uffici dell'aeroporto di Liegi nonché nelle case private dei sospettati.

Sembrirebbe che degli esportatori cinesi avessero ideato un sistema

complesso per eludere il pagamento dell'IVA sulle merci importate, utilizzando tre agenzie doganali private belghe e un certo numero di società false in diversi Stati membri dell'UE. Le società belghe, in qualità di rappresentanti affidabili e certificati degli esportatori cinesi, dichiaravano che le merci, principalmente apparecchiature elettroniche e giocattoli, erano entrate attraverso l'aeroporto di Liegi destinate ad altri Stati membri, in questo modo le spedizioni potevano beneficiare di un'esenzione dall'IVA basata sulla cosiddetta procedura doganale 42 (CP42). Secondo questa regola gli importatori sono esonerati dal pagamento dell'IVA nel Paese di importazione se le merci importate vengono successivamente trasportate in un altro Stato membro dell'UE.

Per beneficiare di quest'esenzione gli esportatori cinesi hanno fatto uso di agenzie doganali private in Belgio e società di comodo situate in Francia, Germania, Ungheria, Italia, Polonia e Spagna, utilizzando fatture false e documenti di trasporto falsificati. In alcuni casi usavano i nomi di società reali ignorare del fatto che le loro partite IVA e le loro identità fossero state rubate.

Le società di comodo non ricevevano le merci, che venivano in realtà inviate a società diverse o vendute ai consumatori finali tramite mercati online in diversi Paesi. Lo scopo di queste società di comodo era quello di distogliere l'attenzione degli ispettori, creando una falsa catena commerciale e rendendo più difficile effettuare i controlli. I beni venivano venduti al consumatore finale comprensivi di IVA che non veniva mai dichiarata né pagata a nessuna amministrazione fiscale dalla presunta organizzazione criminale. Si stima che le attività oggetto di indagine abbiano causato danni per almeno 300 milioni di euro di IVA evasa e quasi 7 milioni di euro di dazi doganali non pagati.

Operazione “Cheap Ink” – Fonte: <https://www.eppo.europa.eu>

Questa operazione ha portato all'arresto a Venezia di diciotto persone ritenute parte di un'organizzazione criminale dedita ad un complesso sistema finalizzato ad evadere fraudolentemente il pagamento dell'IVA per poter vendere forniture per ufficio a prezzi economici.

Si è anche proceduto al sequestro preventivo di denaro e attività finanziarie, veicoli e beni immobili, nonché partecipazioni azionarie per un valore totale di circa 58 milioni di euro. Provvedimenti eseguiti contro diciotto persone e venti società.

L'indagine è iniziata nel 2020 a seguito di alcuni controlli amministrativi nei confronti di un certo numero di società operanti nel commercio di

articoli di cancelleria e materiali di consumo per apparecchiature di stampa. I prezzi estremamente economici praticati per questi prodotti, non in linea con il mercato, avevano insospettito la Guardia di Finanza-Nucleo di polizia economico-finanziaria di Bolzano.

Il complesso schema di frode scoperto coinvolgeva più di trenta sospettati i quali, utilizzando una rete di società situate principalmente nel nord Italia ma anche in altri Paesi dell'UE, avevano avviato un'attività di importazione dei prodotti senza assolvere l'IVA. Ciò era possibile anche perché le società utilizzavano persone indigenti come prestanome, rendendo di fatto impossibile il recupero dell'IVA dovuta.

Sono stati sottoposti a sequestro beni personali, tra cui numerose auto di lusso, oltre a beni immobili di valore e conti correnti per un importo complessivo di 26 milioni di euro.

L'indagine è durata più di due anni ed ha coinvolto, oltre alla Guardia di Finanza italiana anche unità investigative di Regno Unito, Polonia, Austria, Slovacchia, Paesi Bassi e Germania.

Operazione “Dutch sandwich” – Fonte: <https://www.eppo.europa.eu>



L'11 gennaio 2023, al termine di un'inchiesta sull'evasione fiscale coordinata dalla Procura europea, la Guardia di Finanza ha eseguito un sequestro di beni per un valore di oltre 10 milioni di euro.

L'indagine è iniziata nel 2019 nei confronti di una società situata in

Lombardia che era risultata il rappresentante fiscale ai fini dell'IVA di una persona giuridica con sede legale ad Amsterdam. In realtà la vera sede operativa dell'azienda era nell'area di Lecco e non nei Paesi Bassi e il meccanismo internazionale di evasione fiscale utilizzato è meglio noto come inversione fiscale.

Ovvero, la società con sede in Brianza commercializzava i suoi prodotti, principalmente componenti elettrici per l'automazione, all'interno del territorio italiano, fingendo in modo fraudolento che le merci fossero destinate ad altri Stati membri dell'UE, e quindi esenti da IVA, attraverso la fittizia sede straniera della società.

A complicare le cose, la sede nei Paesi Bassi aveva creato a sua volta un complesso sistema aziendale in base al quale risultava essere controllata da una holding registrata nelle Antille olandesi, sotto un regime fiscale preferenziale, e da un'altra società anch'essa apparentemente avente sede nei Paesi Bassi, utilizzando uno schema di evasione fiscale meglio noto come *Dutch Sandwich*.

L'inchiesta ha stabilito che questo sistema aveva permesso alle aziende di registrare un fatturato effettivo in Italia di circa 50 milioni di euro e un'IVA non pagata per oltre 10 milioni di euro. L'esecuzione delle perquisizioni, il sequestro e il congelamento dei beni non ha ancora avuto termine.

Operazione “Marengo rosso” – Fonte: <https://www.eppo.europa.eu>

Il 21 febbraio 2023 la Procura europea ha coordinato un'indagine in otto differenti Paesi contro un'organizzazione criminale con sede in Spagna ritenuta responsabile di un'ingente frode IVA per un ammontare di 25 milioni di euro.

Durante l'operazione sono state effettuate trentanove perquisizioni e diciassette persone sono state arrestate in Repubblica Ceca, Ungheria, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Polonia, Slovacchia e Spagna.

Si è anche proceduto al congelamento di novantacinque conti bancari ed al sequestro di ventiquattro proprietà (diciotto in Italia, tre in Portogallo e tre in Repubblica Ceca), nonché di cinque auto di lusso. È probabile che il valore dei danni aumenti, poiché l'indagine è tuttora in corso.

Anche in questo caso la compagine criminale aveva posto in essere la cosiddetta frode *carosello* dell'IVA, un complesso schema che basa la propria struttura di forza sulle norme dell'Unione europea relative alle transazioni transfrontaliere tra gli Stati membri, esenti dal versamento dell'imposta sul valore aggiunto.

Nello specifico, società di copertura in diversi Paesi dell'UE scambiavano tra loro, con fatture fittizie, telefoni, tablet, computer e altre apparecchiature elettroniche eludendo il pagamento dell'IVA. I prodotti venivano poi venduti a prezzi molto competitivi attraverso i mercati online in diversi Paesi e le società procedevano a richiedere il rimborso delle imposte non versate.

I profitti criminali venivano poi riciclati e reinvestiti in immobili di alto valore in diversi Paesi, tra cui Repubblica Ceca, Italia e Portogallo.

Uno dei principali sospettati, anche considerato il capo dell'organizzazione, è stato arrestato in Italia, a Milano, in un'indagine separata denominata *Giochi IVA*, che ha portato all'arresto di altre sei persone ed al sequestro di ulteriori 40 milioni di euro, grazie all'attività congiunta dei Nuclei di polizia economico-finanziaria di Varese e Milano.

L'operazione, guidata dall'ufficio dell'EPPO a Madrid, ha coinvolto numerosi uffici che di seguito si elencano a dimostrazione della grande capacità di coordinamento di cui si è parlato in precedenza:

- Eurojust;
- Europol;
- Guardia civile spagnola;
- Polizia nazionale spagnola;
- Agenzia fiscale spagnola (Agenzia Tributaria);
- Guardia di Finanza italiana;
- Polizia di Stato italiana (Servizio centrale operativo);
- Guarda Nacional Republicana del Portogallo (GNR);
- Agenzia nazionale per la criminalità organizzata della Repubblica Ceca (Narodny Centrala Proti Organizovanemu Zlocinu - NCOZ);
- Servizio di polizia lussemburghese (Section entraide judiciaire internationale);
- Agenzia nazionale per la criminalità della Slovacchia (Národná Kriminálna Agentúra);
- Ufficio del Procuratore capo metropolitano dell'Ungheria;
- Amministrazione nazionale delle imposte e delle dogane dell'Ungheria.

Come riesce EPPO a far circolare così rapidamente le informazioni? Grazie ad sistema centralizzato di digitalizzazione dei fascicoli.

Una volta acquisita la *notizia criminis* essa viene inserita con tutti i suoi dettagli all'interno di un sistema automatizzato di gestione dei fascicoli (*Case management system*) per permettere ai procuratori delegati ed agli organi di EPPO una rapida e soprattutto sicura e riservata corsia informativa.

Le notizie trasmesse da organi istituzionali vengono considerate qua-

lificate e attorno ad esse si forma una presunzione di fondatezza, cosa che invece non avviene con le informazioni trasmesse da privati le quali, se non manifestamente infondate, vengono trasmesse da un procuratore europeo delegato o da un procuratore europeo alle Autorità nazionali competenti, se ritenute infondate vengono restituite alla parte segnalante o eliminate.

Dal momento della registrazione del fascicolo nel sistema informatico esso diviene responsabilità del procuratore che lo ha istruito il quale, nella sua gestione diretta e nella disciplina dell'accesso da parte di altri soggetti coinvolti nel procedimento, seguirà la legislazione nazionale alla quale soggiace, anche durante la propria attività per EPPO.

Qualora altro procuratore, sia esso europeo, nazionale o delegato, abbia necessità di consultare il fascicolo per una convergenza con una propria attività investigativa dovrà fare richiesta di accesso al procuratore delegato titolare del fascicolo. Anche per gli organi interni ad EPPO sono previsti alcuni limiti, la Camera Permanente competente, ad esempio, potrà visionare il fascicolo solo su richiesta.

In effetti, questa sembrerebbe una limitazione eccessiva, magari dettata dalla volontà di tutelare l'assoluta indipendenza dei procuratori ma che contrasta con quanto previsto dal considerando n. 47 secondo cui il sistema di gestione dei fascicoli dovrebbe garantire a tutti la conoscenza di informazioni che potrebbero risultare cruciali per le rispettive indagini.

Ci si chiede ancora se l'annotazione nel *case management system* abbia lo stesso effetto dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato con tutte le relative garanzie. Anche in questo caso, nel silenzio del regolamento di EPPO si torna a fare affidamento sulle legislazioni nazionali, ove termini e garanzie siano ovviamente previste.

Dal momento dell'inserimento dell'informazione nel sistema di gestione dei fascicoli ha inizio la fase procedimentale e pertanto questa registrazione dovrà avvenire immediatamente allorquando vi sia anche un minimo fondamento circa la sussistenza del reato.

La valutazione da parte del procuratore europeo delegato circa la sussistenza all'interno dell'informazione ricevuta di un reato perseguibile dalla Procura europea deve avvenire entro 20 giorni dall'assegnazione della pratica. Se ritiene, il procuratore delegato può chiedere al Procuratore Capo europeo un termine ulteriore per effettuare approfondite verifiche. Scaduto tale termine senza altri interventi la decisione del procuratore europeo delegato si intende accettata. Questa decisione può però essere riesaminata dalla Camera permanente competente.

### 4.3. L'ammissibilità della prova nel giudizio

Una volta individuato lo Stato membro avente giurisdizione, il regolamento rimette alla normativa nazionale la disciplina prevista per la successiva fase del giudizio e di tutto ciò che ne consegue (irrogazione sanzioni, forme e termini di impugnazione, ed altro).

L'ammissibilità della prova in tale contesto assume un aspetto di non poca rilevanza che merita un approfondimento in quanto se le prove raccolte dal procuratore europeo delegato dovessero essere ritenute inammissibili dal giudice nazionale competente si finirebbe con il vanificare tutta l'attività svolta dalla Procura europea nel corso della fase investigativa e perfezionata con il rinvio a giudizio. In più, la fase dibattimentale si concluderebbe con la pronuncia di una sentenza di proscioglimento per mancanza di prove sufficienti a provare la colpevolezza dell'imputato.

In merito soccorre l'art. 37 Reg. che, con riferimento alle risultanze dell'attività probatoria svolta dai procuratori dell'EPPO in fase di indagine o alle prove presentate dall'imputato, prevede sostanzialmente che il giudice del dibattimento, determinato anch'egli sulla base del diritto nazionale, sia tenuto ad osservare il principio dell'ammissibilità delle prove acquisite in altro Stato membro, o conformemente al diritto di un altro Stato membro, ferma restando la libera valutazione delle stesse in sede di decisione.

In tale disposizione si ben evidenzia la distinzione tra il momento dell'accusa di stampo europeista e la fase giurisdizionale invece di natura nazionale. Si instaura una relazione tra queste due fasi procedurali, costituite dall'indagine condotta dal pubblico ministero europeo e dal dibattimento celebrato di fronte all'organo giurisdizionale nazionale. Da un lato, quindi, la figura del pubblico ministero europeo che dirige le indagini alla ricerca degli elementi a carico dell'indagato o degli indagati, finalizzata all'esercizio dell'azione penale e, dall'altro lato, l'organo giurisdizionale nazionale dinanzi al quale si svolge la fase dibattimentale.

Da non trascurare, su questo fronte, l'aspetto dell'attività di indagine svolta in diversi Stati membri nel caso di condotte criminose di stampo transnazionale i cui esiti dovranno sempre confluire dinanzi un'unica giurisdizione, secondo quanto previsto dall'art. 86 par. 2 TFUE.

È qui che nasce l'esigenza di assicurare un ponte fra la fase delle indagini e il dibattimento, affinché la divergenza tra la *lex loci* e la *lex fori* e la diversità delle tradizioni giuridiche e delle regole applicabili negli Stati membri interessati dallo svolgimento dell'attività investigativa e dalla celebrazione del giudizio, non precludano l'ingresso della prova nell'ordinamento riceven-

te, qualora le modalità di acquisizione abbiano superato il vaglio di compatibilità nel rispetto dei diritti fondamentali alla luce delle generali indicazioni di principio offerte dalla pertinente normativa europea e costituzionale.

In soccorso ricorre l'art. 41 Reg. che deve essere letto in combinato disposto con l'art. 37 Reg., in quanto in tema di garanzie procedurali prevede che l'attività dell'EPPO debba svolgersi nel pieno rispetto dei diritti degli indagati e degli imputati, con particolare riguardo al principio di imparzialità del giudice e di una difesa effettiva, secondo quanto stabilito sia dalla normativa europea che da quella interna applicabile al caso.

La norma, sostanzialmente, consente al giudice di esercitare il proprio potere discrezionale riguardo l'esercizio di un vaglio di ammissibilità della prova, tenendo però conto della compatibilità con i diritti fondamentali della persona sottoposta al procedimento penale<sup>89</sup>.

Si richiamino, in tal senso, gli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali<sup>90</sup>, nonché i diritti fondamentali sanciti dalle direttive europee recepite dagli Stati membri quali il diritto di interpretazione e di traduzione, il diritto di informazione e di accesso alla documentazione relativa all'indagine, il diritto di accesso a un difensore e il diritto di comunicare con i terzi in caso di detenzione, il diritto al silenzio e alla presunzione di innocenza e il diritto al gratuito patrocinio (art. 41, par. 2, Reg.).

L'art. 47 della Carta di Nizza, in particolare, sancisce il diritto a una difesa effettiva attuabile, attraverso «il diritto di informazione e di accesso alla documentazione relativa all'indagine» (art. 41 par. 2 lett. b, Reg.), previsto dalla direttiva 2012/13/UE. È stato rilevato, tuttavia, come il dettato normativo non si è, di fatto, tradotto in norme volte a prevedere e agevolare l'incarico di un difensore europeo in grado di rappresentare l'indagato dinanzi alle possibili diverse giurisdizioni nazionali e né è stata disciplinata le modalità attraverso le quali costui potrà svolgere l'attività di ricerca della prova. Così come nulla si dettaglia riguardo all'esercizio da parte del difensore del diritto

---

89) F. LOMBARDI, *La Procura europea: A) Dal Corpus Juris al Decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Processo penale e giustizia*, 4, 2021, p. 949.

90) Articolo 47 “Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale”: “Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge.

Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia”.

Articolo 48 “Presunzione di innocenza e diritti della difesa”: “1. Ogni imputato è considerato innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata. 2. Il rispetto dei diritti della difesa è garantito ad ogni imputato”.

di accesso agli atti procedurali o si dispone in merito al diritto di interloquire con le Camere permanenti che rappresentano l'organo dell'EPPO fulcro dell'attività di accertamento<sup>91</sup>.

Tornando, comunque, alle garanzie fondamentali riconosciute dal regolamento, il considerando n. 80 condiziona l'ammissione delle prove presentate dall'EPPO all'osservanza di tale generale quadro di principi. In tale considerando, inoltre, si richiama l'art. 67 par. 1 del TFUE che pone in risalto, nel rispetto dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri, il principio secondo cui «[...] nessun elemento del presente regolamento può essere interpretato nel senso che agli organi giurisdizionali sia vietato applicare i principi fondamentali del diritto nazionale in materia di imparzialità del giudice da essi applicati nei propri sistemi nazionali, compresi i sistemi di common law».

Questa la summa dei diritti minimi che devono essere rispettati nei procedimenti attribuiti alla Procura europea. Sull'argomento si è, tuttavia, evidenziato che non è sufficiente richiamare i diritti fondamentali nei testi procedurali, ma occorre esplicitarli nelle dinamiche che regolano le diverse fasi procedurali, affinché siano riconoscibili in ogni loro passaggio<sup>92</sup>. Diversamente significa affrontare un percorso con un vuoto regolamentare destinato ad essere colmato dalle pronunce giurisprudenziali.

Per ovviare, sarebbe stato opportuno prevedere l'adozione di adeguate forme di tutela del diritto dei soggetti coinvolti nel procedimento penale alla formazione della prova in contraddittorio, in condizioni di parità di armi tra accusa e difesa<sup>93</sup>.

#### 4.4. L'archiviazione

Ritornando al momento della chiusura delle indagini, la Camera permanente può adottare, sulla base di una proposta presentata dal procuratore europeo delegato, una decisione di archiviazione qualora l'esercizio dell'azione penale fosse divenuto impossibile sulla base del diritto dello Stato membro del procuratore incaricato del caso.

In particolare, l'art. 39 Reg. disciplina i casi nei quali possa essere disposta l'archiviazione ossia:

---

91) G. BARROCU, *op. cit.*, pp. 153-154.

92) T. RAFARACI, *op. cit.*, p. 78.

93) La giurisprudenza della Corte EDU o della Corte di Giustizia sul punto è pacifica nel ritenere che debbano essere rispettati il diritto al contraddittorio, all'assistenza di un difensore, il diritto di essere sentiti prima che sia presa una decisione pregiudizievole nei propri confronti e il diritto alla parità delle armi in tutte le fasi del procedimento penale.

- (a) morte dell'indagato o dell'imputato o liquidazione della persona giuridica indagata o imputata;
- (b) infermità mentale dell'indagato o dell'imputato;
- (c) amnistia concessa all'indagato o all'imputato;
- (d) immunità concessa all'indagato o all'imputato, a meno che non sia stata revocata;
- (e) scadenza del termine legale nazionale per l'esercizio dell'azione penale;
- (f) pronuncia del provvedimento definitivo nei confronti dell'indagato o dell'imputato in relazione ai medesimi fatti;
- (g) mancanza di prove pertinenti.

Il rinvio al diritto nazionale implica che in quegli ordinamenti ove sia previsto un intervento giurisdizionale per l'archiviazione del procedimento (come quello italiano), il procuratore incaricato del caso sarà tenuto a presentare la relativa richiesta al giudice competente.

L'espressione utilizzata dal legislatore nell'art. 39 Reg. «se l'esercizio dell'azione penale è divenuto impossibile a norma del diritto dello Stato membro» sembrerebbe ricondurre i casi di archiviazione solo a quelle ipotesi che si caratterizzano per oggettiva impossibilità dell'esercizio dell'azione penale ed, effettivamente, le prime sei ipotesi non lasciano alcun margine di discrezionalità alla Camera permanente.

Ciò che desta, invece, opportune riflessioni è l'ultimo motivo indicato alla lett. g) secondo il quale il procedimento può concludersi senza giungere alla fase processuale, ossia la «mancanza di prove pertinenti», ragione non riconducibile all'interno del perimetro dell'impossibilità in quanto deriva da un maggior margine di apprezzamento lasciato al procuratore europeo delegato.

La dottrina ha discusso a lungo sulla questione dell'archiviazione per mancanza di prove pertinenti da parte dell'EPPO, in quanto si tratta di un criterio di archiviazione che richiede una valutazione discrezionale da parte dell'Autorità giudiziaria. In particolare, è stata sollevata la questione sulla necessità di definire in modo preciso e univoco il concetto di «prove pertinenti» per garantire una corretta applicazione di questo criterio<sup>94</sup>, sottolineando la necessità di assicurare che la decisione di archiviazione sia adeguatamente motivata e basata su criteri oggettivi, al fine di prevenire eventuali abusi di potere da parte dell'EPPO<sup>95</sup>.

94) G. ARCÀ, *La convenzione di Lisbona sulla corruzione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2010, pp. 1557-1578.

95) A. CASSESE, *Il procuratore europeo e il diritto di difesa: una rilettura critica*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, pp. 5-22.

Si è, inoltre, sostenuto che con il termine pertinenza debba intendersi l'attinenza della prova con l'imputazione che non può prescindere anche dalla necessità di effettuare una valutazione più approfondita della stessa per verificare che sia sufficiente a dimostrare la fondatezza della notizia di reato e a sostenere l'accusa in giudizio<sup>96</sup>.

È chiaramente una valutazione che dovrà tener conto delle risultanze investigative e della loro rilevanza secondo le regole del diritto nazionale, creando così una commistione tra i casi di archiviazione che sono quelli tassativamente previsti dal regolamento ed il vaglio delle prove rimesso invece alle disposizioni delle legislazioni statali. Pertanto, nel caso in cui la Procura europea procedesse per reati che ledano gli interessi finanziari dell'Unione non potrà tener conto dei casi di archiviazione previsti dal diritto processuale penale nazionale. Tuttavia, la valutazione riguardo la sussistenza delle ipotesi di archiviazione previste dalla normativa sovranazionale dovrà avvenire, da parte della Camera permanente, tenendo conto della disciplina specifica prevista dall'ordinamento giuridico dello Stato membro.

Diversamente avviene, nei casi in cui la Procura europea stia procedendo all'archiviazione per un reato connesso interno (art. 39 par. 3 Reg.). In questi casi, la decisione sull'archiviazione dovrà essere preceduta da una consultazione con le Autorità nazionali. Se richiesto dalle stesse, la Camera permanente potrà rinviare il caso alle Autorità nazionali, facendo riemergere così il procedimento processuale nazionale con le proprie regole interne.

Analogamente accade qualora l'EPPO abbia esercitato la sua competenza per i reati di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, previsti dall'art. 3 par. 2 lett. a) e b)<sup>97</sup> e il danno potenziale o reale non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato alla vittima (art. 39 par. 3 Reg.).

---

96) F. RUGGERI, *Il procuratore europeo. Dal dibattito alla realtà*, in *Cassazione penale*, 2018, pp. 2677-2686.

97) Art. 3 par. 2: "Ai fini della presente direttiva si considerano frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione:

a) in materia di spese non relative agli appalti, l'azione od omissione relativa:

i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto;

ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero

iii) alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi;

b) in materia di spese relative agli appalti, almeno allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, l'azione od omissione relativa:

i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto;

ii) alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero

iii) alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi, che leda gli interessi finanziari dell'Unione".

Occorre considerare, ancora, che il caso sottoposto ad archiviazione può essere oggetto di altri procedimenti anche di natura amministrativa. Ciò impone all'EPPO di darne comunicazione ufficiale innanzitutto alle Autorità nazionali competenti e di informare le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione interessati. I casi archiviati, inoltre, possono essere rinviati, ai fini del recupero e del seguito amministrativo di altro tipo, all'OLAF o alle autorità amministrative o giudiziarie nazionali competenti (art. 39 par. 4 Reg.).

Da criticare la citata disposizione nella parte in cui prevede di informare gli indagati, gli imputati o le vittime del reato ove ritenuto opportuno ai sensi del diritto nazionale, evidenziandosi ancora una volta una scarsa attenzione per la tutela dei diritti degli indagati o degli imputati.

#### **4.5. La riapertura delle indagini**

Il provvedimento di archiviazione non assume veste di definitività, in quanto non è da escludere una riapertura delle indagini qualora dovessero emergere nuovi fatti che non fossero stati noti nel momento in cui la Camera permanente aveva assunto la decisione, ma che lo sono diventati successivamente alla stessa (art. 39 par. 2 Reg.). In questi casi la riapertura delle indagini verrà adottata dalla Camera permanente.

Nulla esprime il regolamento in merito alle modalità procedurali che debbano assistere il provvedimento di revoca dell'archiviazione.

L'assenza di una disciplina formale – mitigata in parte dalle disposizioni presenti, in tema di riapertura delle indagini, nel regolamento interno EPPO – rende, di fatto, il procedimento più snello tanto che si potrebbe ipotizzare che la legittimazione soggettiva a richiedere la riapertura delle indagini possa essere riconducibile non solo, come immaginabile, al procuratore delegato incaricato del caso, ma anche al procuratore europeo supervisore, così come l'adozione del provvedimento di riapertura potrebbe essere adottato ex officio direttamente dalla stessa Camera permanente<sup>98</sup>.

Sussiste, tuttavia, una sorta di autoregolamentazione in materia di verifica delle informazioni relative a fatti che non fossero noti al momento della decisione di archiviare un caso e che possano giustificare la riapertura delle indagini. La norma di riferimento è l'art. 59 Reg. int. EPPO che attribuisce al procuratore europeo incaricato della supervisione il compito di assegnare la verifica al procuratore europeo delegato allo svolgimento delle indagini o, se del caso, ad altro procuratore delegato che sia organico al medesimo Stato

---

98) G. BARROCU, *op. cit.*, p. 140.

membro. Quest'ultima ipotesi è stata contemplata al fine di far fronte a quelle ipotesi in cui le nuove informazioni lascino presumere che vi sia stata una condotta inefficace o negligente da parte dell'originario procuratore delegato.

Il procuratore europeo delegato incaricato della verifica dovrà procedere ad una nuova valutazione dei fatti nuovi e redigere una relazione in cui è chiamato a motivare quale sia l'incidenza che queste informazioni hanno sulla decisione di archiviazione «specificando e prendendo in considerazione eventuali disposizioni pertinenti del diritto nazionale e la necessità o meno di ulteriori attività investigative» (art. 59 par. 3 Reg. int. EPPO).

La valutazione sulla relazione e sul progetto di decisione del procuratore delegato sarà rimessa alla medesima Camera permanente che ha deciso in merito all'archiviazione o ad altra Camera permanente qualora la prima non fosse più operativa.

Il regolamento interno sembra escludere che la revoca del provvedimento di archiviazione e, quindi, la riapertura delle indagini possano condurre direttamente a portare il caso in giudizio, qualora i fatti nuovi, unitamente alle precedenti evidenze, siano tali da configurare possibili responsabilità penali dell'indagato. Ciò si evince dall'art. 59 par. 5 Reg. int. EPPO che, parlando di riapertura del caso, non si era preoccupato, a seguito del riesame di una decisione di archiviazione da parte della Camera permanente, di un organo giurisdizionale interno o della Corte di Giustizia dell'Unione europea, sembrerebbe escludere il passaggio diretto alla fase processuale, prevedendo non un'assegnazione automatica al delegato procedente, ma rimettendo tale valutazione alla competenza del procuratore europeo supervisore

Da rilevare, infine, la possibilità riconosciuta ad organismi esterni ad EPPO di decidere sull'opportunità di riapertura di un caso, riportando l'istituto dell'archiviazione nell'alveo del controllo giurisdizionale, seppur tale funzione sia riconosciuta nel regolamento interno che dovrebbe avere una valenza esclusiva per gli organi della Procura europea<sup>99</sup>.

#### **4.6. Il controllo giurisdizionale sull'archiviazione del procedimento**

Un'ultima questione che merita di essere approfondita è la questione relativa al controllo giurisdizionale da parte dei giudici nazionali verso gli atti dell'EPPO e, quindi, per quel che riguarda l'argomento in esame, verso la decisione di archiviazione adottata dalla Camera permanente.

Sotto questo profilo, si ravvisa opportuno premettere che il legislatore

---

99) G. BARROCU, *op. cit.*, p. 141.

sovranazionale attribuisce un rilievo marginale alla persona offesa dei reati di cui alla direttiva *Pif*, non prevedendo garanzie procedurali a sua tutela. Tuttavia, l'art. 42 par. 1 Reg. prevede che «gli atti destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi sono soggetti al controllo degli organi giurisdizionali nazionali conformemente alle procedure e ai requisiti stabiliti dal diritto nazionale». Da questo assunto potrebbe discenderne che avverso la decisione della Camera permanente, la persona offesa possa presentare richiesta di opposizione dinanzi all'organo giurisdizionale nazionale.

A complicare la questione si citi l'art. 42 par. 3 Reg. che contiene una deroga alla citata disposizione prevedendo infatti che «in deroga al paragrafo 1 del presente articolo, le decisioni EPPO di archiviare un caso, nella misura in cui siano contestate direttamente sulla base del diritto dell'Unione, sono soggette al controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia, conformemente all'art. 263, quarto comma TFUE<sup>100</sup>».

Tale norma va letta, tenendo in considerazione quanto espresso nel considerando n. 88 del regolamento EPPO nella parte in cui precisa che «gli organi giurisdizionali nazionali non possono deferire alla Corte di Giustizia questioni pregiudiziali sulla validità degli atti procedurali dell'EPPO per quanto riguarda il diritto processuale nazionale o le disposizioni nazionali di recepimento di direttive, anche se il presente regolamento vi fa riferimento». Si sottolinea, invece, l'opportunità che gli organi giurisdizionali nazionali sottopongano sempre questioni pregiudiziali alla Corte di Giustizia qualora dovessero nutrire dei dubbi sulla validità degli atti procedurali assunti dall'EPPO rispetto al diritto dell'Unione<sup>101</sup>.

Si ricordi, inoltre, quanto richiamato dal considerando n. 81 il quale precisa che «i motivi di archiviazione di un caso sono stabiliti in modo esaustivo nel presente regolamento».

Come visto, la previsione di casi tassativi per ricorrere all'archiviazione presuppone che l'esercizio dell'azione penale sia divenuto impossibile sulla base del diritto dello Stato membro del procuratore europeo incaricato del caso e, in questi termini, la disposizione normativa di cui al par. 1 dell'art. 39 si pone in una posizione prevalente rispetto a qualsiasi altra diversa disposizione di diritto nazionale<sup>102</sup>.

---

100) Art. 263 comma 4 TFUE: «Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione».

101) G. DE AMICIS, *Competenza e funzionamento della procura europea nella cognizione del giudice*, in [www.la legislazione penale.eu](http://www.la legislazione penale.eu), 2022, pp. 17-18.

102) In merito, l'art. 5, par. 3 del regolamento recita che «qualora un aspetto sia disciplinato sia dal diritto nazionale che dal presente regolamento, prevale quest'ultimo».

Da quanto sopra delineato ne discende che non sia possibile adire la Corte di Giustizia per contestare una decisione della Camera permanente di archiviare un procedimento sulla base del riferimento ad una norma nazionale messa a confronto con uno dei motivi tassativamente contemplati dall'art. 39, par. 1. Diversamente, sarà possibile adire la Corte qualora il ricorso sia diretto contro una decisione di archiviazione fondata su un motivo non rientrante fra quelli indicati nella richiamata disposizione di cui all'art. 39.

#### **4.7. Il trasferimento del procedimento alle autorità nazionali**

Tra le possibili soluzioni adottabili successivamente alla chiusura delle indagini, occorre menzionare, infine, l'ipotesi del rinvio o del trasferimento del procedimento all'Autorità nazionale contemplata dall'art. 34 del Reg. EPPO che dispone che qualora da un'indagine condotta dal procuratore europeo delegato dovesse emergere che i fatti oggetto dell'indagine non rientrino fra i reati di propria competenza ex artt. 22 e 23 del medesimo regolamento, la Camera permanente competente deve rinviare il caso, senza indebito ritardo, alle Autorità nazionali competenti.

Analogamente, ciò dovrà avvenire nel caso in cui si rilevi che non sussistano più le condizioni per l'esercizio della competenza eventuale dell'EPPO, ossia per quei fatti, stabiliti dall'art. 25 par. 2 e 3<sup>103</sup>, per i quali originariamente si era ritenuto opportuno che dovesse procedere la Procura europea. Anche in questo caso le Camere permanenti dovranno rinviare il caso alle Autorità nazionali competenti senza indebito ritardo e prima dell'avvio dell'azione penale di fronte agli organi giurisdizionali nazionali (art. 34, par. 2).

---

103) Art. 25 par. 2: "Qualora un reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22 abbia comportato o possa comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 10 000 EUR, l'EPPO può esercitare la sua competenza soltanto se: a) il caso ha ripercussioni a livello dell'Unione che richiedono lo svolgimento di un'indagine da parte dell'EPPO; oppure b) possono essere sospettati di aver commesso il reato funzionari o altri agenti dell'Unione, ovvero membri delle istituzioni dell'Unione. Se del caso, l'EPPO consulta le autorità nazionali competenti o gli organi dell'Unione per stabilire se siano soddisfatti i criteri di cui alle lettere a) e b) del primo comma". Art. 25 par. 3: "L'EPPO si astiene dall'esercitare la sua competenza in relazione a qualsiasi reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22 e, previa consultazione con le autorità nazionali competenti, rinvia senza indebito ritardo il caso a queste ultime a norma dell'articolo 34 se: a) la sanzione massima prevista dal diritto nazionale per un reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1, è equivalente o meno severa della sanzione massima per il reato indissolubilmente connesso di cui all'articolo 22, paragrafo 3, a meno che quest'ultimo reato non sia stato strumentale alla commissione del reato rientrante nel campo di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1; o b) vi è motivo di presumere che il danno reale o potenziale per gli interessi finanziari dell'Unione causato da un reato di cui all'articolo 22 non sia superiore al danno reale o potenziale arrecato a un'altra vittima. La lettera b) del primo comma del presente paragrafo non si applica ai reati di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettere a), b) e d), della direttiva (UE) 2017/1371 quale attuata dal diritto nazionale".

In tali ipotesi, la Procura europea dovrà chiudere il caso e inviare il fascicolo investigativo all’Autorità nazionale competente, astenendosi dall’adozione di misure investigative tantomeno dall’esercizio dell’azione penale.

Un’attenzione particolare merita la disposizione di cui al par. 3 dell’art. 34 che prevede che qualora il Collegio, in relazione a un reato che comporti o possa comportare un danno per gli interessi finanziari dell’Unione europea inferiore a 100.000 euro, dovesse ritenere che, tenuto conto del grado di gravità del reato o della complessità del procedimento, non sia necessario svolgere indagini o esercitare l’azione penale a livello dell’Unione, possa emanare direttive generali che consentano alle Camere permanenti di rinviare il caso alle Autorità nazionali competenti. Medesima ratio vale per qualsiasi reato indissolubilmente legato rientrante nella competenza dell’EPPO qualora il danno subito dalla vittima sia superiore alla lesione degli interessi finanziari dell’UE.

La lettura di tale disposizione lascia emergere un potere decisionale attribuito al Collegio, che evidenzia un marcato deficit di autonomia e indipendenza degli organismi della Procura europea. In tale senso l’art. 34 par. 4 Reg. prevede che la Camera permanente sia tenuta a comunicare al Procuratore Capo europeo (o a uno dei suoi sostituti se egli è membro della Camera permanente) qualsiasi decisione di rinvio di un caso alle Autorità nazionali ai sensi del paragrafo 3, al fine di garantire la coerenza della politica di rinvio con la strategia dell’EPPO.

Entro tre giorni il Procuratore Capo europeo può chiedere alla Camera permanente di effettuare un nuovo riesame e valutare ancora una volta il rinvio alle Autorità nazionali, non specificando il regolamento quale orientamento debba prevalere in caso continui a sussistere la divergenza tra i due organi. Nel silenzio della norma, si ritiene debba prevalere la volontà del Procuratore Capo europeo (vertice della catena di comando); oppure adire il Collegio o, meglio, la Corte di Giustizia per acquisire una pronuncia che colmi il vuoto lasciato dalla disposizione<sup>104</sup>.

Per quanto attiene alla disciplina della fase successiva alla decisione di rinvio, il regolamento EPPO è molto esplicito, dettando regole certe che consentano alle parti interessate di conoscere quale sarà l’Autorità procedente e l’evoluzione del procedimento. In merito l’art. 34 par. 5 Reg. stabilisce, infatti, che se le Autorità nazionali competenti, entro un termine massimo di 30 giorni, non accettano di farsi carico del caso ai sensi dei paragrafi 1 e 2, questo rientra nuovamente nella disponibilità dell’EPPO che dovrà concludere il procedimento o esercitando l’azione penale o archiviando il caso.

---

104) G. BARROCU, *op. cit.*, pp. 125-126.

Meritevole, infine, l'attenzione rivolta dal regolamento della Procura europea a soggetti attivi e passivi del reato avendo previsto al par. 8 un obbligo di informativa del trasferimento del caso non solo alle istituzioni, agli organi, agli uffici e alle agenzie dell'Unione interessati, ma anche, ove opportuno ai sensi del diritto nazionale, agli indagati o imputati e alle vittime del reato.

#### **4.8. Le procedure semplificate ex art. 40 Regolamento EPPO**

Nel progetto di regolamento del 2013, a fianco dei casi di archiviazione era stato previsto l'istituto del compromesso, detto anche *transaction*, istituto molto vicino al nostro patteggiamento, ossia al rito speciale dell'applicazione della pena su richiesta delle parti (privata e pubblica) ex art. 444 c.p.p., almeno nel senso dell'accordo tra le stesse al fine di ottenere reciproci vantaggi.

Il compromesso si configurava come un istituto da applicare in quelle ipotesi in cui il caso non dovesse essere archiviato, ma l'esercizio dell'azione penale risultasse poco opportuno, nonostante la prosecuzione del procedimento sarebbe rientrato nella buona amministrazione della giustizia. Ebbene, in questi casi, la Procura europea avrebbe potuto proporre all'indagato, previo risarcimento del danno, una sanzione pecuniaria forfettaria il cui pagamento avrebbe comportato l'archiviazione definitiva del caso.

La ratio dell'istituto rispondeva alla necessità di prevedere una modalità di conclusione del procedimento alternativa all'archiviazione; era dettata dal fatto che in tal modo era possibile realizzare una maggiore efficacia nel recupero delle somme corrispondenti agli interessi finanziari lesi. Infatti, l'imputato poteva ottenere la chiusura del procedimento, attraverso l'archiviazione del caso, a condizione di aver riparato il danno arrecato, restituendo i fondi irregolarmente percepiti o versando i diritti e le tasse elusi. Il ricorso all'istituto del compromesso si sarebbe potuto rilevare utile, per la Procura europea, in tutti quei casi in cui le prospettive di giungere a una condanna fossero risultate esigue. Certamente, si sarebbe dovuto trattare di una proposta accettabile per l'indagato e, quindi, riferibile a reati di importo finanziario modesto<sup>105</sup>.

L'istituto del compromesso, tuttavia, non è stato riproposto nella versione definitiva del regolamento, in quanto l'obiettivo principale dell'istituzione della Procura europea è quello di garantire che i responsabili dei reati

---

105) Come si legge nel *Libro Verde del 2001 sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea* presentato dalla Commissione, Bruxelles, 11 dicembre 2001, cit., p. 48 della versione italiana del testo.

lesivi di interessi finanziari siano perseguiti e puniti in modo efficace e giusto, a beneficio dell'interesse pubblico dell'UE.

In secondo luogo, l'applicazione dell'istituto del compromesso avrebbe potuto creare situazioni di iniquità, generando il perseguimento delle violazioni in modo non completo ed iniquo.

Unitamente all'istituto del compromesso è stata, altresì, abbandonata l'idea di introdurre altri strumenti deflattivi di origine puramente europeista, ritenendo più opportuno rinviare alle procedure semplificate previste dai vari ordinamenti giuridici degli Stati membri. Ciò non significa che vi sia un rimando totale alle regole processuali locali, in quanto il regolamento EPPO prevede specifici criteri di valutazione.

Infatti, nell'ipotesi in cui il diritto nazionale preveda «una procedura semplificata di azione penale volta alla pronuncia del provvedimento definitivo nel caso sulla base di termini convenuti con l'indagato» (art. 40 Reg.), il procuratore europeo delegato potrà formulare una proposta alla Camera permanente, che a sua volta, adotterà una decisione tenendo conto:

(a) della gravità del reato da valutare in base al pregiudizio finanziario arrecato;

(b) della volontà dell'indagato di riparare il danno causato dalla condotta illecita;

(c) della conformità dell'uso della procedura semplificata agli obiettivi generali e ai principi di base che devono orientare l'operato della Procura europea.

Qualora la Camera permanente dovesse rilasciare un parere favorevole incaricherà il procuratore delegato di dare seguito alla procedura semplificata, «conformemente alle condizioni previste nel diritto nazionale», sino all'adozione di un provvedimento definitivo.

Da quanto esaminato, si assiste alla combinazione tra regole procedurali nazionali e criteri di valutazione europea.

La norma regolamentare, tuttavia, non sembra conformarsi pienamente alla normativa interna, poiché la procedura semplificata di cui all'art. 40 Reg. sembra meglio potersi sposare con il rito alternativo di un ordinamento giuridico nazionale che ha quale suo presupposto fondamentale quello di chiudere la controversia mediante il raggiungimento di un accordo con l'indagato.

Infatti, è da tener presente che il requisito fondamentale per addivenire all'ottenimento di un parere favorevole da parte della Camera permanente è l'acquisizione della volontà dell'indagato di riparare il danno derivante dalla sua condotta illecita.

A questo punto si pone un quesito. L'attivazione della procedura sem-

plificata ex art. 40 Reg. può trovare attuazione solo nei casi in cui sarà possibile rinvenire nell'ordinamento nazionale un analogo istituto che preveda tra i suoi requisiti fondamentali il risarcimento del danno cagionato dall'indagato? Oppure è sufficiente l'esistenza nel diritto nazionale di un istituto analogo al c.d. patteggiamento al quale affiancare, quale condizione esterna di efficacia, il risarcimento del danno?

Se la risposta alla domanda è nel senso che il ristoro del danno subito debba costituire un elemento strutturale della procedura semplificata, allora dovremmo giungere alla conclusione che difficilmente potrebbe trovare applicazione nell'ordinamento giuridico italiano, in quanto l'applicazione della pena su richiesta delle parti ex art. 444 c.p.p. non prevede quel requisito come presupposto necessario, fatta eccezione per quanto previsto dal comma 1 ter che subordina l'ammissibilità della richiesta di accesso al rito alla condizione della restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato, ove ricorrano specifiche ipotesi di reato in materia di delitti contro la pubblica amministrazione.

Al di fuori di questa ipotesi, la procedura semplificata disciplinata dal regolamento EPPO potrebbe trovare attuazione nei casi in cui:

(a) al trattamento sanzionatorio irrogato si affianchi la statuizione in tema di sospensione condizionale subordinata all'obbligo di risarcimento ex art. 165 c.p.;

(b) venga formulata una richiesta di patteggiamento per reati tributari ex art. 13-*bis* d.lgs. n. 74 del 2000, quale disposizione normativa che subordina l'accesso al rito all'integrale pagamento del debito prima del dibattimento, contemplando sia l'aspetto dell'irrogazione di una pena, sia gli elementi dell'accordo e del ristoro dei danni<sup>106</sup>.

Occorre chiedersi, ancora, quale posizione la Procura europea debba assumere verso quei riti alternativi il cui accesso si manifesta come un evidente esercizio del diritto alla difesa. Semplicemente la risposta potrebbe essere quella di ritenere che la normativa sovranazionale prevalga su quella nazionale e ciò giustificherebbe l'eventuale valutazione negativa da parte della Camera permanente.

D'altro canto, però, l'adozione di una scelta di rigore rischia di determinare delle reazioni critiche, considerato che il ricorso a riti alternativi è espressione di un principio superiore, ossia quello dell'esercizio del diritto di difesa la cui negazione potrebbe aprire spiragli di incostituzionalità.

In questi casi la dottrina, ravvisando una soluzione che delimiti i po-

---

106) G. DE AMICIS, *op. cit.*, p. 32.

teri della Procura europea, ma che al tempo stesso la salvaguardi da giudizi fortemente critici, ritiene sia opportuno che il giudice procedente, in questi casi, accolga la procedura semplificata richiesta dall'imputato, applicando i benefici relativi<sup>107</sup>.

La disposizione regolamentare disciplinante la procedura semplificata prevede, infine, che nei casi in cui si procede per i reati di frode riguardanti le spese dell'Unione – art. 3 par. 2 lett. a) e b) della direttiva *Pif* – e il danno potenziale o reale agli interessi finanziari UE non sia superiore a quello subito dalla vittima, il procuratore delegato incaricato proporrà l'applicazione della procedura semplificata alla Camera permanente, ma previa consultazione con il pubblico ministero cui sarebbe stato attribuito il procedimento. La ratio cui punta la norma, presumibilmente, è da ricondurre alla volontà del legislatore affinché sulla questione Procura europea e pubblico ministero nazionale raggiungano una posizione condivisa.

Ciò che non chiarisce la norma è se l'Autorità nazionale abbia un potere di veto sulla decisione di attivare un rito alternativo, ma in assenza di una indicazione legislativa si ritiene che, in caso di opposizione, debba prevalere la decisione della Camera permanente, considerato che per questa categoria di reati la competenza spetta, comunque, alla Procura europea.

#### **4.9. Il regime giuridico applicabile in tema di misure cautelari personali**

Altro tema meritevole di approfondimento è quello relativo all'approccio europeo all'adozione di provvedimenti di natura cautelare, in quanto ha generato un ampio dibattito dottrinale di grande curiosità, considerata la delicatezza dell'argomento vertente sulla delicata materia della libertà personale.

La trattazione degli istituti precedenti ha evidenziato l'assenza di una giurisdizione europea per l'accertamento dei reati di cui alla direttiva *Pif* e il rimando alle regole processuali degli Stati membri che, come espressamente evidenziato, danno vita ad un sistema misto – sovranazionale e nazionale – che finisce con il non tutelare pienamente i diritti di difesa della parti coinvolte, creando altresì forme di diseguaglianza europea attesa la diversità degli ordinamenti giuridici nazionali, frutto delle differenti tradizioni giuridiche degli Stati membri.

Quanto sopra rischia di enfatizzarsi in materia di applicazione delle misure cautelari, istituto non disciplinato dal regolamento EPPO, fatta eccezione per l'unica disposizione di cui all'art. 33 che in tema di arresto preven-

---

107) G. BARROCU, *op. cit.*, p. 143.

tivo e consegna transnazionale recita: «Il procuratore europeo delegato incaricato del caso può disporre o chiedere l'arresto o la detenzione preventiva dell'indagato o dell'imputato in conformità del diritto nazionale applicabile in casi nazionali analoghi».

Vi è, dunque, un rinvio totale alle legislazioni nazionali. Poi, nel caso in cui si dovesse procedere all'arresto o alla consegna dell'indagato o dell'imputato che si trovino all'estero, la norma rinvia a quanto previsto dalla decisione quadro 2002/584/GAI<sup>108</sup>, secondo la quale il procuratore europeo delegato incaricato del caso può emettere o chiedere all'autorità competente dell'altro Stato membro di emettere un mandato d'arresto europeo (art. 33 par. 2 Reg.).

Come si diceva in premessa, dunque, il rimando alle normative nazionali, in tema di misure cautelari, non potrà che determinare delle disparità di trattamento a livello applicativo, dipendenti dalle caratteristiche tipiche di ciascun ordinamento di ogni singolo Stato membro, figlio di una propria evoluzione storico-giuridica<sup>109</sup>.

Ciò si afferma anche in ragione del fatto che tale materia e le limitazioni alla libertà personale che ne derivano come conseguenza della sua applicazione, sono strettamente connesse ai principi fondamentali che connotano ogni singolo ordinamento nazionale.

Pertanto, la scelta regolamentare di non prevedere un pacchetto di disposizioni volte a individuare misure cautelari di stampo europeo, come disciplina comune che avrebbe dovuto trovare un'immediata applicazione in modo uniforme e indistinto verso tutti gli Stati membri, si è rivelata l'unica via possibile da intraprendere per evitare che si attivasse un conflitto con i citati principi, dal quale poteva discenderne l'affermazione dei cc.dd. contro limiti a salvaguardia dei diritti inviolabili fissati costituzionalmente da ciascuno Stato.

Tuttavia, occorre tenere in debita considerazione l'altra faccia della medaglia ossia il configurarsi di posizioni di diseguaglianza europea tra indagati o imputati a seconda dell'ordinamento giuridico del singolo Stato, individuato come competente nella trattazione del procedimento dinanzi alla Procura europea e delle diverse regole che troveranno applicazione in campo di misure cautelari.

È una questione che si pone, soprattutto, relativamente a quei procedimenti che si connotano per la loro valenza sovranazionale, derivante da una

---

108) Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (GU L 190 del 18.7.2002, p. 1).

109) T. ALESCI, *Spazio giudiziario europeo. Percorsi interpretativi per la creazione di un sistema cautelare*, Padova, 2020, p. 169.

concorrenza di giurisdizioni relativamente al singolo caso (si pensi a tutte le ipotesi in cui emergono anche i cc.dd. reati connessi), o, ancora nei casi in cui l'indagato o l'imputato si trovino in uno Stato membro diverso da quello in cui si sta svolgendo l'attività procedimentale.

Più specificamente, come evidenziato da autorevoli studiosi<sup>110</sup>, si potrebbero verificare due diverse circostanze, che potrebbero prevedere diverse soluzioni più agili, piuttosto che ricorrere all'istituto del mandato di arresto europeo:

(a) la persona destinataria del provvedimento si trova presso un altro Stato membro rispetto a quello in cui è in corso lo svolgimento del procedimento;

(b) vi è una sovrapposizione di giurisdizioni e la Camera permanente adotta un provvedimento di riunione o trasferimento dei procedimenti, ma la misura cautelare è già in corso di esecuzione in uno dei Paesi privati della propria competenza.

Nel primo caso la questione potrebbe trovare una soluzione nella richiesta da parte del procuratore europeo incaricato, e rivolta al procuratore delegato del Paese ove si trova l'indagato o imputato, di attivare la procedura nazionale per l'applicazione di una misura cautelare nei confronti del soggetto. In questo caso, il giudizio cautelare seguirà le regole nazionali proprie di quello Stato, garantendo all'indagato o imputato che ivi si trova di poter esercitare più agilmente il proprio diritto di difesa.

Nel secondo caso la risposta più equa sembrerebbe ricondursi alla previsione di una perdita di efficacia della misura in corso, a meno che il provvedimento restrittivo della libertà personale non trovi appiglio in un altro strumento di cooperazione giudiziaria già citato, ossia il mandato di arresto europeo.

Situazione più pacifica, invece, riguarda i casi in cui la misura cautelare è già stata adottata nell'ambito di un procedimento interno, ma successivamente transitato nella competenza esclusiva della Procura europea, a seguito di avocazione esercitata dal procuratore delegato del medesimo Stato. Ricorrendo tale ipotesi non sussistono motivi, pur mutando l'organo dell'accusa, per i quali la misura non debba mantenere la sua efficacia.

A maggior ragione, non si evidenziano perplessità nei casi in cui ci troviamo dinanzi ad un procedimento nazionale di competenza EPPO, ove il procuratore incaricato del caso, qualora ne ricorrano i presupposti, si attiverà richiedendo all'organo giurisdizionale competente l'adozione della misura cautelare.

---

110) G. BARROCU, *op. cit.*, p. 146.

Nel silenzio del legislatore europeo che non prospetta alcuna soluzione normativa con riferimento ai vari scenari rappresentati, limitandosi semplicemente a rinviare alle legislazioni nazionali, si ritiene che le soluzioni prospettate sembrerebbero mitigare forme di non uguaglianza tra cittadini europei.

#### **4.10. Le relazioni di cooperazione tra EPPO e gli altri partner**

La tutela degli interessi finanziari dell'Unione non passa solo attraverso l'esercizio dell'azione penale<sup>111</sup>, ma anche tramite l'attivazione di forme di collaborazione con gli altri organismi e con le altre agenzie europee nonché con gli Stati non aderenti alla cooperazione rafforzata che, in quanto tali, non sono vincolati all'osservanza delle disposizioni regolamentari.

Del resto se non fossero previste adeguate forme di cooperazione, gli Stati membri non partecipanti alla Procura europea potrebbero diventare zone franche in cui gli autori dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione e degli altri reati di competenza della Procura europea potrebbero commettere i reati o rifugiarsi in seguito alla commissione al fine di non essere puniti.

L'assenza di un'adeguata collaborazione in tal senso ridurrebbe sensibilmente l'efficacia della Procura europea, potendo arrivare sino al punto di vanificare l'attività di indagine del procuratore europeo delegato che culmina con l'esercizio dell'azione penale, avvalendosi di un quadro probatorio che potrebbe anche essere costituito dalle informazioni strategiche scambiate con gli altri partner europei.

In particolare è l'art. 99 Reg. che sotto il titolo *disposizioni comuni* detta le linee di indirizzo volte ad instaurare e mantenere le relazioni di cooperazione i vari partner citati in premessa.

In particolare, il par. 3 contempla la possibilità che EPPO e gli altri partner possano concludere accordi di lavoro, denominati *Working Arrangements*, di carattere tecnico e/o operativo con l'obiettivo di agevolare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le parti, senza che però tale condivisione di dati possa tradursi in violazioni delle disposizioni regolamentari o produrre effetti giuridici vincolanti per l'Unione o per i suoi Stati membri. Occorre, inoltre, tener conto delle esigenze derivanti dalla tutela del segreto istruttorio da un lato, e della protezione dei dati personali dall'altro. La norma prevede, infatti, che le citate relazioni debbano instaurarsi «se utile allo svolgimento

---

111) L'art. 4 Reg. fissa l'obiettivo principale il cui raggiungimento costituisce la vera "ratio" dell'istituzione della procura europea. La citata disposizione recita, infatti, che "la Procura europea è competente per individuare, perseguire, e rinviare a giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione [...] e i loro complici e a tal fine [...] dirige e controlla le indagini ed esercita l'azione penale, comprensiva dell'archiviazione del caso".

dei suoi compiti» e, quindi, come si diceva, senza che vengano oltrepassati i limiti imposti dalle disposizioni regolamentari.

Gli eventuali accordi, sottoscritti dal Procuratore Capo necessitano della ratifica del collegio. Come emerge, infatti, dalla lettura dell'art. 66 Reg. int. EPPO, qualora il Procuratore Capo europeo rilevi l'esigenza di concludere accordi di lavoro con i soggetti di cui all'art. 99 Reg., dovrà informare il Collegio al fine di condividere gli orientamenti per i negoziati da intraprendere. E anche successivamente all'avvio dei negoziati, il procuratore europeo dovrà riferire periodicamente al Collegio in merito ai progressi compiuti. Il Collegio, infine, è anche l'organo al quale spetta la decisione conclusiva riguardo all'adozione degli accordi di lavoro.

#### **4.10.1. Le relazioni tra l'Agenzia Eurojust ed EPPO**

L'istituzione di Eurojust rappresenta una tappa importante del percorso procedurale finalizzato a rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata.

L'agenzia Eurojust è nata nel 2002, con la decisione 2002/187/GAI, con l'obiettivo di «stimolare e migliorare il coordinamento, tra le autorità nazionali competenti degli Stati membri, delle indagini e delle azioni penali tra gli stessi [...]; migliorare la cooperazione [...], in particolare agevolando la prestazione dell'assistenza giudiziaria internazionale e l'esecuzione delle richieste di estradizione; assistere altrimenti le Autorità competenti degli Stati membri per migliorare l'efficacia delle loro indagini e azioni penali».

Dal 2009, con la decisione 2009/426/GAI, Eurojust si occupa di tutti i reati rientranti nella competenza di Europol (allegato 1 richiamato dall'art. 3 regolamento 2016/794 dell'11 maggio 2016 istitutivo dell'Agenzia). È composta dai rappresentanti nazionali dei 28 Stati membri dell'Unione che, all'interno del Paese di appartenenza, ricoprono la funzione di pubblico ministero, di organo giudicante o di funzionario di polizia con pari prerogative.

L'art. 3 par. 1 del regolamento istitutivo di Eurojust dispone che dalla competenza dell'Agenzia esulano «le forme di criminalità di competenza della Procura europea» che, come più volte detto, consistono nei reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Alla luce delle differenti attribuzioni, non sembra che Eurojust e Procura europea possano confliggere, in quanto Eurojust ha la funzione di migliorare e stimolare il coordinamento tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e delle azioni penali, mentre la Procura europea è competente per «individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori dei reati lesi-

vi degli interessi finanziari dell'Unione». La competenza *ratione materiae* della Procura europea dunque incide direttamente su quella delle autorità competenti degli Stati membri e solo in maniera riflessa su quella di Eurojust, atteso che la competenza di questa è definita in relazione a quella delle Autorità nazionali, nel senso che quando queste non saranno più competenti per determinati reati, cesserà conseguentemente anche la competenza di Eurojust ad assisterle.

La relazione con EPPO è già sancita nell'art. 86 TFUE che prevede l'istituzione della Procura europea «a partire dall'Eurojust». L'utilizzo di tale locuzione aveva generato, inizialmente, contrapposte interpretazioni: alcuni studiosi concepivano l'uso di tale espressione come chiara indicazione del fatto che EPPO avrebbe dovuto essere costituito all'interno di Eurojust, come una sua unità; altri ipotizzavano, invece, la fusione dei due soggetti; altri ancora sostenevano che l'espressione utilizzata dovesse tradursi nel collegamento tra i due organismi.

La tesi che poi è emersa è quella basata sulla semplice lettura delle disposizioni del TFUE – artt. 85 e 86 – secondo cui i due organismi sono da intendere come due entità distinte, ma vincolate da uno stretto e imprescindibile collegamento.

Ciò è confermato da quanto disposto nell'art. 100 del regolamento EPPO che esordisce affermando che la Procura europea «instaura e mantiene relazioni strette con Eurojust» e le due Agenzie cooperano reciprocamente sul fronte operativo, in conformità ai rispettivi mandati, in relazione a qualsiasi indagine condotta dall'EPPO in cui si consideri necessario od opportuno uno scambio di informazioni o un coordinamento delle misure investigative con riferimento a casi che rientrino nella competenza di Eurojust.

La competenza di Eurojust è più estesa rispetto ai reati per i quali è competente la Procura europea, ma il rapporto tra i due organismi riguarda esclusivamente i reati di frode europea. Ciò comporta che in relazione a tutte le altre fattispecie penali incriminatrici Eurojust opererà mantenendo la propria indipendenza e le eventuali possibili sovrapposizioni sono gestite seguendo la previsione del considerando n. 5 del regolamento 2018/1727 secondo cui: «poiché la Procura europea è stata istituita mediante una cooperazione rafforzata, il regolamento è vincolante nella sua interezza ed è direttamente applicabile solo agli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata. Pertanto, per gli Stati membri che non partecipano ad EPPO, Eurojust rimane pienamente competente per le forme gravi di crimi-

nalità elencate nell'allegato 1 del presente regolamento»<sup>112</sup>.

Il considerando n. 7, poi, auspica che Eurojust affronti le questioni rilevanti per la Procura europea al fine di fornirle le informazioni del caso e darle supporto, allo scopo di facilitare la cooperazione tra i due organismi.

Per quanto riguarda il riparto di competenze tra EPPO ed Eurojust in relazione ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, soprattutto con riferimento ai casi transfrontalieri che coinvolgano sia gli Stati aderenti ad Eppo che i Paesi che non abbiano preso parte alla cooperazione rafforzata, sembrerebbe, dalla lettura del considerando n. 8<sup>113</sup>, ripreso dall'art. 3 reg. 2018/1727, che Eurojust eserciti la propria competenza su richiesta di tali Stati membri o su richiesta di EPPO. Mantiene, dunque, una competenza residuale con riferimento ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, in tutti quei casi in cui la Procura europea non abbia esercitato la propria competenza e continua a dare sostegno, nell'ambito di tali reati, a quegli Stati che non abbiano aderito alla Procura europea.

Si pensi, a titolo esemplificativo, all'ipotesi in cui il procuratore europeo proceda all'archiviazione del caso poiché il reato «è un reato minore ai

---

112) Allegato 1 regolamento 2018/1727 - Elenco delle forme gravi di criminalità di competenza di Eurojust ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1: terrorismo, criminalità organizzata, traffico di stupefacenti, attività di riciclaggio del denaro, criminalità nel settore delle materie nucleari e radioattive, organizzazione del traffico di migranti, tratta di esseri umani, criminalità connessa al traffico di veicoli rubati, omicidio volontario e lesioni personali gravi, traffico illecito di organi e tessuti umani, rapimento, sequestro e presa di ostaggi razzismo e xenofobia, rapina e furto aggravato, traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e le opere d'arte, truffe e frodi, reati contro gli interessi finanziari dell'Unione, abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato finanziario, racket e estorsioni, contraffazione e pirateria in materia di prodotti, falsificazione di atti amministrativi e traffico di documenti falsi, falsificazione di monete e di altri mezzi di pagamento, criminalità informatica, corruzione, traffico illecito di armi, munizioni ed esplosivi, traffico illecito di specie animali protette, traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette, criminalità ambientale, compreso l'inquinamento provocato dalle navi, traffico illecito di sostanze ormonali ed altri fattori di crescita, abuso e sfruttamento sessuale, compresi materiale pedopornografico e adescamento di minori per scopi sessuali genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra.

113) Considerando n. 8: "Alla luce dell'istituzione di EPPO mediante una cooperazione rafforzata, dovrebbe essere stabilita chiaramente la ripartizione delle competenze tra EPPO ed Eurojust in relazione ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Dalla data in cui EPPO assume i suoi compiti Eurojust dovrebbe essere in grado di esercitare la sua competenza nei casi riguardanti reati per i quali EPPO è competente qualora tali reati riguardano sia gli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione di EPPO sia gli Stati membri che non vi prendono parte. In tali casi, Eurojust dovrebbe agire su richiesta di tali Stati membri non partecipanti o di EPPO. In ogni caso, Eurojust dovrebbe rimanere competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione ogni qualvolta EPPO non è competente o qualora, pur essendolo, non esercita la propria competenza in tale ambito. Gli Stati membri che non partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione di EPPO possono continuare a chiedere il sostegno di Eurojust in tutti i casi riguardanti i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. EPPO ed Eurojust dovrebbero sviluppare una stretta collaborazione operativa conformemente ai loro rispettivi mandati".

sensi della legge nazionale di attuazione» della direttiva *Pif*. In tal caso la Procura europea può infatti inviare i casi archiviati all'OLAF o alle autorità amministrative o giudiziarie degli Stati membri competenti «ai fini del recupero, seguito amministrativo di altro tipo o monitoraggio» e dunque Eurojust può essere chiamata ad espletare le sue funzioni di coordinamento. È comunque ipotizzabile che ciò accadrà raramente atteso che gli illeciti, in questo caso, sono per definizione reati minori.

Occorre tener presente, nel riparto delle competenze tra EPPO ed Eurojust, quei casi in cui la Procura europea assume la propria competenza anche per quelle fattispecie connesse ai reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione. In tale ipotesi Eurojust vede ridotte le proprie prerogative, quando la gravità riconducibile al delitto di cui alla direttiva *Pif* sia maggiore rispetto a quello connesso che rientrerebbe nella competenza dell'agenzia per la cooperazione penale.

Negli altri casi, invece, sarà possibile assistere a un conflitto di competenze tra le due Agenzie, nonostante si ritiene che, attesa la specificità dei reati trattati, la Procura europea debba comunque prevalere su Eurojust.

Ad ogni modo le relazioni tra le due Agenzie, oltre ad essere disciplinate dai rispettivi regolamenti, richiedono il raggiungimento di specifici accordi operativi. A tal fine, richiamando l'art. 100 del Reg. EPPO, è previsto al par. 1 che il Procuratore Capo europeo e il Presidente di Eurojust debbano riunirsi periodicamente per discutere questioni di interesse comune, quali le linee guida da fissare per una proficua collaborazione.

Sotto il profilo meramente operativo, l'art. 100 par. 2 richiama la necessità di un supporto prestato da Eurojust ad EPPO nei casi transfrontalieri:

(a) condividendo informazioni, compresi dati personali, riguardanti le sue indagini, in conformità alle pertinenti disposizioni del Regolamento EPPO;

(b) per la trasmissione delle decisioni dell'EPPO e delle richieste di assistenza giudiziaria e di esecuzione negli Stati membri dell'Unione europea che sono membri di Eurojust, ma non aderenti ad EPPO, nonché nei Paesi terzi;

(c) consentendo ad EPPO l'accesso indiretto, tramite un sistema di riscontro positivo o negativo (“hit/no hit”), alle informazioni contenute nel sistema automatico di gestione dei fascicoli di Eurojust, prevedendo in caso di riscontro positivo che ne venga data notizia a Eurojust, a EPPO e allo Stato membro che ha fornito i dati<sup>114</sup>;

(d) consentendo ad EPPO di avvalersi del sostegno e delle risorse am-

---

114) Analogamente, l'art. 100 par. 3 riconosce a Eurojust la possibilità di accedere, tramite il sistema di riscontro positivo o negativo, alle informazioni contenute nel sistema di gestione dei fascicoli di EPPO.

ministrative di Eurojust, secondo le modalità regolate da un apposito accordo stipulato fra i due soggetti.

Al di là della previsione normativa, si ritiene che il supporto di Eurojust ad EPPO debba consistere nell'agevolarne la cooperazione giudiziaria ai fini della raccolta di una prova transnazionale, o per favorire un coordinamento investigativo o l'esecuzione di una richiesta di mandato di arresto europeo.

Per scongiurare comunque sovrapposizioni tra attività dei procuratori europei delegati e membri nazionali dell'Eurojust, il 15 febbraio 2021, il Procuratore Capo Europeo, Laura Kövesi, ed il Presidente di Eurojust, Ladislav Hamran, hanno firmato un Working Arrangement<sup>115</sup> con il quale, oltre alla disciplina delle modalità di accesso ai reciproci sistemi di gestione dei fascicoli (artt. 5 e 6) e di cooperazione istituzionale e amministrativa (artt. 12-16), è stato imposto un obbligo di immediata comunicazione da parte della Procura europea nei casi in cui, analizzate le informazioni fornite da Eurojust, decida di avviare un'indagine, di non avviare un'indagine, di non avocare un caso o di trasferire il caso alle autorità nazionali competenti (art. 7). Inoltre, ad Eurojust è stato attribuito un fondamentale ruolo di cooperazione nei casi transnazionali che coinvolgono Paesi terzi non aderenti all'EPPO (art. 8, comma 2 e art. 9).

#### **4.10.2. Le relazioni tra OLAF ed EPPO**

Prima dell'istituzione dell'EPPO, l'OLAF<sup>116</sup> rappresentava l'unico organismo dell'Unione incaricato di contrastare le frodi, la corruzione ed ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione stessa, conducendo indagini amministrative il cui esito, secondo quanto previsto dal regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, si traduceva nella redazione di un proprio rapporto, corredato dalle prove volte a dimostrare le responsabilità delle violazioni accertate, da trasmettere alle Autorità giudiziarie nazionali.

Tale attività di indagine era svolta in totale indipendenza da qualsiasi governo o istituzione, organo o organismo dell'UE.

Le relazioni dell'EPPO con OLAF sono ben regolamentate nei considerando n. 103 e n. 105 del regolamento (UE) 2017/1939. In particolare, nel considerando n. 103 è stata auspicata l'opportunità che le due Agenzie instaurino e mantengano una stretta cooperazione, al fine di evitare sovrapposizioni,

---

115) *Working Arrangement between Eurojust and EPPO*, 15 febbraio 2021, pubblicato sul sito dell'EPPO: <https://www.eppo.europa.eu/en/news/eurojust-and-eppo-sign-working-arrangement-facilitate-cooperation>.

116) Istituito nel 1999, con sede a Bruxelles.

ma sempre nel rispetto dei propri mandati istituzionali. È stato previsto, nel dettaglio, che per evitare interferenze l'OLAF non dovrebbe avviare alcuna attività di indagine di natura amministrativa riguardo a fatti sui quali vi è in corso una parallela attività di indagine di natura penale condotta dall'EPPO (vds. art. 102 par. 2 Reg. EPPO). Tale disposizione non preclude, tuttavia, il potere di OLAF di «avviare un'indagine amministrativa di propria iniziativa, in stretta consultazione con l'EPPO», ossia richiedendo a quest'ultima di fornire informazioni utili alle indagini.

Si evidenzia una forma di cooperazione reciproca complementare dove, però, l'OLAF continuerà a svolgere le proprie indagini amministrative in relazione agli Stati membri che non hanno aderito alla Procura europea. Tale tipologia di relazione configura la sussistenza, tra i due organismi, di rapporti operativi improntati al principio della non duplicazione degli sforzi, per impedire indagini parallele con dispendio di risorse ed energie.

In linea di continuità con quanto sopra espresso, il considerando n. 105 prevede che laddove EPPO valuti di non dover approntare un'indagine, in quanto ritiene che non siano configurabili reati di propria competenza o ritiene di adottare una decisione di archiviazione, dovrebbe poter fornire informazioni pertinenti per consentire ad OLAF di svolgere un'azione conformemente al proprio mandato. Lo scopo, oltre ad essere quello della razionalizzazione di risorse e mezzi, è quello di prevenire situazioni di *bis in idem* che non sono consentite quando le sanzioni amministrative disposte siano da considerarsi penali in base ai criteri della giurisprudenza, ribaditi dalla Corte EDU<sup>117</sup>.

Quanto sopra espresso trova riscontro nell'art. 101 del Reg. EPPO che, oltre a richiamare quanto inequivocabilmente affermato nei citati considerando, evidenzia la necessità che EPPO instauri e mantenga relazioni strette con OLAF, fondate su una cooperazione efficace, nel rispetto dei rispettivi mandati e basata sullo scambio di informazioni.

Nel corso delle proprie indagini l'EPPO potrà chiedere all'OLAF,

---

117) Cfr. sentenza del 4 marzo 2014 della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo nella causa Grande Stevens e altri contro l'Italia in tema di *ne bis in idem* e diritto ad un equo processo. Ad avviso dei giudici della Corte europea, dopo che sono state comminate sanzioni dalla Consob, l'avvio di un processo penale sugli stessi fatti violerebbe il principio giuridico del *ne bis in idem*, secondo cui non si può essere giudicati due volte per lo stesso fatto. I ricorrenti, infatti, dopo essere stati sanzionati nel 2007 dalla Consob, erano stati rinviati a giudizio, per essere poi assolti in primo grado e condannati in appello. Anche se il processo innanzi alla Consob è amministrativo, infatti, le sanzioni inflitte possono essere considerate a tutti gli effetti come penali, anziché amministrative, vista l'eccessiva severità delle stesse – sia per l'importo che per le sanzioni accessorie – oltre che per le loro ripercussioni sugli interessi del condannato (sul fine repressivo delle sanzioni finalizzate alla tutela di interessi tipicamente protetti dal diritto penale cfr. sentenza Menarini c. Italia del 27/9/11). In quanto sanzioni penali, devono dunque osservare le garanzie che l'art. 6 CEDU riserva ai processi penali.

nell'ambito delle sue competenze, di sostenere o di integrare l'attività della Procura europea, in particolare attraverso attività di analisi (anche forensi), fornendo informazioni e sostegno operativo, facilitando il coordinamento delle azioni delle competenti Autorità nazionali amministrative e degli organi dell'Unione e conducendo proprie indagini amministrative.

L'art. 103 par. 5 Reg. prevede, inoltre, la possibilità di un reciproco accesso indiretto ai rispettivi CMS (Case Management System), in base al sistema di riscontro positivo o negativo. Qualora venga riscontrata una corrispondenza tra i dati inseriti nei due diversi sistemi ne dovrà essere data notizia sia all'OLAF che all'EPPO.

Le disposizioni indicate sono state recepite nel regolamento (EU, Euratom) n. 2020/2223, che modifica il Regolamento n. 883/2013 relativo alle indagini svolte dall'OLAF.

In particolare, nel considerando n.2 del nuovo regolamento, viene previsto che al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, l'OLAF svolge indagini su irregolarità amministrative, nonché su condotte criminose. Al termine delle indagini può trasmettere alle procure nazionali raccomandazioni giudiziarie al fine di consentire loro di formulare capi d'accusa e avviare azioni penali negli Stati membri. Negli Stati membri che partecipano all'EPPO, invece, segnalerà i presunti reati alla Procura europea, collaborando con quest'ultima nell'ambito delle sue indagini.

In questi casi, occorre sottolineare che nel caso in cui la Procura europea utilizzi il materiale probatorio raccolto da OLAF vi è il rischio che utilizzi delle prove non acquisite in conformità alle garanzie e regole procedurali che devono necessariamente essere garantite nello svolgimento di un procedimento penale.

Viceversa, occorre precisare che per quanto possano essere rafforzate le garanzie procedurali nei confronti delle indagini svolte da OLAF, gli strumenti previsti a tal uopo non possono essere equiparabili alle forme di tutela previste a protezione dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti nelle indagini della Procura europea. L'equiparazione del contenuto e della portata di tali garanzie risulterebbe, tuttavia, sproporzionata rispetto alla natura amministrativa delle indagini condotte da OLAF.

Anche il regolamento (EU, Euratom) n. 2020/2223 si esprime al fine di evitare una sovrapposizione di indagini, sancendo che «il direttore generale interrompe un'indagine avviata e non avvia una nuova indagine [...] se l'EPPO sta svolgendo un'indagine sugli stessi fatti. Il direttore generale informa l'EPPO in merito a ciascuna decisione relativa all'interruzione adottata per tali motivi» (art. 12-*quinquies*).

Inoltre, qualora l'EPPO stesse svolgendo un'indagine e il direttore ge-

nerale dell'OLAF ritenesse opportuno, in casi debitamente giustificati, che debba essere avviata anche un'indagine del suo Ufficio conformemente al mandato al fine di agevolare l'adozione di misure cautelari o di misure finanziarie, disciplinari o amministrative, è tenuto ad informarne EPPO per iscritto, specificando la natura e le finalità dell'indagine. In seguito al ricevimento di tali informazioni ed entro un termine da stabilire, l'EPPO può «opporsi all'avvio di un'indagine o al compimento di determinati atti ad essa relativi. Laddove si opponga all'avvio di un'indagine o al compimento di determinati atti ad essa relativi, l'EPPO informa l'Ufficio senza indebito ritardo quando i motivi che giustificano l'obiezione non sussistono più» (art. 12-*septies*).

Al fine di definire i dettagli tecnico-operativi della cooperazione tra l'EPPO e l'OLAF, il 5 luglio 2021, il Procuratore Capo europeo Laura Kövesi e il Direttore Generale dell'OLAF, Ville Itälä hanno firmato un Working Arrangement<sup>118</sup> che mira a stabilire una stretta cooperazione nell'esercizio dei rispettivi mandati, in particolare attraverso lo scambio di informazioni, il sostegno reciproco nel corso delle investigazioni, la conduzione di investigazioni complementari da parte di OLAF, esercitazioni congiunte e programmi di scambio del personale.

#### **4.10.3. Le relazioni tra EPPO ed Europol**

L'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) è stata istituita con il regolamento (UE) n. 794/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 maggio 2016.

L'obiettivo di Europol rimane quello di sostenere e rafforzare, prevalentemente mediante condivisione e scambio di informazioni, 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 interessino due o più Stati membri. Il tutto attraverso le unità nazionali designate (UNE), che fungono da organo di collegamento tra Europol e le Autorità competenti negli Stati membri, e gli ufficiali di collegamento distaccati, che costituiscono l'ufficio di collegamento nazionale presso Europol e rappresentano gli interessi dell'unità nazionale.

Per quanto attiene ai rapporti con la Procura europea, questi sono già determinati nell'art. 86 TFUE il quale dispone che «la Procura europea è competente ad individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente

---

118) *Working Arrangement between OLAF and EPPO*, 5 luglio 2021, pubblicato sul sito dell'EPPO: [https://www.epo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/Working\\_arrangement\\_EPPO\\_OLAF.pdf](https://www.epo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/Working_arrangement_EPPO_OLAF.pdf).

in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione». Il collegamento con Europol esclude il coinvolgimento di tale organismo come una sorta di longa manus di EPPO, in quanto non detiene poteri coercitivi e autoritativi, ma come visto opera a supporto delle autorità nazionali<sup>119</sup>.

I rapporti di EPPO con Europol<sup>120</sup> sono stabiliti dall'art. 102 rubricato *Relazioni con Europol* del reg. UE istitutivo della Procura europea che prevede l'opportunità di instaurare e mantenere relazioni strette mediante la definizione di accordi che siano finalizzati a regolamentare le modalità attraverso le quali attuare efficacemente la cooperazione tra i due organismi. Si richiama a tal proposito il Working Arrangement<sup>121</sup>, sottoscritto il 18 gennaio 2021 dal Procuratore Capo europeo Laura Kovesi e il Direttore esecutivo di Europol Catherine De Bolle, che disciplina le modalità di collaborazione e scambio di informazioni attinenti alle procedure di indagine penale, ai metodi di contrasto della criminalità, alla partecipazione alle attività di formazione.

In particolare, è stato stabilito che ciascuna delle due parti dell'accordo debba designare un punto di contatto attraverso il quale devono essere intraprese tutte le attività di scambio di informazioni. Inoltre, per garantire una regolarità dell'attività di collaborazione, le parti si sono impegnate per lo svolgimento di periodiche riunioni ad alto livello per discutere questioni relative all'accordo e alla cooperazione in generale, per intraprendere consultazioni regolari su questioni politiche e di interesse comune, per la realizzazione degli obiettivi e per coordinare le rispettive attività, per prevedere la partecipazione, ove necessario ed in qualità di osservatore, di un rappresentante dell'EPPO alle riunioni dei capi delle unità nazionali di Europol.

Statuisce, infine, l'art. 102 par. 2 Reg. EPPO, che laddove necessario per le proprie indagini la Procura europea potrà richiedere ad Europol informazioni in suo possesso in ragione del suo mandato, nonché assistenza e supporto analitico in relazione a una specifica indagine.

---

119) G. BARROCU, *La cooperazione investigativa in ambito europeo*, Cedam, Padova, 2017, p. 101.

120) Con oltre 1.300 membri del personale, Europol funge da centro per la cooperazione nell'applicazione della legge ai fini del contrasto alla grande criminalità internazionale e al terrorismo dell'Unione europea. Il suo Centro europeo per la criminalità economica e finanziaria (EFECC) sostiene i 27 Stati membri dell'UE nella loro lotta contro la criminalità economica e finanziaria potenziando l'uso dell'intelligence finanziaria in tutta l'UE.

121) *Working Arrangement between Europol and EPPO*, 18 gennaio 2021, pubblicato sul sito dell'EPPO: <https://www.eppo.europa.eu/en/news/europol-and-eppo-establish-working-relationship>.

#### **4.10.4. Le relazioni tra EPPO e le istituzioni, agenzie, uffici e organi dell'Unione**

Nel quadro complessivo dell'Unione, la Procura europea assume una posizione di assoluta autonomia e indipendenza, peculiarità tipica di un organo giurisdizionale. Tuttavia, l'art. 103 Reg. prevede la necessità che si instaurino delle relazioni di cooperazione con le altre istituzioni, uffici ed agenzie dell'Unione ed in particolare con la Commissione, allo scopo di tutelare gli interessi finanziari dell'UE.

Anche in questo caso, è stabilito che le modalità di cooperazione siano affidate alla conclusione di un accordo tra i due organismi nell'ottica di una reciproca collaborazione, considerata la funzione di vigilanza sull'applicazione del diritto dell'Unione svolta dalla Commissione<sup>122</sup> (art. 17 TUE) e la funzione di controllo penale propria della Procura europea.

L'art. 103 prevede inoltre che, fatto salvo il corretto svolgimento e la riservatezza delle sue indagini, l'EPPO fornisca senza indugio alle istituzioni, agli organi, agli uffici o alle agenzie dell'Unione e ad altre vittime interessate dalla violazione di interessi finanziari dell'Unione, informazioni sufficienti al fine di consentire loro di adottare opportune misure amministrative, quali misure cautelari, misure volte al recupero amministrativo di importi dovuti al bilancio dell'Unione, misure disciplinari ovvero la costituzione come parte civile nei procedimenti.

#### **4.10.5. Le relazioni della Procura europea con le autorità di Paesi terzi e le organizzazioni internazionali**

L'individuazione della Procura europea quale organismo europeo al quale sono riconosciute funzioni giudiziarie in materia di lesione degli interessi finanziari dell'Unione impone di disciplinare i rapporti di cooperazione con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali.

In merito, l'art. 104 par. 1 Reg. prevede la stipula di accordi di lavoro con le autorità di Paesi terzi e le organizzazioni internazionali che possano riguardare l'aspetto relativo allo scambio di informazioni strategiche e al distacco di ufficiali di collegamento presso l'EPPO. Al riguardo, la Procura europea può designare, di concerto con le Autorità competenti interessate, punti

---

122) L'articolo 17 del trattato sull'Unione europea (TUE) stabilisce che la Commissione europea, in qualità di guardiana dei trattati dell'Unione, sia incaricata dell'applicazione del diritto dell'Unione, avvalendosi del monitoraggio dell'adozione del diritto primario e derivato dell'Unione europea e garantendone l'adozione uniforme in tutto il territorio unionale.

di contatto nei Paesi terzi al fine di facilitare la cooperazione in linea con le proprie esigenze operative (art. 104 par. 2 Reg.).

La disposizione in parola, inoltre, disciplina gli accordi internazionali esistenti stabilendo che i patti relativi agli ambiti di competenza dell'EPPO, conclusi tra l'Unione ed uno o più Paesi terzi sono da ritenere vincolanti per la Procura europea. Qualora, invece, ci si muova in assenza di un accordo con uno o più Paesi terzi, ma in presenza di un pertinente accordo internazionale multilaterale che lo Stato terzo accetta, gli Stati membri notificano che, con riferimento ai reati di cui alla direttiva *Pif*, l'EPPO è l'Autorità competente in materia di assistenza giudiziaria penale (art. 104, par. 3 e 4 Reg.).

In mancanza di un accordo o di un riconoscimento, il procuratore europeo delegato incaricato del caso continuerà comunque a disporre dei poteri di un procuratore nazionale o di un membro della magistratura del suo Stato per richiedere assistenza giudiziaria in materia penale alle autorità dei Paesi terzi, sulla base di accordi internazionali conclusi da detto Stato membro o sulla base del diritto nazionale applicabile e, ove previsto, tramite le Autorità nazionali competenti. In tal caso, il procuratore europeo delegato informa e si adopera, ove opportuno, per ottenere il consenso delle Autorità dei Paesi terzi affinché le prove raccolte su tale base siano utilizzate da EPPO.

Qualora si trovi comunque nell'impossibilità di esercitare le proprie funzioni sulla base degli accordi internazionali pertinenti, la Procura europea potrà fare in ogni caso ricorso alla c.d. cortesia internazionale ed al principio di reciprocità, richiedendo assistenza giudiziaria alle Autorità di Paesi terzi nei casi specifici di sua competenza e rispettando le condizioni eventualmente fissate da tali Autorità quanto all'uso delle informazioni fornite (art. 104 par. 5 Reg.).

Inoltre, EPPO può fornire, su richiesta, alle Autorità competenti di Paesi terzi o alle organizzazioni internazionali, a fini di indagini, informazioni o prove di cui sia già in possesso. Vi provvede il procuratore europeo delegato incaricato del caso, previa consultazione della Camera permanente, conformemente al diritto nazionale del suo Stato membro e al Regolamento dell'EPPO (art. 104 par. 6 Reg.).

Infine, qualora sia necessario richiedere l'estradizione di una persona, il procuratore europeo delegato incaricato del caso può chiedere all'Autorità competente del suo Stato membro di emettere una richiesta di estradizione in conformità dei trattati applicabili e/o del diritto nazionale applicabile (art. 104 par. 7 Reg.).

#### **4.10.6. Le relazioni con Stati membri dell'UE che non partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO**

Con riferimento alle relazioni con gli Stati membri dell'Unione che non hanno aderito alla Procura europea, l'art. 105 del Regolamento prevede, come analogamente già per gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali, la possibilità di stipulare accordi di lavoro – ex art. 99 par. 3 – che possono riguardare l'aspetto relativo allo scambio di informazioni strategiche e il distacco di ufficiali di collegamento presso l'EPPO. Analogamente a quanto visto in tema di cooperazione con gli altri partner, EPPO potrà designare punti di contatto in tali Stati, di concerto con le autorità competenti interessate, al fine di facilitarne la collaborazione in linea con le esigenze operative della Procura europea (art. 105 par. 1). La disposizione mira a facilitare lo svolgimento di indagini transfrontaliere che richiedano l'espletamento di un'attività investigativa sul territorio degli Stati non partecipanti. Rispetto a questa eventualità, a meno che vengano siglate specifiche intese, EPPO non avrà alcun potere di indagare al di fuori dei limiti territoriali rappresentati dai confini degli Stati partecipanti.

Sotto tale profilo, la dottrina è concorde nel ritenere che sarebbe opportuno affiancare alla stipulazione di accordi di lavoro anche l'adozione di un separato regolamento – come suggerito dal considerando n. 110 – allo scopo di «garantire un'efficace cooperazione giudiziaria in materia penale tra l'EPPO e gli Stati membri che non partecipano alla cooperazione rafforzata». La base giuridica potrebbe essere rappresentata dall'art. 325 TFUE<sup>123</sup> in quanto i futuri accordi potrebbero essere considerati misure dissuasive e tali da per-

---

123) Art. 325 TFUE “Lotta contro la frode”:

“1. L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari.

3. Fatte salve altre disposizioni dei trattati, gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti.

4. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti, adottano 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.

5. La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell'attuazione del presente articolo”.

mettere una protezione efficace degli interessi finanziari dell'UE<sup>124</sup>.

In previsione dell'eventualità che non venga adottato alcuno strumento ad hoc di cooperazione giudiziaria, l'art. 105 par. 3 prevede che gli Stati partecipanti saranno in ogni caso obbligati a riconoscere l'EPPO come unica Autorità competente a relazionarsi con gli Stati non aderenti, consentendo all'ufficio di agire autonomamente (se del caso avvalendosi degli strumenti di cooperazione giudiziaria esistenti), senza che debba ricorrere alla loro intermediazione. In difetto, le conseguenze sarebbero state presumibilmente la paralisi del funzionamento dell'ufficio.

#### **4.10.7. La Corte dei conti europea e le relazioni con la Procura europea**

La Corte dei Conti Europea (ECA) è l'organo deputato all'attività di controllo del bilancio dell'Unione (art. 285 TFUE), con il duplice obiettivo di migliorare la gestione finanziaria e informare i cittadini europei sull'impiego dei fondi pubblici da parte delle Autorità responsabili della loro gestione.

L'art. 287 par. 2 TFUE stabilisce che la Corte, nell'esercizio dell'attività di controllo volta a rilevare la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese dell'Unione, riferisce in particolare su ogni caso di irregolarità.

Prima dell'istituzione della Procura europea, la Corte dei conti europea già contribuiva nell'attività di contrasto alle frodi, lesive degli interessi finanziari dell'Unione, comunicando all'OLAF ogni sospetto di attività illecita di cui la stessa veniva a conoscenza durante lo svolgimento dei propri compiti.

Con l'istituzione di EPPO, la lettura della disposizione sopra richiamata vede ampliata la sua sfera di applicazione, riguardando anche le irregolarità di natura dolosa che emergono in modo evidente nel corso di un controllo, e che dovranno essere comunicate dalla Corte dei conti europea alla Procura europea.

Inoltre, per determinare quale sia l'organo destinatario della denuncia, occorrerà verificare se lo Stato membro interessato abbia aderito o meno alla cooperazione rafforzata che ha portato all'istituzione di EPPO, in quanto nel primo caso le denunce dovranno essere trasmesse alla Procura europea, mentre ricorrendo la seconda circostanza le irregolarità dovranno essere comunicate all'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF).

In ragione di ciò, al fine di disciplinare i rapporti di stretta e mutua cooperazione, EPPO e Corte dei conti europea hanno firmato, il 3 settembre

---

124) M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 3/3016, p. 103.

2021, un accordo di lavoro<sup>125</sup>, volto a definire i rapporti di cooperazione tra le parti, al fine di tutelare il bilancio dell'UE, nel pieno rispetto dei mandati di entrambi gli organismi.

Il documento evidenzia quale obiettivo comune quello di rendere efficace la lotta contro la frode, la corruzione e qualsiasi altra lesione agli interessi finanziari dell'UE, evitando la duplicazione delle risorse. In particolare, è stata sottolineata la necessità di realizzare una proficua e reciproca collaborazione in materia di trasmissione, accesso e scambio di informazioni e dati utili per lo svolgimento delle indagini da parte dell'EPPO e per l'esercizio da parte della Corte dei conti europea dell'attività di controllo.

---

125) [https://www.eca.europa.eu/en/Documents/EPPO-ECA\\_Working-arrangement\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/en/Documents/EPPO-ECA_Working-arrangement_EN.pdf).

## CONCLUSIONI

---

Lo scopo di questo gruppo, fin dalle prime riunioni, è stato quello di non scrivere la solita monografia su EPPO e di non limitarsi a spiegare con semplicità le nozioni a volte complicate che si trovano sui libri. L'elaborato non avrebbe avuto nessun valore aggiunto e, a dir la verità, sarebbe stato anche noioso scriverlo.

Lo scopo di questo lavoro è stato, però, anche quello di rendere evidente a chiunque lo leggerà il livello di collaborazione che ne ha permesso la nascita. Esso è stato il frutto di continui confronti, accordi, condivisioni e suddivisioni di nuovi compiti, modifiche suggerite e consigli sulle ricerche da approfondire, provenienti da ogni singolo componente del gruppo. Ognuno ha corretto la parte degli altri ma soprattutto non c'è mai stata realmente una *parte dell'altro*.

Non c'è un solo capitolo della tesi che sia stato scritto da una sola persona, ciascun candidato ha contribuito all'intero, con interventi corposi o con piccoli approfondimenti, ma tutti hanno interferito con il tutto. E questa per noi è stata la cosa più soddisfacente.

Con occhio critico abbiamo provato a mostrare gli aspetti migliori e quelli che dovrebbero essere perfezionati, senza esaltare la Procura europea ma neppure contestandola per le inevitabili falle che esistono in qualsiasi cosa sia appena nata.

Ma a quest'analisi mancava qualcosa, il punto di vista di qualcuno dall'interno, di qualcuno che ci lavora e che con grande disponibilità ha accettato di essere intervistato.

Crediamo sinceramente, e speriamo di non sbagliare, che quest'intervista possa essere la migliore delle conclusioni possibili.



al dottor Gaetano Ruta, Procuratore europeo delegato presso la sede di Milano, realizzata dal Vice Questore della Polizia di Stato Mario Irace.

*Secondo lei si sono già evidenziati aspetti problematici in EPPO, oppure può essere considerata come un'istituzione che funziona bene nonostante i pochi anni di vita?*

Ovviamente come tutte le cose appena costituite ci sono certamente aspetti problematici, alcuni dei quali magari non si sono ancora palesati, ma posso dire che tutto sommato la Procura europea può essere considerata come un'istituzione che funziona, che promette molto bene e che sta già dando i suoi frutti.

*Volendo scattare una fotografia di EPPO lei su quali punti si soffermerebbe per descriverla?*

Sicuramente le sue caratteristiche peculiari sono:

- l'architettura istituzionale, ovvero come è strutturata al suo interno;
- l'accentuata collegialità nel procedimento di formazione delle decisioni che nelle Procure ordinarie molto spesso manca, si tratta di un confronto sano perché istituzionalizzato e non rimesso alla buona volontà dei singoli;
- la dimensione transnazionale che caratterizza l'attività di EPPO sia nei rapporti con gli Stati aderenti che nei rapporti con i Paesi esteri;

*Cosa intendeva quando ha parlato di architettura istituzionale unica?*

Mi riferivo all'articolazione della Procura europea in una struttura con due ramificazioni, una centralizzata con sede in Lussemburgo ed una decentrata presente in ognuno dei Paesi che hanno partecipato alla cooperazione rafforzata, che come sappiamo al momento sono 22 su 27 membri dell'UE.

A livello centrale le figure principali sono tre:

1. i procuratori europei, ovvero i magistrati supervisorici che potrebbero essere considerati gli equivalenti dei Procuratori della Repubblica in Italia, essi sostanzialmente coordinano a livello centrale il lavoro dei magistrati che operano sul territorio, esiste un procuratore europeo in rappresentanza di ciascuno Stato;

2. il collegio dei procuratori, composto dal Procuratore Capo che lo presiede e tutti i singoli procuratori in rappresentanza degli Stati membri.

Questo organismo è deputato a definire le linee guida di operatività dei singoli magistrati, o meglio le linee guida di operatività dell'intero ufficio. È come se fosse investito di una sorta di potere di normazione secondaria infatti, sempre nel rispetto del regolamento istitutivo e della direttiva Pif, che possono essere considerate le fonti primarie, il Collegio individua una serie di norme di attuazione che vengono definite *guidelines*;

3. le Camere permanenti, che hanno un'importanza fondamentale. Anch'esse sono organi collegiali, ciascuna infatti è composta da tre procuratori con competenza anche rispetto ai singoli casi. Nel momento in cui al procuratore europeo delegato vengono assegnate delle indagini, viene individuata una Camera permanente di riferimento, della quale non deve fare parte il magistrato supervisore nazionale. Questo significa che in una Camera permanente che supervisiona l'operato di un procuratore europeo delegato italiano non sarà presente un procuratore europeo in rappresentanza dell'Italia. La Camera permanente chiede al procuratore europeo delegato di essere informata periodicamente sullo stato delle attività e soprattutto di essere informata tempestivamente di tutte le iniziative cautelari che egli abbia intenzione di adottare. La Camera permanente assume anche un'iniziativa decisionale sugli atti conclusivi delle indagini preliminari, l'esercizio dell'azione penale non è una decisione rimessa al procuratore europeo delegato ma viene presa esclusivamente dalla Camera permanente di riferimento. Ogni procuratore europeo delegato al termine delle indagini predispone una proposta di richiesta di esercizio dell'azione penale che viene inviata alla Camera permanente che deciderà se accoglierla o meno. È bene precisare che spesso si sente parlare di accoglimento della proposta del procuratore europeo delegato ma si tratta di un termine equivoco utilizzato in maniera fuorviante perché la Camera permanente non accoglie la richiesta di rinvio a giudizio, che deve comunque passare attraverso il vaglio giurisdizionale italiano, ma si limita solo a valutare se la proposta del procuratore delegato sia fondata o meno. È proprio questo il punto di forza della Procura europea, le decisioni non sono mai decisioni individuali del magistrato delegato. Solo dopo aver ottenuto l'approvazione della Camera permanente il magistrato procede secondo il codice di procedura penale italiano con una richiesta di rinvio a giudizio alla quale però dovrà essere allegato l'atto decisionale della Camera.

*Questa particolare procedura è mai stata fonte, nella sua esperienza, di problematiche interne, ritardi, o altre disfunzioni?*

Fino ad ora, per quella che è la mia esperienza, si è sempre svolto tutto in maniera molto fluida, senza intoppi o controindicazioni. Certo bisogna te-

ner conto che il procedimento decisionale rispetto alla fase conclusiva delle indagini è un procedimento che passa attraverso una decisione che non è del procuratore europeo delegato, non è lui ad avere l'ultima parola.

*Le Camere permanenti intervengono solo nella fase finale dell'attività di indagine?*

No, tutto il percorso delle indagini preliminari è un percorso monitorato da questo organismo. Mi preme a questo punto ricordare che la Camera permanente è comunque composta da magistrati, quindi questo monitoraggio è effettuato in ogni caso da un magistrato e non da un politico e si tratta di un monitoraggio tecnico.

*Il fatto che nella Camera permanente non ci sia un procuratore europeo in rappresentanza dello Stato italiano può creare problemi?*

Certo questo fatto può essere visto sia come un elemento positivo che come un elemento negativo. Nella mia personale opinione è un fatto assolutamente positivo perché sul piano dell'architettura istituzionale io sono favorevole ad un meccanismo decisionale incentrato sulla collegialità. L'auto-referenzialità è sempre un male. Le decisioni si prendono guardandosi negli occhi e possibilmente condividendole. Fino ad ora l'assenza di un procuratore europeo italiano nelle Camere permanenti con le quali mi sono interfacciato non è stata fonte di intoppi, il peggio che possa accadere è che la posizione del procuratore europeo delegato non sia condivisa dalla Camera, può succedere, ma fa parte della fisiologia del nostro lavoro. Un sistema che aspira all'unità della giurisdizione non può che essere basato sulla collegialità delle decisioni, sulla necessità di doversi sempre misurare anche rispetto a decisioni interne con organismi composti da pubblici ministeri che appartengono a giurisdizioni diverse, con un retroterra professionale e culturale differente.

*Quest'ultimo punto, ovvero le differenze di lingua, di professionalità e di cultura, le ha mai creato problemi?*

Certo ci si può trovare a doversi confrontare con un pubblico ministero greco, uno austriaco, uno estone, sarà sicuramente più faticoso all'inizio. Ma noi procuratori europei delegati abbiamo avuto un grande vantaggio che non capita mai ad un magistrato della Procura ordinaria, ovvero non abbiamo trovato al nostro arrivo nessun fascicolo arretrato ad attenderci e pertanto abbiamo potuto dedicarci alle indagini EPPO totalmente, ciò ha consentito di fare le cose con calma e per bene e di essere pronti a spiegare in maniera approfondita, concreta e giuridicamente impeccabile la propria attività e le

proprie decisioni al procuratore supervisore o alla Camera permanente quando richiesti o quando previsto.

*In tutto questo sistema lei vede una limitazione dell'autonomia del magistrato?*

Per quanto riguarda l'autonomia del magistrato bisogna precisare una volta per tutte che cosa si intende per autonomia, ovvero se essa debba essere considerata come autonomia del singolo o autonomia dell'ufficio. Se io faccio parte di un ufficio devo avere la capacità di rendermi conto che le regole di quell'ufficio prevedono che determinate decisioni debbano essere prese in maniera collegiale, non credo che vi sia una violazione del principio di autonomia in questo, bisognerà solo allinearsi con delle regole differenti che disciplinano il funzionamento della struttura dove si presta servizio. Non lede eppure il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. In fondo l'obbligatorietà dell'azione penale sul piano dell'esercizio della pretesa punitiva dello Stato non è altro che una specificazione del principio di uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge.

*Il sistema di funzionamento delle Camere permanenti può essere visto come una forma di garanzia per l'imputato?*

Per quanto riguarda la garanzia nei confronti dell'imputato non credo si possa dire che il procedimento dinanzi alle Camere permanenti costituisca una garanzia ulteriore per la difesa di chi è sottoposto all'attività di indagine rispetto a quante ce ne siano già nell'ordinamento nazionale; è sicuramente un sistema garantista e garantito in più punti anche all'interno del regolamento. Ad esempio, il regolamento prevede il rispetto del principio di proporzionalità, di scelta della misura meno invasiva o meno afflittiva.

*In merito agli atti d'indagine necessari ed alla presunta possibilità di delegarli ad un magistrato presso la Procura ordinaria qual è la situazione attuale?*

I rapporti con le autorità nazionali non hanno comportato problemi fino ad ora. La regola è che la Procura europea lavora in maniera indipendente dalle Procure nazionali e pertanto non potranno mai esserci delle applicazioni temporanee di colleghi delle Procure nazionali alla Procura europea o sub-deleghe di qualsiasi tipo, il procedimento o viene incardinato presso la Procura europea o presso quella nazionale. Pertanto anche gli atti di indagine che richiedono la presenza di un magistrato vengono effettuati dal procuratore europeo delegato e non dal procuratore ordinario. Si possono invece

verificare dei casi in cui più Autorità giudiziarie ritengano di essere competenti. In un'ipotesi del genere ci si troverà di fronte ad un contrasto positivo di attribuzioni tra diverse Autorità giudiziarie, ciascuna delle quali rivendichi la propria competenza, contrasto che verrà definito dalla Procura Generale presso la Corte di Cassazione.

*Come l'EPPO viene a conoscenza di un presunto reato Pif?*

L'articolo 14 del decreto legislativo n. 9 del 2021 disciplina nel dettaglio le modalità di comunicazione della notizia di reato da parte della polizia giudiziaria alla Procura europea. Esiste un meccanismo di doppio invio della notizia criminis: alla Procura ordinaria nazionale competente per territorio ed alla Procura europea. La Procura ordinaria nel momento in cui riceve la notizia di reato deve annotarla ma non iscriverla, perché potrà procedere all'iscrizione soltanto decorsi 30 giorni dal momento in cui vi sia stata l'annotazione e non sia pervenuta la comunicazione da parte della Procura europea della volontà di procedere con indagini autonome. Questa è la procedura che si segue nel caso in cui il procedimento penale non abbia ancora avuto inizio. Ovviamente le comunicazioni vengono fatte mediante i due portali online, quello della Procura nazionale e quello della Procura europea. Vi è però anche un'altra possibilità di acquisizione della notizia di reato che si verifica quando un procedimento penale sia già instaurato presso una Procura della Repubblica. In questo caso dovrà essere il magistrato competente a comunicare al procuratore europeo delegato l'esistenza di un possibile caso di interesse per la Procura europea che potrà decidere di avocare l'indagine. Si tratta di una possibilità particolarmente invasiva che tutti tendiamo ad utilizzare solo quando strettamente indispensabile. Fino ad ora tutti noi procuratori europei delegati ci siamo affidati e fatti guidare da un principio di cautela istituzionale, ovvero, qualora ci si trovi di fronte a procedimenti penali che abbiano un livello di sviluppo tale per cui sono ormai in fase avanzata, non viene mai richiesta l'avocazione. È bene precisare che qui non si tratta della avocazione prevista dal codice di procedura penale ma è semplicemente la traduzione in italiano della frase in inglese presente all'interno del regolamento, che, se tradotta letteralmente, consisterebbe nella decisione di assumere il procedimento.

*Questo potere di avocazione ha mai comportato frizioni con le Procure della Repubblica?*

Sì, posso riportare in via diretta un caso di cui mi sono occupato che è stato anche il primo caso in Italia di contrasto positivo. Partendo da un'indagine per frode fiscale in materia di Iva, con un'articolazione della Guardia di

Finanza, avevamo da poco tempo avvocato un procedimento penale già avviato. Non appena l'indagine è passata sotto la competenza della Procura europea, un membro della polizia giudiziaria che aveva in carico l'investigazione viene arrestato in flagranza di reato per corruzione. Si era scoperto che aveva accettato 30.000 € a titolo di saldo di un acconto che in precedenza gli era stato versato dall'indagato principale. L'arresto ha ovviamente comportato la necessità di avviare un'indagine di secondo grado, tutta nuova, e di ripetere gran parte degli atti precedentemente compiuti in quanto molto probabilmente inquinati. Vengo a sapere dell'arresto dell'ufficiale di polizia giudiziaria in maniera casuale, prendo contatti con la Procura della Repubblica che aveva condotto l'indagine, la quale rifiuta di consegnare il fascicolo dichiarando che trattandosi di un caso di corruzione ne aveva conservato la competenza. Ho ribattuto che si era verificata una lesione degli interessi finanziari dell'Unione europea sia diretta che indiretta e che il fatto che un ufficiale di polizia giudiziaria che indaga su una frode fiscale manipoli le prove delle indagini al fine di favorire una persona costituisce un nesso di causalità diretta rispetto al pregiudizio che si verifica. Manipolando le prove è possibile ridimensionare la responsabilità di alcuni indagati o imputati e danneggiare la genuinità di un'indagine al fine di rendere difficile l'accertamento di reati che incidono sugli interessi finanziari dell'Unione. Questo è più che evidente. La Corte di Cassazione ha dato ragione alla mia posizione, in effetti l'indagato rispondeva di associazione per delinquere i cui reati fine erano reati fiscali, tra cui numerose frodi all'Iva, e l'assistenza che gli era stata fornita dall'ufficiale di polizia giudiziaria, qualificata come corruzione propria, era comunque finalizzata a consentirgli l'impunità per questi specifici reati.

*Nel caso in cui fosse necessario l'adempimento di un atto investigativo per il quale lei debba essere presente, in un luogo in Italia diverso dalla sua sede, sarà lei a spostarsi fisicamente o potrà richiedere assistenza a un altro magistrato?*

Per legge, mi riferisco al decreto legislativo n. 9 del 2021, noi procuratori europei delegati abbiamo una competenza unica nazionale, possiamo istruire il processo nella nostra sede o in qualunque altro posto d'Italia. La nostra ripartizione in otto sedi sul territorio nazionale ha una funzione esclusivamente di tipo organizzativo, serve per consentire una divisione su tutto il territorio nazionale in maniera equa e bilanciata delle indagini della Procura europea. Io posso muovermi tranquillamente su tutto il territorio italiano e partecipare alle udienze ovunque si tengano, ma se per esigenze economiche o operative il mio spostamento non dovesse essere opportuno, l'unica possi-

bilità è quella di richiedere al collega procuratore europeo delegato più vicino come sede di prestarmi assistenza. Sia chiaro però che nulla vieta che sia io in prima persona a compiere tutti gli atti necessari. Non si tratta certo di una delega al procuratore europeo delegato più vicino al luogo dove l'atto debba essere compiuto, ma di una richiesta di assistenza o ancor meglio di un accordo tra noi due finalizzato ad una migliore e più rapida esecuzione dell'atto.

*Nella sua attività quotidiana ha già trovato un ingranaggio difettoso che impedisce al meccanismo EPPO di funzionare a dovere?*

Certo il meccanismo non funziona alla perfezione come nulla funziona alla perfezione in nessun luogo, ma per segnalare grosse criticità è necessario aspettare ancora un po' prima di poterle verificare. Le difficoltà che al momento si sono palesate sono principalmente di tipo burocratico o organizzativo... ad esempio noi procuratori europei delegati non abbiamo il TIAP. Il TIAP è una piattaforma informatica dove vengono riversati tutti gli atti che agevola la trasmissione del fascicolo all'Autorità giudiziaria chiamata a decidere o ai difensori, quindi non averlo è un po' come mettere le lancette dell'orologio indietro di un po' di anni. Poi, solo adesso, con una norma di poche settimane, è stata stabilita l'esatta procedura per il conferimento degli atti all'archivio unico informatico per le intercettazioni; per lungo tempo c'è stato il problema di verificare ogni volta presso quale Autorità giudiziaria dovesse essere effettuato il conferimento delle intercettazioni. Questi sono gli unici due problemi che le posso segnalare e che effettivamente si sono verificati ma come è facile comprendere sono problemi organizzativi facilmente superabili.

*Come si può impostare una difesa rispetto ad un'indagine o un procedimento ramificato in più di uno Stato?*

L'articolo 31 del regolamento di EPPO disciplina la questione ma purtroppo la sua formulazione ha creato non pochi problemi interpretativi tanto da essere già stata oggetto di un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia per il quale si aspetta a breve la pubblicazione di una decisione da parte della Corte. Il principio generale è che lo Stato dinanzi al quale pende il procedimento penale è quello competente e poi ci sono altri Stati che vengono richiesti del compimento di determinati atti. Ad esempio, mi è stato più volte richiesto dal procuratore europeo delegato in Germania di effettuare delle perquisizioni in Italia. Per comprendere il funzionamento del meccanismo si deve ricorrere a questa distinzione: *handling prosecutor* e *assistant prosecutor*. Il primo è il pubblico ministero che conduce le indagini, il secondo è il pubblico ministero che viene richiesto, in una giurisdizione diversa da quella

dove opera il primo, di compiere attività di indagine. Se dovesse essere necessario per me compiere atti di indagine in uno Stato diverso dall'Italia dovrò per forza richiedere assistenza al procuratore europeo delegato del posto. Ciò nonostante si continui a sentir parlare del principio del *one single office*. In definitiva l'imputato dovrà difendersi sempre nello Stato dove ha sede l'*handling prosecutor*. Nel Paese dove sono state condotte le altre attività potrà far valere delle doglianze o presentare dei ricorsi ma solo nei casi in cui vi siano state delle violazioni dei diritti fondamentali o delle violazioni rispetto alle modalità di esecuzione di una determinata attività di indagine, ma non sui presupposti. Ci si muove sempre nella cornice del principio del mutuo riconoscimento o *mutual trust*, che è il principio alla base della cooperazione giudiziaria in ambito penale e che comporta che l'Autorità richiesta del compimento di una determinata attività riponga fiducia nell'attività che è stata già posta in essere dall'Autorità precedente e quindi si limita a darvi esecuzione. I vizi di merito che riguardano il contenuto del provvedimento, ovunque eseguito, devono essere fatti valere nello Stato dove ha sede l'*handling prosecutor*. Per essere sicuri che questa interpretazione dell'art. 31 sia davvero quella corretta bisogna però aspettare la decisione della Corte di Giustizia. Posso dire che tutti i procuratori dell'EPPO concordano con l'interpretazione che ho appena esposto che è anche quella che non comporta alcuna duplicazione del controllo giurisdizionale.

*Come avviene l'esecuzione delle misure cautelari personali?*

Per la loro esecuzione non è competente l'EPPO, si seguono le regole preesistenti per cui la polizia giudiziaria esegue la misura cautelare ed il controllo giurisdizionale passa attraverso la delibazione da parte della Corte di Appello territorialmente competente. L'esecuzione delle misure cautelari personali non è materia di competenza della Procura europea.

*Come si regola l'EPPO dinanzi a persone indagate che godono di immunità o privilegi?*

Le ipotesi di privilegio o immunità vanno comunque sempre rispettate, si tratta però di verificare in concreto secondo un principio di stretta interpretazione quando ricorrano queste situazioni. Mi è capitato di svolgere un'indagine nei confronti di un membro del Parlamento europeo, l'indagine l'ho potuta condurre tranquillamente, l'unica cosa che non ho potuto fare è stato disporre delle perquisizioni nei confronti di questa signora, perché vietate per legge. La legge di contro mi consente di disporre dei sequestri, si veda l'articolo 68 della Costituzione italiana, e quindi questa signora è stata

destinataria di un provvedimento di sequestro preventivo per il quale non ho dovuto chiedere alcuna autorizzazione.

*Qualcuno sostiene che il Qatar Gate dovesse essere seguito dall'EP-PO...*

La domanda più frequente che ci viene rivolta è perché non ce ne siamo occupati noi, si tratta di un'indagine sviluppata dall'Autorità giudiziaria belga e non ce ne siamo occupati noi perché non si trattava di violazioni degli interessi finanziari dell'Unione europea. Si trattava di casi di corruzione in cui due Paesi stranieri avevano effettuato un'attività di *lobbying* andando molto aldilà del consentito ma senza che si configurasse una violazione degli interessi finanziari dell'Unione.

*In caso di implicazioni della criminalità organizzata come vi coordinate con le varie DDA?*

Il fatto che ci sia di mezzo la criminalità organizzata non esclude che debba intervenire la Procura europea. Se ci sono lesioni di interessi finanziari dell'Unione europea la Procura avoca il fascicolo anche se si tratta di criminalità organizzata. Il problema che si pone in concreto è come vengono strutturati i reati fine. Se i reati fine sono esclusivamente reati che offendono gli interessi economici e finanziari dell'Unione europea non è necessario effettuare alcuno stralcio e l'intera indagine sarà avocata dal procuratore europeo delegato. Il problema potrebbe essere più complicato se i reati fine fossero di differente natura, come ad esempio potrebbe verificarsi per un'associazione criminale che si dedichi non solo a frodi fiscali ma anche a traffico di sostanze stupefacenti. In questi casi la soluzione da privilegiare è quella della separazione dei procedimenti, la Procura europea si occuperà degli aspetti di tipo fiscale mentre l'Autorità nazionale si occuperà dei reati più tipici delle organizzazioni criminali. Si possono però verificare dei casi in cui vi sia un forte nesso di strumentalità tra i reati compiuti. Mi sono occupato, ad esempio, di un caso di truffa all'Unione europea avente ad oggetto i contributi previsti per l'agricoltura che era stata preceduta dalla commissione di alcune estorsioni da parte degli imputati nei confronti di possidenti terrieri per ottenere i loro terreni da sfruttare poi a fini illeciti. In questo caso era più che evidente un nesso di strumentalità molto forte tra il reato finanziario e l'estorsione e quando ciò capita la Procura europea può avocare a sé l'intero fascicolo senza alcuno stralcio, come difatti è accaduto nel caso concreto di cui mi sono occupato e che le ho riferito.



## Bibliografia

- ALESCI T., *Spazio giudiziario europeo. Percorsi interpretativi per la creazione di un sistema cautelare*, Padova, 2020
- ARCÀ G., *La convenzione di Lisbona sulla corruzione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2010
- BARROCU G., *La cooperazione investigativa in ambito europeo*, Cedam, Padova, 2017
- BARROCU G., *La Procura europea. Dalla legislazione sovranazionale al coordinamento interno*, Wolters Kluwer, Cedam, Milano, 2021
- BELFIORE R., *I Procuratori «Super Distrettuali» per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea: un nuovo «Terzo Binario» investigativo*, in *Sistema penale*, 12, 2021
- BERNARDI A., *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in *Sistema penale*, 11, 2021
- BONTEMPELLI M., *Lo statuto del pubblico ministero europeo italiano*, in *Milan Law Review*, vol. 3, n. 1, 2022
- CASSESE A., *Il procuratore europeo e il diritto di difesa: una rilettura critica*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019
- CAVALLINI D., *Analisi della disciplina e prime riflessioni sui profili ordinali della Procura europea, alla luce del D.Lgs. n. 9 del 2021 di adeguamento della normativa nazionale al regolamento europeo*, in *Diritto di difesa*, maggio 2021
- DE AMICIS G., *Competenza e funzionamento della procura europea nella cognizione del giudice*, in [www.la legislazione penale.eu](http://www.la legislazione penale.eu), 2022
- DE MATTEIS L., *Autonomia ed indipendenza della Procura europea come garanzia dello Stato di diritto*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 24 marzo 2021
- DI FEDERICO A., *La Procura europea: una nuova realtà nel panorama giuridico dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2018
- FIDELBO M., *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 3/3016
- KOSTORIS R., *Manuale di procedura penale europea*, Milano, 2019
- KOVESI L., *Editorial*, in *Eu crim*, 1, 2021
- LENAERT K., *Some reflections on the Separation of Powers in the European Community*, in *Common Market Law Review*, 1991
- LOBBA P., *La Procura europea e il principio di obbligatorietà: riflessioni ini-*

- ziali sui profili critici, in *Rivista Italiana di diritto e procedura penale*, fascicolo n. 1/2020
- LOMBARDI F., *La Procura europea: A) Dal Corpus Juris al Decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Processo penale e giustizia*, 4, 2021
- LOPEZ R., *Riparto di giurisdizione e Procura europea*, in *Proc. pen. giust.*, 2021
- LUPARIA L., *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo*, in *Giurisprudenza italiana*, 2002
- MANACORDA S., *Il P.M. europeo e le questioni aperte di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2017
- MELILLO G., *Il ruolo delle Procure della Repubblica di fronte alla nuova normativa sulla Procura europea*, in *Questione giustizia*, 2021
- PIATTOLI B., *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Giuffrè, Milano, 2002
- PRESSACCO L., *Profili ordinamentali del pubblico ministero europeo*, in *Cassazione penale*, 2018, vol. 12
- RAFARACI T., *I diritti fondamentali della persona e il ruolo dell'avvocato di fronte alla procura europea*, in *Verso il pubblico ministero europeo. Indipendenza dell'accusa, obbligatorietà dell'azione penale e tutela del contraddittorio*, atti del convegno di studio, 6 e 7 dicembre 2013, Bologna, in *Discrimen.it*
- RUGGERI F., *Il procuratore europeo. Dal dibattito alla realtà*, in *Cassazione penale*, 2018
- RUGGERI S., *Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea*, in *Proc. pen. giust.*, 2020
- SALAZAR L., *L'adeguamento interno da parte italiana al Regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sistema penale*, 4, 2021
- SPIEZIA F., *Il pubblico ministero europeo e i rapporti con Eurojust*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2018
- TRAVERSA E., *I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza*, in *www.archiviopenale.it*, 2019
- VALVO A.L., *Brevi note critiche sulla Procura europea*, in *Rivista penale diritto e procedura*, 2, 2022
- VENEGONI A. - MINÌ M., *I nodi irrisolti della nuova Procura europea*, in *www.giurisprudenzapenale.com*, p. 10



