



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



IL RUOLO DELLA PROCURA EUROPEA DOPO DUE ANNI DI ATTIVITÀ

Il presente elaborato si pone lo scopo di evidenziare in termini generali i primi importanti passi in avanti svolti dalla Procura Europea (EPPO) entrata in funzione a giugno 2021, in particolar modo in Italia. La Procura ha avuto una lunghissima gestazione, parte rilevante della dottrina internazionale, rappresentata dalla Prof.ssa Delmas-Marty, già nel lontano 1995, aveva sviluppato, proprio in un convegno in Italia, l'idea di creare uno spazio giuridico europeo volto a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione Europea.

di **Andrea Castaldo**

IUS/17 - DIRITTO PENALE

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Alessio Giaquinto

Publicato, Martedì 18 Luglio 2023



Abstract ENG

This paper aims to draw attention to the first important steps forward carried out by European Public Prosecutor's Office (EPPO) which operate since June 2021, especially in Italy. Eppo had a very long development, already in 1995, indeed an important proponent of international doctrine, Prof. Delmas-Marty, had developed the plan of creating an european legal space aimed at protecting the UE's financial interest.

Sommario: 1. Introduzione; 2. Cenni sul nuovo assetto normativo della Procura Europea; 3. Crimini oggetto della Direttiva PIF e di competenza di EPPO; 4. Cosa è stato fatto e quali sono le prospettive future.

1. Introduzione

La Procura Europea è entrata ufficialmente in funzione nel giugno 2021 e dopo quasi due anni possiamo trarre delle prime conclusioni sul suo ruolo ed operato, in particolar modo su come si è innestata questa nuova istituzione sovranazionale nel sistema italiano.

La Procura è a tutti gli effetti una istituzione europea, con sede in Lussemburgo, sottoposta alle regole previste nel Regolamento EPPO 2017/1939^[1] nonché alle discipline nazionali. Possiamo dire che è alla stregua di un organo di uno Stato federale, anche in virtù del carattere transnazionale della sua attività di indagine, in assenza però di quelle basi politiche e della necessaria armonizzazione a livello penale e giudiziario dei 22 Stati membri aderenti a questo nuovo progetto di cooperazione e rafforzamento nello spazio comune giudiziario europeo. Dopo un ventennio di ricerche, studi accademici, proposte e lavori, l'approvazione del Regolamento istitutivo rende finalmente l'EPPO un'entità tangibile, anche se è una soluzione di "compromesso" che non è esente da limiti e criticità. L'istituzione della Procura Europea, benché limitata ad uno specifico ambito di reati, rappresenta un avvenimento focale che ci obbliga a ripensare il nostro sistema nazionale in ambito penale e processuale. Occorre attendere con pazienza nel medio-lungo periodo per poter apprezzare l'impatto sugli ordinamenti interni dei Paesi membri di tale pionieristica istituzione europea, valutarne i benefici in termini di efficienza nel contrasto ai reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, e coglierne fino in fondo le problematiche che sono molteplici, alla luce, in particolar modo, di una frenata armonizzazione degli ordinamenti nazionali. Sicuramente però è possibile affermare che l'EPPO sarà il futuro della lotta alla criminalità a livello europeo.

2. Cenni sul nuovo assetto normativo della Procura Europea Fin dagli anni '70 la

Comunità europea si è dotata di un sistema di finanziamento delle c.d. “risorse proprie” così da favorire, su vari fronti, in primis con l'impegno economico, una maggiore coesione sociale, un sostegno ad una politica agricola comune, un supporto a partner extraeuropei, con tutti quei Paesi con i quali sussistevano importanti rapporti commerciali o Paesi si candidavano ad essere membri della Comunità europea. La necessità di tutela delle proprie finanze da frodi, appropriazioni, distrazioni, irregolarità gestionali divenne sempre più importante^[2]. Si può quindi comprendere come la strategia europea in ambito giudiziario sia mossa da ragioni economiche ancor prima che di tipo giuridico. Gli strumenti di mutuo riconoscimento e cooperazione agevolata, almeno nell'ambito della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, hanno fallito e purtroppo le Procure nazionali hanno strumenti e mezzi limitati per combattere la criminalità finanziaria ed economica transnazionale. Considerando la Direttiva (UE) 2017/1371, c.d. “Direttiva PIF”, e il Regolamento (UE) 1939/2017 che istituisce l'EPPO, alla luce degli articoli 82 e 86 TFUE è possibile evidenziare che la Procura operando in maniera decentrata su tutto il territorio europeo e presso le varie giurisdizioni dei diversi Paesi, si trova (e si troverà poi nel concreto) ad applicare il diritto processuale dei singoli Stati ove indaga e/o esercita l'azione penale. Così facendo si è creata una sorta di eccezione alla supremazia del diritto comunitario. Infatti, le disposizioni processual-penalistiche dello Stato in cui viene esercitata la giurisdizione sono e saranno il parametro per la valutazione della legittimità dell'attività del Procuratore europeo^[3].

3. Crimini oggetto della Direttiva PIF e di competenza di EPPO Il legislatore europeo ha fornito una definizione comune dei crimini oggetto della Direttiva PIF. Secondo quanto stabilito dall'art. 3, par. 2, rispettivamente alle lett. a) b) c) e d) della Direttiva medesima, è fondamentale che gli Stati prevedano come reati nel proprio diritto nazionale le frodi in materia di spese, ripartite in frodi in materia di spese non relative e relative agli appalti, e le frodi in materia di entrate, a loro volta distinte in frodi in materia di entrate non derivanti e derivanti dalle risorse provenienti dall'IVA. Ai sensi dell'art. 4 sono poi indicati altri reati ulteriormente lesivi degli interessi finanziari dell'Unione Europea, così che gli Stati si impegnino ad adottare tutte le misure necessarie riguardo al riciclaggio, alla corruzione passiva e attiva e all'appropriazione indebita, nonché ad intervenire su alcune disposizioni generali relative all'istigazione, al favoreggiamento, al concorso di persone e al tentativo, alla responsabilità da reato degli enti, alla confisca e ai termini di prescrizione. Sussiste un generale interesse pubblico comunitario all'eliminazione delle conseguenze dannose di tali crimini in quanto ci si lega anche alla lotta all'evasione fiscale e al recupero dei capitali persi. Vi sono limiti anche di carattere quantitativo, si pensi infatti alle frodi ove devono essere particolarmente gravi e lesive le somme distratte al sistema IVA. Ciò si realizza in particolar modo nelle frodi cd. carosello in cui le azioni e/o le omissioni volte al mancato pagamento dell'IVA sono realizzate nel territorio di due o più Stati membri con un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di €^[4]. La definizione dei reati inclusi nella Direttiva PIF è funzionale a delimitare proprio l'ambito di competenza di EPPO. L'Unione Europea invita i vari Stati membri a

contrastare tali fenomeni criminosi lesivi gli interessi finanziari dell'Unione mediante il ricorso a misure dissuasive ed efficaci anche in ambito extra-penale. Ancora, EPPO, agisce sulla base dei reati ivi indicati nella Direttiva PIF ed è importante evidenziare come ciò accada indipendentemente dal fatto che una medesima condotta criminosa e/o la stessa fattispecie sia qualificata, nel diritto nazionale, come un altro tipo di reato.

4. Cosa è stato fatto e quali sono le prospettive future

Ogni anno la Procura Europea pubblica la propria relazione relativa all'attività dell'anno appena trascorso. Le risultanze in merito al 2022 sono più che positive, si evidenzia una Procura Europea indipendente, efficiente e forte, coesa e in grado di agire su tutto il territorio europeo tramite i Procuratori europei delegati con la massima cooperazione delle varie e differenti Procure nazionale nonostante i numerosi problemi strutturali, organizzativi ed economici che investono i Paesi membri. Un dato su cui riflettere è quello in cui nel report si evidenzia che le operazioni a maggior rischio sono le frodi transfrontaliere in materia di IVA, le quali arrecano un danno di 6,7 miliardi di euro al bilancio UE. La particolarità ancora che si può rileva da una attenta lettura della relazione è che 185 sono le indagini attive legate a frodi IVA, pari al 16.5% di tutte le indagini svolte da EPPO, ma il danno provocato da tale reato rappresentare il 47% dei danni complessivi stimati. Il fondamentale ruolo della cooperazione rileva dai risultati dell'operazione "Admiral". Al fine di realizzare un efficace contrasto alle frodi carousel nel settore IVA, caratterizzate da complesse ramificazioni internazionali, è stato necessario il coinvolgimento attivo di tutte le giurisdizioni dell'Unione europea, indipendentemente da dove si generavano e rilevavano i danni. In tale operazione hanno collaborato le Autorità giudiziarie di circa 14 Paesi dell'Unione Europea, con lo svolgimento di attività d'investigazione simultanee. Solo in Italia i danni stimati dai reati finanziari ammonterebbero a circa 2 miliardi di euro frutto di 265 attività investigative aperte nel 2022. Infine, concludendo, si evidenzia che l'istituzione di tale modello non era scontata in quanto i sistemi giuridici degli Stati dell'Unione sono vari e molto diversi tra loro, le differenze fra le normative nazionali incoraggiano i criminali ad approfittare dei sistemi giudiziari più clementi, creando un vero e proprio sistema di forum shopping. Sarebbe stato opportuno, ma fonte di contrasti, addivenire anche ad una armonizzazione in ambito processual-penalistico tra i diversi Stati membri aderenti alla Procura europea. Questo sarà sicuramente uno scopo da raggiungere nel breve-medio periodo così da evitare che l'attività di EPPO possa venire rallentata, frenata, o peggio, svuotata da significative differenze presenti negli ordinamenti giuridici nazionali e realizzare pienamente una effettiva e concreta integrazione giuridica europea; non escludendo la possibilità in futuro, forse molto lontano, di addivenire ad un codice penale e di procedura penale europeo.

Note e riferimenti bibliografici

[1] Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»).

[2] vds. V. COMI, Interessi finanziari UE, procura europea, difesa: nessun passo indietro sul piano delle garanzie, in Arch. pen., 2013, 2, 4 ss.

[3] Cfr. E. TRAVERSA, I tre principali aspetti istituzionali dell'attività della Procura europea (EPPO): legge applicabile, rimedi giurisdizionali e conflitti di competenza, in Archivio Pen., 2019, 3, 6 ss.

[4] Per frode carousel IVA si intende la fattispecie criminosa particolarmente complessa per cui gli autori importano in uno Stato membro beni esenti da IVA da altri Stati membri, e poi rivendono i beni ad acquirenti nazionali, addebitando loro l'IVA. Così facendo i venditori si sottraggono dal pagare l'IVA alle autorità fiscali. Nello specifico vds. www.eur-lex.europa.eu

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=9643>